Proyecto financiado por la Unión Europea

# CONSULTORÍA PARA APOYAR A LA SECRETARIA DE TRANSPARENCIA EN DESARROLLAR PILOTAJE DE LOS INDICADORES DE IMPACTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA ENFOCADO A LICENCIAS AMBIENTALES

**Proyecto de la Unión Europea "Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia"**

**DCI-ALA/2013/330-003**

**Entregable 2: Diagnóstico sobre el proceso administrativo de concesión de licencias ambientales que incluya el mapeo de actores y procesos involucrados**

**Fecha de elaboración:** 23 de octubre, 2017

**Elaborado por:** Sustentia Innovación Social

**Estado:** Aprobado

Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

# Índice

**Glosario de términos** 5

**Listado de Cuadros** 6

**1. Introducción** 7

1.1. Antecedentes, objetivos y productos de la Asistencia Técnica 7

1.2. Transparencia y acceso a la información ambiental en Colombia y región: derecho y llave 11

1.3. Contenido y limitaciones del diagnóstico 20

**2. Diagnóstico de situación: transparencia y acceso a la información en el proceso administrativo de concesión de licencias ambientales** 25

2.1. Tensiones estructurales de orden estratégico, político, institucional y social que afectan al procedimiento de licenciamiento ambiental (en materia de transparencia) 25

2.1.1. Estrategia país: uso intensivo de recursos 26

2.1.2. Vacíos y cambios en el orden normativo e institucional que afectan la eficacia del procedimiento ambiental 30

2.1.3. Conocimiento de mecanismos de prevención: transparencia y participación en las licencias ambientales 32

2.2. Retos en la implementación de los requisitos de transparencia en el procedimiento ambiental relacionados con su institucionalidad 35

2.2.1. Sobre el enfoque y la operativa del proceso de licenciamiento en el uso y publicación de información de información 35

2.2.2. Sobre la estructura institucional y su coordinación en trámites de información relacionados con el licenciamiento 39

2.2.3. Sobre los recursos y capacidades de las autoridades ambientales que afectan a información y participación para la toma de decisiones 43

2.2.4. Sobre sistemas de información que afectan a la toma de decisiones 46

2.3. Retos en el acceso a la información y la participación en el proceso de licenciamiento ambiental por parte de las comunidades 49

2.3.1. Retos derivados del contexto socioeconómico, geográfico, cultural y comunitario 49

2.3.2. Retos relacionados con la calidad de la información disponible: en tiempo, con el contenido adecuado y accesible 50

2.3.3. Retos relacionados con la pertinencia de los mecanismos de participación 54

**3. Conclusiones** 60

**3.1. Sobre las cuestiones estructurales** 60

**3.2. Sobre los retos institucionales** 61

**3.3. Sobre los retos para las comunidades** 63

**Anexo 1: Marco Legislativo y reglamentario de las Licencias Ambientales** 66

**Anexo 2: Descripción de procedimiento, procesos y subprocesos** 70

**Anexo 3: Mapeo de Actores** 72

**Anexo 4: Fuentes consultadas** 73

**Glosario de términos**

| | |
|---|---|
| ANLA | Autoridad Nacional de Licencias Ambientales |
| ANM | Agencia Nacional de Minería |
| ANH | Agencia Nacional de Hidrocarburos |
| ANT | Agencia Nacional de Tierras |
| ASOCARS | Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y Caribe de ONU |
| DAA | Diagnóstico de Alternativas Ambientales |
| DAIP | Derecho de acceso a la información pública |
| DP | Defensoría del Pueblo |
| EIA | Estudio de Impacto Ambiental |
| ICA | Informe de cumplimiento ambiental |
| INVIAS | Instituto Nacional de Vías |
| FIIAPP | Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas |
| PGN | Procuraduría General de la Nación |
| PMA | Plan de Manejo Ambiental |
| SINA | Sistema Nacional Ambiental |
| UTE | Unión Temporal de Empresas |
| URT | Unidad de Restitución de Tierras |

**Listado de Cuadros**

Cuadro 1. Marco de desarrollo de indicadores de la Ley de Transparencia en Colombia

Cuadro 2. Lógica de trabajo de la Asistencia Técnica

Cuadro 3. Derechos de acceso

Cuadro 4. Mecanismos de participación en Colombia

Cuadro 5. Niveles de participación

Cuadro 6: Leyes

Cuadro 7: Decretos y Resoluciones

Cuadro 8: Actividades en la fase de DAA

Cuadro 9: Actividades en la fase de EIA

Cuadro 10: Análisis preliminar del proceso de solicitud de Licencia ambiental

# 1. Introducción

## 1.1. Antecedentes, objetivos y productos de la Asistencia Técnica

### Antecedentes

La Asistencia Técnica de la que hace parte este documento de diagnóstico se orienta a la construcción de un modelo de indicadores de transparencia aplicado al proceso administrativo de concesión de licencias ambientales en Colombia, y a analizar la posibilidad de establecer una relación entre la transparencia del proceso y la capacidad de disfrutar de otros derechos por parte de las comunidades en el área de desarrollo de los proyectos. Se ubica enmarca dentro del Proyecto ACTUE Colombia desarrollado como resultado de la firma de un acuerdo de cooperación entre el Gobierno de Colombia y la Unión Europea. El proyecto lo implementa FIIAPP desde enero de 2014 conforme a un Acuerdo de Delegación, y está dirigido a apoyar a la Administración Pública colombiana en la implementación de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), especialmente a la Secretaría de Transparencia.

Como paso previo a esta Asistencia Técnica, entre mayo y diciembre de 2016 el Proyecto ACTÚE apoyó a la Secretaría de Transparencia mediante la contratación de una consultoría para la elaboración de una "ESTRATEGIA DE FORMACIÓN E INDICADORES DE EVALUACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE COLOMBIA".

Algunas de las conclusiones y recomendaciones de la mencionada consultoría que se mencionan a continuación[1] tienen su continuidad en esta Asistencia Técnica, y sirven de contexto para el planteamiento inicial de sus productos:

- "Por una parte, y aunque siempre debe subyacer un mensaje de cumplimiento legal, es necesario mover el foco de la estrategia de capacitación hacia una propuesta que se sustente en el cambio en la cultura y percepción sobre la transparencia, para romper parte de los obstáculos de incumplimiento de la Ley y de ejercicio del DAIP".
- "Ese cambio sobre la utilidad, y el reconocimiento y tratamiento como un derecho, resultará más atrayente y motivador a nivel pedagógico y humano, y resultará más eficaz al producirse un cambio estructural en la manera en la que los sujetos obligados y la ciudadanía se acercan al tema".
- "Los indicadores de impacto buscan medir beneficios de la implementación de políticas y programas, como la Ley de Transparencia y el ejercicio del DAIP. En

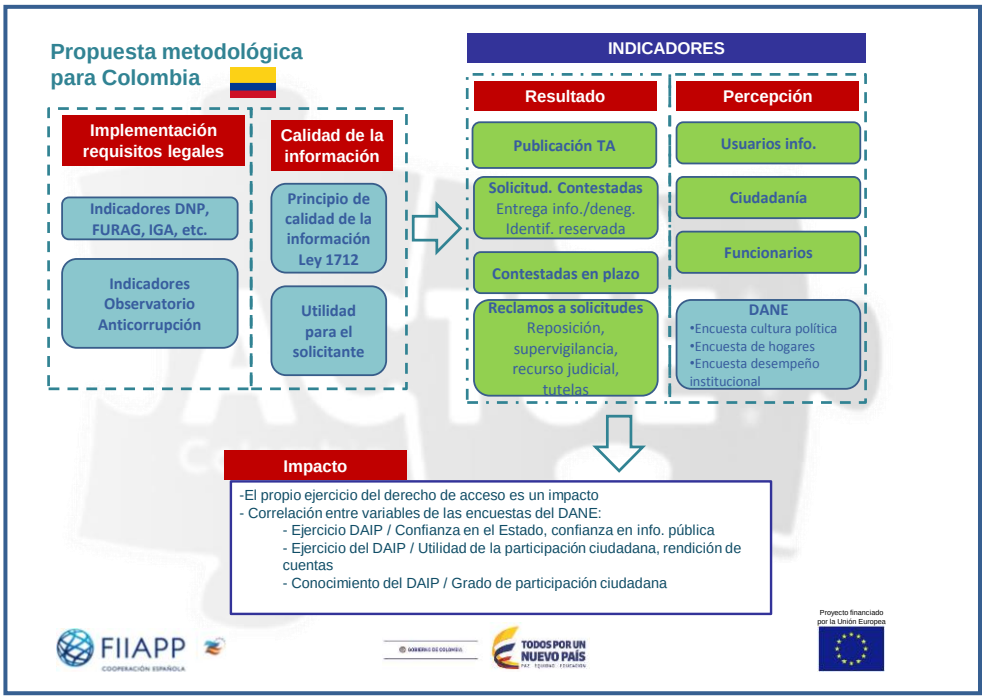
[1] Entregable 3: Indicadores de evaluación de la ley de transparencia. Versión final, 21 de febrero 2017.

este caso, los beneficios serían un mejor disfrute de otros derechos: salud, educación, vivienda, seguridad, igualdad y no discriminación, participación, representación política, asociación, etc.".

- "Los distintos intentos realizados con base de investigación estadística no han demostrado correlaciones significativamente relevantes entre la implementación de leyes de acceso a la información y mejoras en el ejercicio de derechos o en la gestión pública".
- "Independientemente que también pueda ser considerado un derecho llave para ejercer otros derechos, el acceso a la información pública de los ciudadanos supone un ejercicio de derechos".
- "Contar con información confiable y completa sobre el resultado de la implementación de la ley [indicadores de resultado] es el primer paso para avanzar hacia sistemas de indicadores de impacto más complejos".
- "Se trata pues de contar con información que permita identificar problemas, tomar decisiones y rendir cuentas sobre cómo se está implementando la ley de transparencia, no únicamente desde la formalidad del cumplimiento de requisitos legales, sino desde sus resultados en el ejercicio del derecho. Todo ello supone un cambio en el enfoque de la medición, en vez de centrarse en si la entidad pública cumple el requisito, se basa en si la ciudadanía puede ejercer su derecho de acceso con las mayores garantías".
- "Se propone trabajar en la construcción de un modelo robusto de indicadores de resultado, que se complemente con información sobre la percepción de usuarios/as de la información, servidores públicos y ciudadanía".

Para continuar avanzando en el desarrollo del Modelo de indicadores sobre la Ley 1712 de Transparencia y el DAIP con ese enfoque de utilidad, el Proyecto ACTÚE junto con la Secretaría de Transparencia identificaron la necesidad de acotar el trabajo a un proceso administrativo concreto que facilite un marco de investigación y acción más restringido y sobre el que se pueda aplicar el modelo y analizar los resultados. Así se origina esta consultoría, centrada en el procedimiento administrativo de concesión de licencias ambientales.

## Cuadro 1. Marco de desarrollo de indicadores de la Ley de Transparencia en Colombia




FUENTE: Sustentia Innovación Social en Entregable 3: Indicadores de evaluación de la ley de transparencia.

### Objetivos y alcance

Los objetivos fijados para esta consultoría son:

1) Realizar un estudio de caso ilustrativo del proceso administrativo de entrega de licencias ambientales, a fin de diagnosticar:

- cómo la implementación eficaz de la Ley 1712 y su Decreto Reglamentario, y de las especificaciones respecto a transparencia y acceso a la información pública incluidas en la normativa relacionada con el dicho proceso administrativo, pueden impactar positivamente en la percepción de la eficacia de dicho trámite para proteger derechos humanos, especialmente para realizar el derecho de acceso a la información.

- ¿en qué medida el proceso administrativo incorpora especificaciones sobre transparencia y acceso a la información pública en cumplimiento de la Ley 1712 y su Decreto Reglamentario?

- ¿en qué medida estas se están cumpliendo? ¿en qué medida hay registros de información y datos que lo evidencien? ¿qué indicadores son necesarios para medirlo? ¿cómo recoger la información?
- ¿cuáles son las necesidades de información clave en la percepción de las partes interesadas sobre la capacidad del proceso de proteger sus derechos? ¿cómo debe estar accesible? ¿en qué momento del proceso y bajo qué principios de acceso?
- cómo la implementación eficaz de las disposiciones de transparencia y acceso a la información pública se relaciona con la percepción que tienen las partes interesadas (principalmente las comunidades afectadas) involucradas en el proceso administrativo (fases, actividades y resultados) sobre su eficacia para proteger sus derechos, especialmente facilitando su propia participación informada.

Todo ello permitirá mostrar la utilidad del acceso a la información en el proceso de licencias ambientales como derecho llave para otros derechos fundamentales.

2) Diseñar un modelo de orientación pedagógica que incluya una serie de indicadores de impacto de transparencia y acceso a la información en la eficacia del proceso administrativo relacionado con la entrega de licencias ambientales en la capacidad de esta para proteger derechos, tomando como referencia las necesidades de información para ejercer su derecho de acceso a la información por parte de las partes interesadas, así como a la información sobre el grado de ejercicio de derechos fundamentales afectados, y analizando el grado de correlación entre ambas variables.

Estos objetivos se cubrirán mediante los siguientes productos que se alimentan entre sí, y de los que el diagnóstico se presenta en este documento:

Producto 1: Plan de Trabajo

Producto 2: Diagnóstico

Producto 3: Documento con los indicadores propuestos para el análisis del caso ilustrativo sobre el licenciamiento ambiental

Producto 4: Documento de naturaleza pedagógica, con los resultados del proceso de análisis del caso ilustrativo sobre el impacto de la transparencia y acceso a la información en el licenciamiento ambiental en cuanto a la afectación de otros derechos fundamentales

## 1.2. Transparencia y acceso a la información ambiental en Colombia y región: derecho y llave

Desde la Asistencia Técnica que precede a esta de la que hace parte este documento de Diagnóstico se persigue poder evidenciar y medir la relación entre la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y el ejercicio de otros derechos. Esto que desde el punto de vista "empírico" y "cuantitativo" presenta retos importantes, es sin embargo un hecho reconocido y argumentado por la filosofía del derecho, normas y estándares nacionales e internacionales, incluyendo textos constitucionales, documentos políticos y programáticos, planes regionales, etc.

El acceso a la información pública es reconocido como un derecho en sí mismo. También se reconoce a este derecho como la herramienta necesaria para la participación, y esta como la una condición necesaria para el desarrollo de sociedades democráticas, en las que las personas tengan capacidad real de incidir en la configuración de su entorno y usar la información como una "llave" para el ejercicio de sus derechos. A pesar de estos reconocimientos, en la práctica del desarrollo de planes y políticas públicas generales y sectoriales son frecuentes las tensiones entre la puesta en marcha de políticas de transparencia y otras políticas para las que en algunos aspectos esta puede llegar a verse como un obstáculo.

En este apartado se realiza una breve descripción no exhaustiva del contexto normativo y avances en cuanto al reconocimiento la transparencia y el acceso a la información ambiental como derechos en Colombia y en la Región, únicamente con el fin de aportar ciertas bases de ese contexto para ejercicio de diagnóstico. En el apartado 2.1. se abordarán de forma más concreta ejemplos de las mencionadas tensiones, aplicadas al contexto del procedimiento de licenciamiento ambiental en Colombia que ocupa a esta documento.

### Colombia

En el contexto colombiano, el avance en transparencia, acceso a la información y participación y en la protección del ambiente se concretan en múltiples desarrollos y aproximaciones que se vienen dando y que se reflejan en la normatividad, la política pública y la institucionalidad.

La Constitución Política de 1991 recoge en su Artículo 20 la garantía de la "libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación". En su Artículo 2° se refiere explícitamente a "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación" como

uno de los fines del Estado, a lo que luego siguen distintas disposiciones que lo desarrollan. A efectos de esta consultoría resulta también pertinente resaltar que el Artículo 332 señala que "el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes" y que en su Artículo 1. Recoge que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Con estas disposiciones se entiende que el hecho de atribuir la propiedad del subsuelo a la Nación busca proteger derechos fundamentales de los ciudadanos y poner el interés general sobre los intereses particulares o económicos que converjan, así como preservar la capacidad de participar en las decisiones que afecten a los recursos y a sus derechos.

Si bien el PND correspondiente al 1er mandato del Presidente Juan Manuel Santos ya incluía disposiciones sobre el papel de la transparencia y la participación, es en su 2° mandato guiado por el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país' en el que este el Buen Gobierno como uno de los 5 ejes o estrategias transversales toma fuerza. Indica por ejemplo que esta estrategia "está orientada a garantizar la configuración y consolidación de un Estado moderno, más transparente, eficiente, y eficaz"[2].

Por otra parte este Plan dice que "la visión de una Colombia en paz en el presente Plan Nacional de Desarrollo, está soportada en cuatro enfoques básicos": el enfoque de derechos, el enfoque territorial, el enfoque participativo y la reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y entre estos y el Estado.

En la práctica, y en lo que a este diagnóstico interesa, esta transversalización de la transparencia y de esta en los cuatro enfoques se concreta por ejemplo en disposiciones como la que sigue: "El Gobierno nacional trabajará para contar con una información transparente, confiable, oportuna y fidedigna en el sector minero-energético, necesaria para mantener y atraer inversión, así como para fortalecer la capacidad institucional a la hora de la toma de decisiones. Para lograr este objetivo, y teniendo en cuenta que el país fue aceptado oficialmente como candidato para hacer parte de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus

[2] DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, p. 9. [En línea], disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf

siglas en inglés), el Gobierno nacional llevará a cabo el plan de acción para lograr la adhesión a esta coalición".

Se reconoce pues el papel de la información "transparente, confiable, oportuna y fidedigna" como herramienta para la toma de decisiones de los distintos actores en un sector estratégico como el minero. Se cita a los inversores y a las instituciones del sistema, entre las que están las autoridades ambientales encargadas de conceder o negar las licencias ambientales en base a información y contando con la participación de comunidades informadas. Todo ello se concreta en la incorporación del país a la iniciativa EITI, en la que todos los factores confluyen: transparencia y acceso a la información por una parte, y participación de empresas, gobierno y sociedad civil por otra.

En lo específico, sendos derechos, acceso a la información y participación, están reguladas por dos normas que los desarrollan.

La Ley 1712 de 2014 de Transparencia y Acceso a la Información establece en su Artículo 2° que "toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley"[3]. La Ley define las cuestiones que sirven de marco general de cumplimiento para cualquier política o plan y a las instituciones encargadas de implementarlos. Así en el Artículo 3° dice que "en ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática". En el Artículo 4° define el ámbito de aplicación de la Ley, al describir a los sujetos obligados, entre los que están "toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital".

Por su parte la Ley 1757 de 2015 de participación democrática, en su Artículo 110 establece que el estado "garantizará las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía, formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y

[3] La Ley 1712 establece junto con los criterios de razonabilidad y proporcionabilidad, 10 principios que aplican al derecho de acceso a la información: transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad de la información, divulgación proactiva y responsabilidad en el uso de la información.

representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias, y estrategias de participación; no solo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros". Por su parte el Artículo 109 estipula que la disponibilidad, el acceso, la calidad y la permanencia "son atributos del derecho a la participación".

Entre los distintos mecanismos de participación incluidos en esta Ley, cabe realizar una mención especial a las Alianzas para la prosperidad, como "instancias de diálogo entre la ciudadanía, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos, en los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética, si bien su análisis no es objeto de este documento.

También desde la rama judicial hay pronunciamientos al respecto. Tal y como recogen Rodríguez y Gómez (2013)[4] la Corte Constitucional de Colombia ha manifestado la importancia de la participación en diversos pronunciamientos, como por ejemplo:

- "El derecho a la participación se encuentra previsto en la Constitución para todos los colombianos, como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Asimismo, se deriva de disposiciones como el artículo 2° de la Carta, conforme al cual, entre los fines esenciales del Estado, se encuentra el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, y el artículo 40 Superior, que consagra, para todo ciudadano, el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Igualmente, el derecho a participar de las decisiones de la administración que les interesan a los ciudadanos, se encuentra reconocido en el ámbito internacional por varios instrumentos"[5].
- "No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación,

[4] La participación como mecanismo de consenso para la asignación de nuevos derechos; Amparo Rodríguez, Gloria y Gómez Rey Andrés, Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2013

[5] Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-348 de 2012. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual"[6].

- "La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho"[7].

Transparencia, acceso a la información y participación fueron puntos clave (a la vez que controvertidos) del contexto en el que se realizaron las negociaciones para el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno y las FARC-EP. A efectos del momento actual de su implementación siguen siéndolo. Junto con la implementación de medidas de prevención de corrupción, serán esenciales no sólo para que sea posible ejercer el pertinente control al avance de la implementación de las medidas y el uso de los recursos utilizados, sino porque son elementos fundamentales para desarrollar todos sus puntos. De forma transversal el texto recoge que: "La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia". Además de este reconocimiento transversal, los acuerdos recogen disposiciones específicas sobre transparencia y participación a lo largo de todo el texto.

Por el carácter de este documento es pertinente detenerse en el acuerdo relativo a la Reforma Rural Integral. Dentro de este punto, las medidas sobre la restitución de la tierra y el ordenamiento territorial, cuestiones que precisamente han estado en el centro del conflicto, deben desarrollarse en un contexto de transparencia y participación que haga posible avanzar sobre una base robusta en el resto de medidas dirigidas a la transformación, la reactivación del campo y sus formas de vida, el cierre de brechas, la erradicación de la pobreza rural extrema y en general al bienestar y buen vivir de la población rural.

La CGR explica a este respecto que "la presencia de complejos mineros en zonas rurales agrava los históricos problemas agrarios, puesto que afecta al campesinado y

[6] y
[7] Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara

sus expectativas de adquirir tierras como sujeto de especial protección constitucional, ya que la presencia minera compite territorialmente con actividades agropecuarias (usos del suelo) al requerir acceso a la tierra y otros". Más aún cuando el país está inmerso en un proceso de restitución de tierras, y desde antes de la firma de los acuerdos, pero aún más ahora que ese punto es central en la implementación.

En este contexto, la aplicación eficaz del licenciamiento ambiental en su espíritu y en su letra es una herramienta clave de construcción de paz y para el desarrollo de este punto del acuerdo en varios sentidos:

- Por una parte, contribuye a proteger y ordenar el uso sostenible, estratégico y productivo de los recursos naturales, la tierra y el territorio, y a proteger de posibles riesgos e impactos a contextos económicos, políticos, sociales, ambientales, y culturales en ocasiones muy vulnerables.
- Por otra, a través de sus disposiciones respecto a transparencia y acceso a la información y participación el licenciamiento ambiental tiene capacidad para funcionar como una herramienta de control social, innovación, participación y fortalecimiento de la democracia y la confianza, al permitir a los ciudadanos involucrarse e incidir en las decisiones sobre el uso de los recursos de la nación y en la implementación de medidas dirigidas a una transformación real positiva del territorio.
- Como tercer punto esencial, y siguiendo el argumento de que existe una relación positiva entre la transparencia y el acceso a la información, la participación y prevención de la conflictividad, fortalecer y aplicar de forma eficaz este tipo de medidas puede suponer una contribución positiva a la construcción de la paz desde la prevención de los conflictos que harán más difícil o imposible la implementación de medidas positivas.

**La protección, acceso a la información y participación ambiental en Colombia**

La estructura normativa e institucional de Colombia respecto a la gestión de los asuntos ambientales viene teniendo múltiples desarrollos en el tiempo que afectan a las disposiciones actuales en materia de transparencia y participación. El Decreto 1076 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector

Ambiente y Desarrollo Sostenible[8] supone la última reforma hasta la fecha de la normativa aplicable al proceso de Licencias Ambientales[9].

Este texto recoge la definición de la licencia ambiental como "la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada". En esta se reconoce la necesidad de proteger los recursos naturales frente a un deterioro, y a las autoridades ambientales como responsables de protección.

Tal autorización conlleva un trámite en el que la información es un elemento esencial para la gestión administrativa y la toma de decisiones[10], y el acceso a la información[11] y la participación[12] un derecho.

**En el ámbito regional**

En el ámbito específico de la gestión de los asuntos relacionados con el ambiente, existe un reconocimiento cada vez mayor tanto entre los actores públicos y como en la sociedad civil de que el acceso a la información, la participación y la justicia en los temas ambientales es un elemento central para lograr la protección ambiental y el desarrollo sostenible.

La importancia la tríada formada por el acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales quedó evidenciada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, donde 178 gobiernos acordaron que:

[8] Título 2. Capítulo 3: Licencias Ambientales y Capítulo 4: Audiencias Públicas en Materia de Licencias y Permisos Ambientales

[9] La Ley 99 de 2003 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones supone el antecedente marco para la normatividad ambiental

[10] Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.10.1 De la Ventanilla Integral de Trámites en Línea
[11] Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.10.4 Acceso a la Información
[12] Decreto 1076 de 2015. Capítulo 4 Audiencias Públicas Ambientales, y otras disposiciones

> *"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes"*[13].

A 20 años de la aprobación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, "existe consenso en que el acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales representan normas fundamentales de transparencia, equidad y rendición de cuentas en la toma de decisiones y que son la base de la democracia ambiental y la buena gobernanza"[14], y sus beneficios trascienden las razones morales de la profundización democrática, cohesión y justicia social.

### Cuadro 2. Derechos de acceso[15]

Los tres pilares del Principio 10 –el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales—también llamados "derechos de acceso" se refieren a:

El **acceso a la información** se define como la capacidad de los ciudadanos de obtener información ambiental que está en poder de las autoridades públicas. Existen diversas definiciones de lo que se entiende por "información ambiental", pero hay consenso en que esta incluye información, por ejemplo, sobre la calidad del aire y el agua, así como información respecto de si se almacenan o no sustancias químicas peligrosas en una fábrica cercana.

El **acceso a la participación** se define como la posibilidad de los ciudadanos de proporcionar insumos significativos, oportunos e informados y de influenciar las decisiones de políticas, estrategias y planes en diversos niveles así como en proyectos individuales que tienen impactos ambientales. Ejemplos de ello son las instancias formales de participación ciudadana establecidas en las Evaluaciones de Impacto Ambiental o las consultas ciudadanas que realizan los gobiernos para la implementación de una política nacional.

El **acceso a la justicia** se define como la capacidad de los ciudadanos de recurrir a árbitros imparciales e independientes para proteger los derechos ambientales o para corregir un daño ambiental y resolver de manera expedita disputas relacionadas con el acceso a la información y la participación en decisiones que afectan el ambiente. Los árbitros imparciales pueden ser mediadores, tribunales administrativos o tribunales de justicia, entre otros.

Se han planteado los siguientes beneficios respecto de la participación del público en la toma de decisiones[16]:

[13] Principio10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992 [En línea], disponible en: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm
[14] Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas, CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 151, Santiago de Chile, 2013
[15] Idem. p. 9

- Evitar el conflicto: La participación ciudadana en una etapa temprana evita el conflicto social asociado a la percepción de injusticia, que puede llevar a un aumento de costos por la revocación de permisos, la duplicación de estudios y el impedimento o retraso de la ejecución de proyectos, planes, programas y políticas.
- Flujo de información: Mediante procesos participativos, tanto el flujo de información sobre la decisión adoptada como los insumos de la sociedad civil sobre ella es oficial y clara. Se reducen así fallas asociadas a la información imperfecta y asimetrías de información en la toma de una decisión.

En noviembre de 2014 se aprobó la Decisión de Santiago, mediante la cual se dio comienzo a la negociación de un instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación púbica y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, con la significativa participación del público y el apoyo de la CEPAL, en su calidad de Secretaría Técnica[17]. Colombia hace parte del Comité de Negociación creado al efecto, como país signatario de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe,[18] en 2012.

Por la relevancia que tiene para el trabajo que se realiza en esta Asistencia Técnica, a continuación se recoge la definición de información ambiental que el Ministerio de Ambiente incluye en el documento Mecanismo de consulta al público Principio 10[19] que hace parte de las publicaciones sobre el proceso por parte de Colombia:

El derecho de acceso a la información se define como la capacidad de los ciudadanos de obtener información ambiental que esté en poder de las autoridades públicas. Existen diversas definiciones de lo que se entiende por "información ambiental" pero en este caso se entenderá como[20]:

*"Toda información, sin carácter exhaustivo, de carácter escrita, visual, sonora, electrónica o registrada de cualquier otra forma que se encuentre en poder de la autoridad competente o*

[16] "Participación ciudadana temprana en el marco del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Guía para titulares de proyectos de inversión", Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Santiago de Chile, 1999
[17] https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/reunion-comite-negociacion-principio-10-america-latina-caribe
[18] http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/principio_10/N1244046_ESP.PDF
[19] [En línea] Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1967-plantilla-areas-asuntos-internacionales-25#mecanismos-de-consulta-al-público
[20] CEPAL (2015) "Documento preliminar del instrumento 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", p. 7. Primera Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y El Caribe. Disponible en línea: http://www.cepal.org/dmaah/noticias/noticias/5/54735/Documento_preliminar_P10_CEPAL_Mayo_2015.pdf

*que debiera estarlo en cumplimiento de sus obligaciones nacionales y compromisos internacionales y que verse sobre las siguientes cuestiones:*

*a) El estado de los elementos bióticos y no bióticos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, los paisajes, las áreas protegidas, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados; y la interacción entre estos elementos;*

*b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente;*

*c) La legislación, los actos administrativos relativos a materias ambientales, o que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), y las medidas, políticas, normas, planes, programas, que les sirvan de fundamento;*

*d) Los informes y actos administrativos de cumplimiento de la legislación ambiental;*

*e) Los análisis económicos, sociales, así como otros estudios utilizados en la toma de decisiones relativas a la legislación, los actos administrativos y sus fundamentos, señalados en la letra c);*
*f) El estado de salud y seguridad de las personas, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio cultural, cuando sean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o por cualquiera de los factores y medidas señalados en las letras b) y c);*

*g) Los actos, resoluciones y dictámenes que, sobre cuestiones relativas al medio ambiente, emitan los órganos judiciales y/o administrativos nacionales; y*

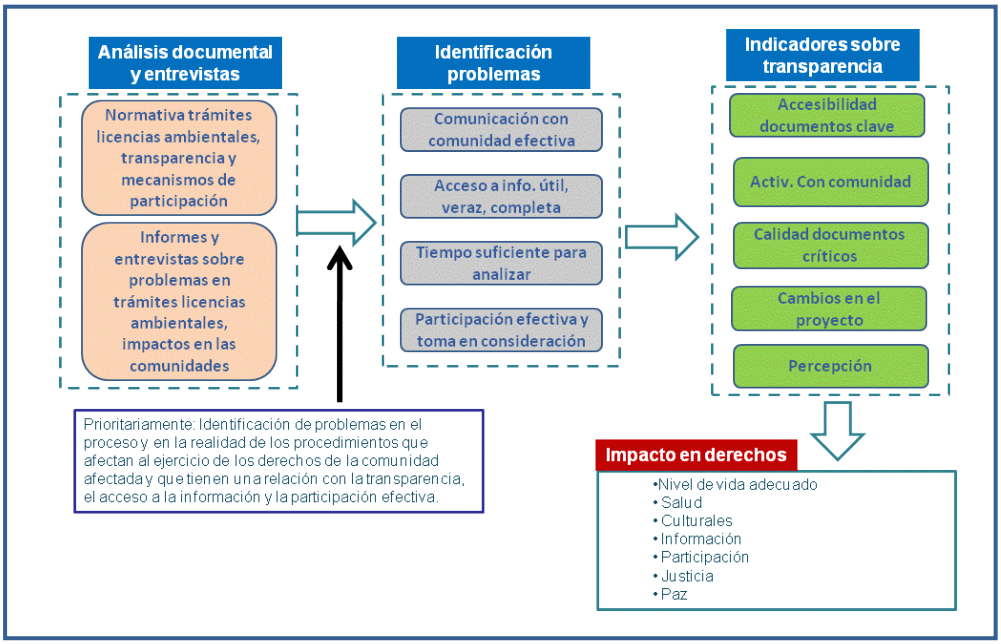
*h) Toda aquella otra información relativa al medio ambiente o a elementos, componentes o conceptos relacionados con el mismo".*

## 1.3. Contenido y limitaciones del diagnóstico

Teniendo en cuenta el contexto descrito en el apartado anterior, el diagnóstico y el contenido de este documento (Producto 2 de la Asistencia Técnica), se orientan a analizar la situación respecto a la aplicación de los requisitos y características de calidad de la publicación de información de forma proactiva y bajo solicitudes de información, conforme a lo establecido por la Ley 1712 de Transparencia y Acceso a la Información, y a los efectos que esto produce en otros derechos como por ejemplo el de participación. Se incluyen los retos y oportunidades identificadas mediante un análisis documental del proceso y las experiencias y percepción sobre su aplicación recogidas de consultas con distintas fuentes consultadas (ver Anexo 4). Los hallazgos y las conclusiones respecto a esos retos y oportunidades se utilizarán como base para

construir sobre ellos el Modelo de Indicadores (Producto 3) y el Documento Pedagógico (Producto 4).

**Cuadro 3. Lógica de trabajo de la Asistencia Técnica**




FUENTE: Sustentia Innovación Social

Para realizar este diagnóstico y analizar el procedimiento de licenciamiento ambiental de Colombia respecto a su transparencia y requisitos sobre acceso a información como llave para otros derechos, se observaron principalmente las disposiciones establecidas por la Ley 1712 respecto a:

- la definición del derecho de acceso a la información;
- la definición de los sujetos obligados, entre los que se encuentran las autoridades ambientales y otras entidades involucradas en la concesión del procedimiento de licenciamiento ambiental y en su seguimiento;
- la definición de las posibles restricciones y limitaciones al acceso a la información pública;
- la obligación de publicación de información, y de atender a solicitudes de información;
- la definición de los criterios de calidad de la información, empleados para analizar la utilidad de esta para que se pueda dar la cadena de resultados esperada entre acceso a la información, participación y capacidad de influir en otros derechos, inspirados en el Principio 10 de Río.

Para la estructurar el análisis del proceso administrativo y así el diagnóstico, se ha adoptado un enfoque doble que responde a:

- la institucionalidad como sujeto obligado por la Ley de Transparencia a la publicación de información proactiva y reactiva bajo criterios de calidad,
- los miembros de las comunidades afectadas como titulares derechos y usuarios de la información, junto con los asesores o acompañantes.

De esta forma el análisis se centra por un lado en la institucionalidad (2.2.) y por otro en la comunidad (2.3.).

Existen más actores en el proceso, como el solicitante de la licencia, o cualquier ciudadano aunque no esté directamente afectado. El análisis se centra en los dos primeros, ya que lo que se busca es vincular el resultado de un proceso de licenciamiento ambiental en términos de transparencia, con la capacidad de incidir y así mejorar derechos que ha tenido la comunidad afectada.

La información pública a la que tienen derecho a acceder las comunidades y sus acompañantes en el marco del procedimiento de licenciamiento ambiental se considera como la que responde al Artículo 2° de Ley 1712 :"toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley", y que en el caso de la información ambiental se ha concretado en el marco de los trabajos realizados en torno al instrumento regional para la operativización del Principio 10 de Río[21].

Para adoptar un marco claro de análisis de la utilidad de la información para la participación en el proceso de licenciamiento ambiental se ha tomado como base la definición de los derechos de acceso ambientales manejados en el marco de trabajo en torno al Principio 10 (ver Cuadro 3), y las características de calidad que define al Ley 1712 de 2014 de Colombia[22], agrupadas en torno a 3 criterios: disponible en tiempo, con el contenido adecuado y de forma accesible.

Así, a efectos de este diagnóstico se considerará que la información en el proceso de licenciamiento ambiental será útil cuando "los usuarios, técnicos y comunidades, dispongan de información para participar en el asunto del que se trate proporcionando insumos significativos, oportunos e informados, y tengan así la capacidad de influenciar la toma de decisiones que afectan a sus derechos ambientales. También para poder recurrir a las instancias adecuadas para protegerlos".

[21] Ver nota 20.
[22] Oportuna, Objetiva, Veraz, Completa, Reutilizable, Procesable y Accesible.

Esta información deberá responder a las mencionadas características que se definen de la siguiente forma:

- "Disponible en tiempo" significa que la información está disponible de forma oportuna, es decir en el momento en el que los usuarios (técnicos y comunidades) la necesitan para los fines descritos, y hace referencia al criterio de calidad "oportuna" de la Ley 1712.
- "Accesible" significa que el contenido debe estar disponible en formatos, canales, lenguaje, y con un coste mínimo para los usuarios (técnicos y comunidades) afectados por el asunto del que se trate, y hace referencia a los criterios reutilizable, procesable y accesible de la Ley 1712.
- "Contenido adecuado" significa que la información tiene el contenido necesario para que los usuarios (técnicos y comunidades) puedan tener una imagen fiel de la realidad y el contexto del asunto del que se trate, entender sus riesgos e impactos y las medidas propuestas, y proporcionar así los insumos derivados de sus roles e implicaciones en este, y hace referencia a los criterios objetiva, veraz y completa de la Ley 1712.

Para analizar el procedimiento de licenciamiento ambiental conforme as esta estructura de "elementos de transparencia" se realizó un mapa preliminar de actividades y subprocesos relacionados con la el licenciamiento ambiental, la transparencia y el acceso a la información (ver Anexo 2), y se identificaron partes interesadas afectadas por el proceso (ver Anexo 3). Se completó también la identificación de normas y herramientas que definen las características y requisitos del licenciamiento ambiental y los principios y requisitos de uso y acceso a información. También se identificaron fuentes documentales procedentes de 3ªs partes (OSC, instituciones públicas, universidades, medios de comunicación, etc.) y de otros proyectos desarrollados por Sustentia en Colombia[23].

Como resumen, con la información recogida se buscó identificar:

- en qué puntos del procedimiento existen requisitos de transparencia y acceso a la información (proactiva o reactiva) que contribuyan a facilitar la participación y la protección de derechos.

[23] Desde 2012 Sustentia viene realizando en Colombia trabajo con actores (administración, empresas y sociedad civil) sobre empresa y derechos humanos. Tanto el tema de impactos ambientales como la transparencia y el acceso a la información son de de gran relevancia en el contexto del país y han sido centrales en las capacitaciones y diálogos que han sido parte de las actividades del proyecto. En la etapa del proyecto 2016 – 2017 se realizaron 3 talleres.

- necesidades y expectativas de las partes interesadas al respecto, bajo el objetivo de participar en la protección de sus derechos.
- en qué medida las disposiciones actuales del procedimiento cubren la Ley 1712 y las necesidades y expectativas de las partes interesadas.
- qué otras disposiciones deberían existir.
- qué indicadores deberían implementarse para hacer seguimiento del cumplimiento de los requisitos, y facilitar una mayor eficacia del procedimiento en la protección de derechos mediante la transparencia y el acceso a la información.

Se considera necesario contextualizar el diagnóstico que sigue en el marco algunas características y limitaciones que desde el equipo al cargo del servicio se consideran relevantes para interpretarlas, e incluso para valorar la posibilidad y conveniencia de profundizar en ciertos aspectos o replicar algunos de ellos:

- En ningún caso se puede considerar este diagnóstico como un ejercicio de diagnóstico del proceso de licencias ambientales.
- Tampoco como un diagnóstico del desempeño de ninguna de las instituciones y organizaciones consultadas.
- El alcance abarca exclusivamente aspectos relativos a transparencia y acceso a información pública y su posible impacto en derechos, especialmente acceso a la información y participación.
- Por limitaciones de tiempo y presupuestarias, el alcance de las consultas realizadas también ha sido limitado y sólo se ha incluido a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) como autoridad ambiental consultada.
- No se han consultado directamente actores en los territorios.
- El foco del diagnóstico y el modelo de indicadores es la fase del proceso correspondiente a la concesión de las licencias. Sin embargo resulta imposible y poco pertinente evitar mención a cuestiones que ocurren en la fase de seguimiento y cierre de la licencia.
- El proceso de diagnóstico es un medio para poder construir el Modelo de Indicadores y el Documento Pedagógico que permita la aplicación y lo haga útil.
- El diagnóstico no es un fin en sí mismo, por lo que se incluyen las cuestiones identificadas que son útiles para los objetivos finales de la Asistencia Técnica.
- De igual forma, las recomendaciones y conclusiones que se incluyen responden a la misma lógica, y no constituyen un fin en sí mismo, aunque sí se considera el

valor añadido que pueden aportar a la Asistencia Técnica y a los actores del Sistema Nacional Ambiental, en la medida en que las consideren pertinentes.

Aunque no han sido incorporadas al análisis en detalle por quedar fuera del alcance de esta consultoría, se han tenido en cuenta disposiciones normativas que afectan al análisis del proceso de licencia ambiental que se quiere hacer en el marco de esta Asistencia Técnica, como pueden ser las relacionadas con la transparencia y el acceso a la información, los mecanismos de participación ciudadana, la ordenación territorial, la ordenación de la actividad minera, las normativas respecto al reconocimiento y protección de derechos de los pueblos indígenas y las comunidades negras, y otros (ver el Anexo I).

## 2. Diagnóstico de situación: transparencia y acceso a la información en el proceso administrativo de concesión de licencias ambientales

Además de cubrir la institucionalidad como sujeto obligado por la Ley de Transparencia a la publicación de información proactiva y reactiva bajo criterios de calidad, y los miembros de las comunidades afectadas como titulares derechos y usuarios de la información, asesores o acompañantes, se identificó necesario dedicar un apartado específico a las tensiones estructurales que afectan al proceso y dificultan su eficacia, y que se encuentran en el interior y entre los marcos de contexto mencionados en el apartado 1.2.

Así, los resultados del diagnóstico se presentan conforme a una estructura agrupada en torno a cuestiones relacionadas con:

- Tensiones estructurales que afectan al proceso de licenciamiento, pero no están generadas por este (2.1)
- Retos para la implementación de los requisitos de transparencia en el procedimiento ambiental, relacionados su institucionalidad (2.2)
- Retos para el acceso a la información y la participación en el proceso de licenciamiento ambiental por parte de las comunidades (2.3)

### 2.1. Tensiones estructurales de orden estratégico, político, institucional y social que afectan al procedimiento de licenciamiento ambiental (en materia de transparencia)

Además de los factores estrictamente relacionados con la transparencia en el proceso administrativo de licencias ambientales, algunos factores estructurales de orden político, estratégico y social están condicionando de manera determinante el propio proceso y sus resultados.

En la práctica, esto lleva a una tensión en la toma de decisiones respecto a la concesión de la licencia, a que sea complicado que esta cumpla de forma eficaz con sus objetivos y despliegue su poder de decisión y control preventivo y sancionatorio, cuando están en juego tal cantidad de intereses y relaciones, con independencia de que se haga o no en un contexto transparente.

### 2.1.1. Estrategia país: uso intensivo de recursos

En sus últimos planes de desarrollo Colombia viene apostando cada vez más por estrategias de país que buscan optimizar el uso de recursos naturales como la minería, hidrocarburos, agroindustria, y otros. También por el momento expansivo y de desarrollo que atraviesa el país, la construcción de infraestructuras viales, de producción energética, o para la provisión de otros servicios como puede ser el acceso al agua y saneamiento. Si bien son iniciativas necesarias el objetivo de desarrollo del país y la realización de derechos, todas conllevan también en mayor o menor medida riesgos e impactos para las poblaciones afectadas, ya que son intensivas en procesos y cadenas de valor que conllevan, por ejemplo, explotación y afectaciones a de recursos naturales, o incluso reasentamientos de comunidades. En este contexto de actividad intensa, en todos los sectores se producen tensiones entre el modelo de desarrollo económico y la atención a las necesidades del país, y la protección eficaz de los recursos naturales y los derechos de las personas.

Por ejemplo, al interior del propio PND 2014 – 2018 expedido mediante la Ley 1753, se dan contradicciones profundas entre estrategias como las transversales de buen gobierno, transparencia y gestión de la información, y la línea estratégica competitividad e infraestructuras estratégicas. Por ejemplo, en el Objetivo 5 Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional se incluye una disposición en relación a la información geológica, geoquímica y geofísica que el SGC (Servicio Geológico Colombiano) produce como insumo para la declaratoria y delimitación de las áreas estratégicas.

A este respecto, el PND decretó que "se hace necesario que dicha información cuente con el carácter de reserva por el mismo término en que la autoridad minera declare dichas zonas como estratégicas mineras" (Art. 20 Ley 1753). Por su parte, la Corte Constitucional determinó que "el carácter reservado que la ley establece para la información geológica, geoquímica y geofísica relativa a proyectos de desarrollo minero, resulta excesiva y desproporcionada no solo para la ciudadanía en general, sino sobre todo, frente al derecho de las entidades territoriales y las comunidades indígenas y afrocolombianas a conocer los proyectos minero energéticos que se estén desarrollando en sus respectivos territorios, con lo cual se afecta el derecho de acceso

a la información pública y el desarrollo sostenible por tratarse de una actividad en la que habitualmente se generan problemáticas relacionadas con el punto de equilibrio entre el uso de la tierra, el medio ambiente y el desarrollo social, que estarían sustraídas de la participación y control de los ciudadanos interesados"[24]. Con ello el la Corte Constitucional declaró el artículo como inexequible.

Durante el diagnóstico se identificó también que el marco desarrollado para los proyectos y actividades estratégicas (PINES) genera tensiones en varios ámbitos relacionados con la distribución de competencias y la aplicación del procedimiento de licenciamiento ambiental en proyectos con riesgos elevados y que a la vez son prioritarios para el desarrollo del país.

Así, mediante la expedición de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, el Artículo 51 quiso centralizar las competencias frente al otorgamiento de licencias y permisos ambientales al disponer que: "La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) tramitará de manera integral y exclusiva los permisos y licencias ambientales requeridos en la ejecución de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE)"[25]. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexequible este artículo, y argumentó a este respecto que el traslado de competencia para expedir licencias ambientales de las CAR a la ANLA vulnera "el principio de autonomía de las referidas entidades para la gestión de sus intereses, constituyen un límite al principio de participación de los ciudadanos, y pretermiten la obligatoriedad de los principios de coordinación y rigor subsidiario en la materia". Por otra parte argumentó también que con independencia de que sean de interés nacional "estos proyectos producen sus impactos ambientales en el ámbito regional, y deben ser las autoridades ambientales de este ámbito quienes evalúen estos impactos".

Por otra parte, se creó la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos – CIIPE[26], que pasó a ser la responsable del trámite de licenciamiento ambiental de los proyectos catalogados como PINES[27] ante la autoridad ambiental. Esto

[24] Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-221 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos

[25] El artículo 51 de la Ley 1753 de 2015 fue demando por inconstitucional frente a lo cual la Corte Constitucional se pronunció mediante Sentencia C – 035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, declarándolo Inexequible.

[26] Creado mediante el Decreto 2445 de 2013, conformado por: El Ministro del Interior, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Minas y Energía, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministro de Transporte, Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado, quien la presidirá, Director del Departamento Nacional de Planeación.

[27] Entre los proyectos catalogados como PINES se encuentra el proyecto La Colosa de la multinacional minera AngloGold Ashanti en Cajamarca (Tolima), que recientemente suspendió sus trabajos después de que de los resultados de la consulta popular realizada el 26 de marzo en la que el 97% por ciento votó a favor de vetar la minería en el municipio.

hace que sea el mismo gobierno el que apoye la gestión de los PINES ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de proyectos privados y públicos que sean catalogados como de Interés Nacional y Estratégico, con las tensiones que esto conlleva inevitablemente.

Otra cuestión que genera tensiones estructurales es el hecho de que algunas normativas que regulan el funcionamiento de los sectores productivos no acompañan en aspectos clave al licenciamiento ambiental, cuyo fin es que el Estado pueda ejercer un control (y en este sentido, una protección) sobre un "proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada[28]".

Así, por ejemplo, la concesión de los títulos mineros se realiza previamente a la solicitud de la licencia. Los trabajos exploratorios y preparatorios tampoco la requieren. Ocurre lo mismo con los bloques petrolíferos, y también con procesos administrativos de concesión de proyectos de infraestructura que pueden llegar incluso a autorizar expropiación de terrenos, sin que se haya iniciado el trámite de solicitud de la licencia.

A este respecto la Contraloría General de la República[29] señala evidencias y concluye:

> *"La modificación en las normas que reglamentan las Licencias Ambientales, permite a muchas de ellas que su ejecución se adelante sin sujetarse a este trámite administrativo, entre ellas las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en las áreas marinas a profundidades mayores de 200 metros, la explotación de hidrocarburos no convencionales que no se asume como un nuevo proyecto, obra o actividad sino como parte de una explotación existente; las hidroeléctricas en zonas no interconectadas y los dragados de mantenimiento (…). El hecho de que en cualquiera de las etapas de un proyecto de hidrocarburos [exploración, explotación, transporte, entrega final.], se requiera la elaboración de un Plan de Manejo Ambiental [que incluye un plan de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono], pero que se autorice el inicio de la obra sin requerir su evaluación previa por parte de la autoridad ambiental,*

[28] Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.1.3. Concepto y alcance de la licencia ambiental

[29] El proceso administrativo de licenciamiento ambiental en Colombia, República de Colombia, Contraloría General de la República, Bogotá, 2017 (p. 73)

> *desconoce la naturaleza misma del proceso de licenciamiento como instrumento de gestión ambiental, es decir como herramienta técnico – legal para el control del desarrollo de proyectos, obras o actividades que generan impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente".*

A este respecto, y por el contexto actual de postconflicto que atraviesa Colombia, también cobra una especial importancia acompasar los mencionados tiempos administrativos, incluidos los del licenciamiento ambiental, con el avance eficaz en la restitución tierras y la reparación de las víctimas.

> *"La imposibilidad de realizar consultas previas, por la fuerza mayor inherente al desplazamiento/confinamiento o a las violaciones en contra de las comunidades étnicas, debe ser criterio necesario para que el Estado decida no iniciar actividades de exploración ni mucho menos otorgar licencias mineras o contratos, por lo menos hasta que se normalicen las condiciones para la realización de consultas y se cuente con la aprobación de las comunidades afectadas"*[30].

Por otra parte, los marcos regulatorios actúan en algunos aspectos como estrategias de protección de ciertos sectores. Un ejemplo de la protección sectorial son ciertas disposiciones de la a Ley 685 de 2001 o Código de Minas, por ejemplo a través de su artículo 34. "Se observa una estrategia para proteger la actividad minera desde dos puntos de vista: desde el código minero estableciendo áreas libres de minería pero con base en unos altos requisitos y desde la creación de áreas estratégicas mineras protegiendo su exclusión como zonas de conservación[31]".

Otro ámbito de tensiones se deriva de los compromisos comerciales internacionales adquiridos por Colombia, en los que se estipulan determinadas garantías para inversionistas y que ponen tensión en el proceso y toma de decisiones respecto a la licencia ambiental, con base a la necesaria seguridad jurídica y la confianza en la relación con los inversionistas.

Tal es el caso por ejemplo del proyecto "Área de Interés de Perforación exploratoria Serranía", localizado en La Macarena, Meta y en San Vicente del Caguán, Caquetá, cuya licencia ANLA primero otorgó y luego revocó a la empresa Hupecol[32].

---

[30] Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza; Garay Salamanca, Luis Jorge (coord.), Contraloría General de la República, Bogotá (2013) (p. 83)

[31] Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia. Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades; Muñoz Ávila, Lina, CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 168, Santiago de Chile, 2016 (p. 33)

[32] Licencia de La Macarena, reflejo de la falta de coordinación entre entidades estatales en Colombia, Guzmán Díaz, Laura, Universidad del Rosario, [En línea] Disponible en: http://www.urosario.edu.co/Periodico-Nova-Et-Vetera/Analisis/Licencia-de-La-Macarena,-reflejo-de-la-falta-de-co/

A pesar de los avances normativos e institucionales específicos, falta transversalizar de manera real la apuesta por la transparencia y la participación, con una coordinación vertical y horizontal de las autoridades en las distintas ramas, en este caso ambientales, y en torno a una institucionalidad robusta y políticas públicas que lo vertebren

Por lo que respecta cuestiones estrictamente relacionadas con la transparencia, el Gobierno en la persona del Presidente Juan Manuel Santos viene realizando diversas apuestas por la transparencia, y más allá por la participación democrática de forma transversal y en todos los niveles (ver apartado 1.3.). Todo esto bajo un enfoque de sostenibilidad que implica siempre tener en cuenta el triple balance en las decisiones (económico, social y ambiental), y que sin duda requiere un esfuerzo de transversalización de políticas y de coordinación en lo vertical y lo horizontal, que favorezca la reducción de las tensiones. En este sentido, los productos de esta Asistencia Técnica son un ejemplo de ello, al intentar desde las competencias de la Secretaría de Transparencia facilitar herramientas que faciliten la transversalización de su gestión a otras áreas, en este caso la ambiental. Otra forma podría ser su inclusión entre las temáticas a trabajar desde el Plan de Gobierno Abierto, que hasta la fecha no incluye ninguna acción específica relacionada con la transparencia de las licencias ambientales.

### 2.1.2. Vacíos y cambios en el orden normativo e institucional que afectan la eficacia del procedimiento ambiental

La normativa e institucionalidad ambiental ha pasado por sucesivos desarrollos y reformas, sin que se acabe de conseguir una estructura y herramientas que afronten con éxito los retos de esas tensiones que afectan a la sostenibilidad económica, social y ambiental. Colombia afronta actualmente numerosos casos de conflicto y rechazo de proyectos principalmente extractivos, que ponen una alarma sobre los resultados de la gestión en temas ambientales y sociales.

Se puede decir que desde todos los sectores se señala la brecha que existe entre los fines originales del licenciamiento ambiental y las autoridades ambientales, y lo que ocurre en la práctica. La Contraloría General de la República apunta lo siguiente:

> *"El instrumento de licenciamiento ambiental se ha flexibilizado a tal punto que permite el establecimiento de actividades económicas privadas en áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional y que han sido declaradas en diferentes categorías para su protección en contravía de la obligación*

*constitucional del Estado de proteger la riqueza cultural y natural de la Nación[33]".*

La asignación de competencias a las distintas autoridades ambientales separa en algunos casos la gestión administrativa del núcleo del problema, el conocimiento del territorio y los posibles conflictos. También suponen riesgos en términos de conflicto de intereses[34]. Por otra parte, la separación y falta de coordinación entre ellas dificulta la eficacia del procedimiento en sus distintas dimensiones.

Una muestra de esta falta de coordinación puede ser el caso de la licencia del proyecto de Hocol, mencionado anteriormente, en el que ANLA concedió y luego revocó la licencia ambiental tras la publicación del plan de manejo integral en la zona de La Macarena, hecho público por Cormacarena para argumentar desde la autoridad el riesgo de daño sobre zona, y que ANLA debía conocer y haber tenido en cuenta en su proceso inicial.

Respecto a la coordinación vertical de las instituciones ambientales de Colombia, la OCDE señaló en 2014 que:

> *"Si bien las instituciones nacionales ambientales se han consolidado, siguen existiendo retos en la organización vertical del sistema de gestión ambiental. Las 33 corporaciones autónomas regionales (CAR) tienen responsabilidades clave en la aplicación de políticas de medio ambiente a nivel subnacional. El MADS es responsable de supervisar y coordinar las actividades de las CAR y estas forman parte integral del sistema de gestión ambiental. Sin embargo, la Constitución otorga a las corporaciones un alto grado de autonomía en materia administrativa y fiscal, y son pocos los controles y restricciones a los que estas están sometidas. Además, su sistema de gobernanza las hace vulnerables a convertirse en rehenes de intereses locales y, debido a su forma de financiamiento, la mayoría carece de recursos, tanto humanos como de otro tipo. Estas debilidades dificultan el desarrollo del sistema nacional de información ambiental y la implementación de procedimientos para las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y la concesión de licencias, e impiden que se adopte un enfoque consistente en la exigencia del cumplimiento de la legislación ambiental".*

[33] Idem (p. 75)

[34] A este respecto se recomienda la consulta del documento *"Diagnóstico sobre los pagos e inversiones del sector extractivo que incluya la contabilización de los mismos para tres años fiscales, la informativa al marco normativo de pagos e inversiones, los flujos de información de la cadena de valor y la información sobre la distribución y ejecución de los recursos recaudados",* desarrollado en el marco del Proyecto ACTUE y en el que, entre otros aspectos, se tratan los roles y competencias frente al pago e inversiones ambientales de las Corporaciones Regionales y ANLA.

No hay una ordenación del territorio eficaz que en los distintos niveles de gestión administrativa aclare los usos del suelo y los recursos, y defina qué actividades pueden o no desarrollarse en cada zona. A este respecto cabe recordar lo señalado en el apartado 2.1 respecto a la propiedad del subsuelo y los recursos por parte de la Nación recogido en la Constitución Nacional, y el uso de esta disposición como una medida de protección de derechos fundamentales y el interés general.

Este punto señalado por profesionales técnicos de diversos ámbitos consultados, quedó también reflejado en el Decreto 141 de 2011 en el que se recoge que "la problemática ambiental que hoy padece el país (…) es resultado, no solo de fenómenos naturales, sino a la deforestación, mal uso y falta de medidas de prevención, recuperación y control de los recursos naturales renovables y no renovables (…) esta situación obedece en gran medida a la falta de planificación del territorio según sus especificidades regionales y los riesgos a los cuales está expuesta la población, con una visión, técnica, integral y sistémica de los correspondientes ecosistemas (...)".

### 2.1.3. Desconocimiento de mecanismos potencialmente preventivos prevención: transparencia y participación en las licencias ambientales

Frente a las situaciones de conflicto que se vienen dando en el país relacionado con los proyectos principalmente mineros, de hidrocarburos y de construcción de infraestructuras, ya se ha mencionado el papel preventivo que en el ámbito internacional se viene reconociendo a la transparencia y el derecho de acceso a la información y también a la participación, ambos como derechos de acceso a la justicia ambiental.

CEPAL recoge que "los derechos de acceso son un elemento esencial de una buena gobernanza de los recursos naturales en la región y que pueden ayudar a prevenir y evitar conflictos. Por ejemplo, el acceso a la información y la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con los recursos naturales permite transparentar de qué manera los costos y beneficios de las decisiones serán distribuidos entre los inversionistas, el gobierno y las comunidades locales, lo que favorece la generación de confianza y evita los conflictos". Recoge también la idea de que "Uno de los mayores reclamos de las poblaciones en territorios de extracción de recursos naturales se refiere al limitado acceso a información completa, adecuada y de calidad. En ocasiones el Estado deja en manos de las empresas la responsabilidad de informar a las poblaciones de los proyectos y sus posibles impactos, lo que genera desconfianza en las comunidades (Aranibar, Chaparro y Salgado, 2011). En este sentido, el tratamiento de los conflictos debe realizarse mediante un esfuerzo inicial tendiente a generar información y difundirla, y fortalecer la capacidad de las autoridades y dirigencias

locales, de los líderes de organizaciones de base y de la población en general sobre sus derechos como ciudadanos y sobre las rutas a seguir para llegar a acuerdos satisfactorios para todas las partes involucradas en estos conflictos. Existe evidencia que sugiere que los conflictos ambientales, sobre todo los que han contado con una participación muy activa de la población mediante el aporte de ideas, información y posibles soluciones, suelen generar oportunidades de transformación positiva al instalar temas y opciones no consideradas previamente[35]".

**Cuadro 4. Mecanismos de participación en Colombia**

**Participación administrativa**

- Participación ciudadana en los órganos de la administración.
- Audiencias públicas ambientales.
- Veedurías ciudadanas.
- Intervención en los procedimientos ambientales.
- Participación en los procesos de planificación ambiental.
- Derecho de petición.
- Consulta previa (con pueblos indígenas y comunidades negras).

**Participación judicial**

- Acción de tutela
- Acción de cumplimiento
- Acción popular
- Acción de grupo
- Acción de nulidad
- Acción de inconstitucionalidad

**Participación política**

- Iniciativa popular legislativa normativa
- Referendo
- Revocatoria del mandato
- Plebiscito
- Consulta popular
- Cabildo abierto
- Voto

FUENTE: Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia (Capítulo 2). Lora, Ana María; Muñoz, Lina Marcela; Rodríguez Gloria Amparo. Colección Útiles para Conocer y Actuar N° 10. Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y Universidad del Rosario. Primera edición. Bogotá, Colombia. 2008

[35] Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas, CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 151, Santiago de Chile, 2013 (p. 63)

Como se analizará más en detalle en este documento, el uso que se en este momento se hace de la transparencia y el acceso a la información, y de los mecanismos de participación no cumple y no explota esa función preventiva que ambas herramientas pueden tener.

De forma general, entre los profesionales de la institucionalidad pública que no están estrictamente formados para ello (que en este momento son la mayoría), la transparencia todavía se ve como un trámite "engorroso" más que como un aliado y un principio del servicio público. A este respecto, cabe señalar que en el caso específico que nos ocupa de revisión de la transparencia en el proceso de licencias ambientales, este sí contempla disposiciones al efecto y cuenta con profesionales cuya función es esa entre otras, dar cumplimiento a esas funciones en sus respectivas áreas de competencia: Grupo de Atención al Ciudadano, el de notificación de Actos Administrativos, la Oficina Jurídica, los Equipos de Evaluación, la gestión de VITAL y el Departamento de Comunicaciones.

En cuanto a la participación, la falta de orientación preventiva y hacia la utilidad real como fuente de aportes oportunos y de garantizar a los ciudadanos su derecho a incidir en los asuntos que les afectan por parte de los mecanismos de participación estrictamente previstos en el trámite de licenciamiento ambiental (audiencias ambientales y consultas previas) están provocando que se haga un uso mayoritario de otros mecanismos posibles (administrativos, judiciales y políticos) no preventivos, sino ya orientados a la judicialización de la relación y una escalada en el nivel de confrontación y conflicto.

Desde la práctica totalidad de los informantes consultados durante el trabajo de campo es común la visión de que hay un vacío y un coste de oportunidad en la reorientación adecuada de los mecanismos de participación, con un enfoque real de derechos y como un medio de prevención de conflictos, así como de un mayor liderazgo del Estado en su aplicación y en la pedagogía que es necesario hacer al respecto. En la otra parte están los ciudadanos, titulares de ambos derechos y que en gran medida desconocen y difícilmente entienden todavía normas de transparencia[36], participación y licenciamiento ambiental, sus lógica, institucionalidad y las herramientas que tienen

[36] Ver documento de diagnóstico de la Consultoría para el diseño de una estrategia de formación e indicadores de evaluación de la ley de transparencia y acceso a la información pública de Colombia, desarrollada en 2016 en el marco del Proyecto ACTUE.

para hacer uso de ellas y poder incidir de forma eficaz en la protección de sus derechos.

## 2.2. Retos en la implementación de los requisitos de transparencia en el procedimiento ambiental relacionados con su institucionalidad

En este apartado se tratan cuestiones relativas a la institucionalidad del proceso en aspectos relativos a transparencia y acceso y su posible impacto en derechos, especialmente en participación. Se tratará el enfoque y operativa de sus procedimientos, cuestiones identificadas en la estructura y coordinación en los distintos niveles de la institucionalidad ambiental, las capacidades para aplicarlos y ser eficaces desde el punto de vista de acceso a la información y participación, y en este sentido de mantener sistemas de información eficaces.

### 2.2.1. Sobre el enfoque y la operativa del proceso de licenciamiento en el uso y publicación de información de información

#### Orientación a una mayor agilidad del proceso

Como consecuencia de los cambios en el país y de la intensidad que han adquirido las actividades basadas en uso de recursos naturales y la apertura hacia inversiones extranjeras, se han ido intensificando las tensiones entre la puesta en operación de proyectos y el tiempo que demora el licenciamiento ambiental. En los sucesivos desarrollos de la regulación del licenciamiento, se han ido produciendo modificaciones que enfocan el procedimiento hacia la agilidad de su resolución, poniendo en riego, entre otros, aspectos relacionados con la recopilación de información pertinente para el acceso, análisis y uso de la información por las comunidades, y la capacidad de participación.

Durante el trabajo de campo se ha podido identificar que en el desarrollo de la aplicación del proceso de licenciamiento ambiental, que incluye las fases de concesión, modificación, ampliación, seguimiento y cierre, la autoridad ambiental cada vez focaliza más los recursos en la fase de concesión, y menos en seguimiento. Si bien esto puede ser una medida eficaz en términos de mayor agilidad en esa fase, supone un riesgo para el cumplimiento eficaz del fin del licenciamiento ambiental y desatiende el procedimiento en el momento de mayor riesgo, en el que se pueden estar produciendo los impactos previstos y también otros nuevos que es necesario detectar e incorporar. En esta fase, la información y la participación de la comunidad es clave.

En este sentido, algunos informantes apuntan a la falta de calidad y control de los PMA que tienden a ser “genéricos” y un “copia-pega”, cuando en realidad la precisión y calidad de la información del PMA y de las fichas de manejo es clave para la prevención

de impactos y de conflictos, y son una herramienta y una fuente de información clave para la gestión de la relación entre la comunidad y la empresa. Debe estar la visión completa de cómo se involucró a la comunidad en el EIA, cómo se va a involucrar en el PMA y qué compromisos se adquieren.

La licencia ambiental global incluida en el Decreto 1076 de aplicación a proyectos de explotación minera y de hidrocarburos es un ejemplo de algunas de las tensiones apuntadas anteriormente. Esta establece que el PMA "no estará sujeto a evaluación previa por parte la autoridad ambiental competente; por lo que una vez presentado, el interesado podrá iniciar la ejecución de las obras y actividades, que serán Objeto control y seguimiento ambiental".

También se ha visto que de forma generalizada la concentración de la solicitud de información adicional a la empresa en una única ocasión es un obstáculo para el cumplimiento de los fines del proceso, y atiende a ese fin de agilidad.

Relacionado con esto, se han identificado varias cuestiones que resultan clave a lo largo del proceso y que se desarrollan a continuación.

**Información disponible, tiempos y accesibilidad**

El proceso está basado en información y tiempos de la empresa, no de la institucionalidad y ni de las comunidades. Los estudios en los que se basa el análisis y la toma de decisiones, aunque tienen base en unos TDR de la institucionalidad, están elaborados por el solicitante o sus contratistas, y salvo que la comunidad disponga de recursos para realizar sus propios análisis, todo el proceso se basa en esa información. Esto afecta a la posibilidad de disponer de información con distintos enfoques, oportuna y veraz, ya que se basa en una única fuente que puede proporcionar una "visión de túnel" sobre el asunto, basada en sus propias lógicas e informaciones.

Fuentes consultadas durante el trabajo de campo apuntan a la falta de precisión tanto en los TDR como en los estudios presentados por los solicitantes, respecto a las características específicas de los territorios y mediciones necesarias para evaluar los riesgos y adoptar las medidas pertinentes.

A este respecto, la CGN identifica un riesgo en las escalas utilizadas que podría repercutir en la información sobre la que se toman decisiones, y especialmente en las medidas de manejo:

> *"La escala a la cual es exigida la línea base ambiental en los procesos de licenciamiento ambiental no ofrece el detalle necesario para estimar las afectaciones a los componentes ambientales (agua, suelo, atmósfera, biodiversidad y geoforma) ni sociales y por ello, se aumenta el riesgo de que las*

*medidas de prevención, mitigación, manejo, corrección y compensación establecidas en el Plan de Manejo Ambiental no correspondan a los impactos que generen el desarrollo de las actividades mineras en un territorio. De igual manera, se observa un conocimiento muy general de las variables e indicadores ambientales que podrían emplearse para hacer el seguimiento a la afectación de la calidad ambiental, por el avance en las actividades propias del proyecto de explotación minera y por lo tanto, es posible que se conviertan en instrumentos ineficaces e ineficientes[37]".*

En este sentido, también se han destacado las falencias en los sistemas de información de las distintas autoridades, en cuanto a contenido y a coordinación para la toma de decisiones[38], lo que afecta tanto a la precisión de los TDR como a los estudios. Hay carencias en la provisión de información eficaz y completa a las comunidades, especialmente durante el DAA. Parece necesario abandonar el enfoque de "socialización" que tiene principalmente el proceso, y profundizar en un enfoque de "transparencia y acceso a información para la participación y la incidencia". Este enfoque y su uso en estadios tempranos del proceso, puede facilitar la generación de confianza entre las partes y hacer posible el uso preventivo de todos los mecanismos de participación disponibles en Colombia (políticos, administrativos y judiciales), no sólo aquellos previstos en el procedimiento de licenciamiento (audiencia pública ambiental y consulta previa).

Fuentes consultadas apuntan a una falta de liderazgo en el proceso por parte de la autoridad ambiental a favor del liderazgo de la empresa, especialmente en lo que respecta a asegurar que las comunidades conocen los detalles del proyecto, tienen la información necesaria, pueden participar en cada punto del proceso y saben cómo hacerlo: conocen a los actores, entienden los roles, saben dónde están y cómo comunicarse con ellos, tienen información clara sobre el proyecto, su nombre y número de expediente, objetivos, beneficios y riesgos, conocen los distintos tipos de mecanismos de participación, saben cómo solicitar información, cómo hacer sugerencias, cómo poner quejas y reclamos, etc.

A este respecto las fuentes consultadas han destacado la importancia de que la comunidad conozca el contenido y entienda el valor que tienen los PMA, como instrumento de obligado cumplimiento para la empresa y fuente de información y control sobre los compromisos que esta adquiere en el manejo de los riesgos e impactos.

[37] El proceso Administrativo de Licenciamiento Ambiental en Colombia, Contraloría General de la República, Bogotá 2017
[38] Ver punto 2.2.4. Sobre los sistemas de información

Se ha identificado un desequilibrio entre los tiempos de los que dispone la empresa para elaborar sus estudios (pueden ser años) y los que la autoridad y las comunidades tienen para realizar sus análisis y presentar sus peticiones, recursos, quejas, resoluciones, etc.

Por ejemplo:

- Durante la fase de análisis de información sobre DAA la empresa tiene 1 mes para aportar información adicional, mientras que la autoridad tiene (10) días para analizar y decidir.
- Respecto al EIA, la empresa tiene un plazo abierto que puede llegar a años para elaborarlo, y en los casos competencia de ANLA, "la autoridad o autoridades ambientales con jurisdicción en el área del proyecto en donde se pretenda hacer uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables tendrán un término máximo de (15) días hábiles, contados a partir la radicación del estudio de impacto ambiental por parte del solicitante, para emitir el respectivo concepto sobre los mismos y enviarlo a la ANLA[39]".
- Si un ciudadano radica una solicitud de información en una Corporación Regional que no actúe como autoridad ambiental en el proceso al que se refiere, es su competencia trasladarla a la que tiene competencia, por ejemplo a ANLA. Si la solicitud tiene carácter "de fondo" tienen 30 días para responderse. El plazo de participar puede haber pasado.

Una figura clave para el acceso en tiempo y eficaz a información del proceso es el 3ª interviniente. Algunas de las personas entrevistadas apuntan a que en ocasiones la autoridad ambiental obstaculiza la declaración con trámites burocráticos.

La información disponible es la que facilita la empresa, y es en su mayoría técnica y jurídica, de difícil comprensión para la comunidad. Tanto los lineamientos para la empresa sobre cómo realizar la socialización del proyecto como los manuales de evaluación de los EIA son vagos a la hora de especificar y comprobar en qué medida la comunidad conoce, entiende, tiene información pertinente y puede así participar. Aunque cada vez más también las empresas y sus proveedores de servicios adoptan directrices y estándares al respecto, estos no dejan de ser iniciativas propias e interpretaciones particulares de cómo se debe hacer el proceso.

[39] Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.6.3. De la evaluación del estudio de impacto ambiental, Parágrafo 2°

De igual forma los actos administrativos publicados por la autoridad ambiental también son complejos en su lenguaje y estructura, difíciles de sintetizar y aprehender la información básica para que la comunidad pueda hacer uso de ella.

La centralización de la autoridad ambiental con mayor peso (ANLA no tiene presencia en territorio) y por consiguiente de la información sobre el proceso, es un obstáculo para el acceso a la información y la participación. Tanto si se trata de información disponible en VITAL como de información en físico que es posible solicitar o consultar en las oficinas de la ANLA, hay una separación física y cultural evidente con las comunidades y el territorio.

Esta separación es un obstáculo tanto para la solicitud de información como para presentar quejas. Relacionado con el problema de falta de conocimiento del proyecto, sucede que las comunidades en territorio no conocen a los actores, no manejan los datos del expediente, no saben a quién dirigirse, no tienen claro cómo presentar sus solicitudes y quejas, y estas corren el riesgo de perderse. Si bien ANLA sí lleva registro de quejas y solicitudes por proyecto, se pudo confirmar durante el trabajo de campo que la autoridad recibe quejas y solicitudes que no pueden vincular con ningún proyecto por la falta de datos identificativos del proyecto al que se refieren.

**Orientación y aplicación de la participación**

El diagnóstico de este aspecto del procedimiento tiene repercusión en la capacidad de la comunidad para poder participar. Si bien se ha considerado un aspecto relacionado con el procedimiento y su institucionalidad, Para no repetir descripciones y análisis la orientación y aplicación de la participación en el procedimiento se aborda en el punto 2.3 como parte de lo relacionado con la pertinencia de los mecanismos de participación y los retos para las comunidades.

### 2.2.2. Sobre la estructura institucional y su coordinación en trámites de información relacionados con el licenciamiento

Además de las autoridades ambientales recogidas en la Ley 99 de 1993, la cantidad y disparidad de autoridades y entes que intervienen de manera directa o indirecta de distintas formas y en distintas fases del proceso de licenciamiento en cuestiones relacionadas con acceso a información[40] es muy amplia. Sin ser esta una enumeración exhaustiva, en el plano horizontal, las distintas entidades que hacen parte del SINA

[40] Publicación de información, acompañamiento a comunidades y aplicación de otros mecanismos de participación, respuesta a conceptos técnicos y otras informaciones, asistencia a reuniones con la empresa, participación en la convocatoria y asistencia a Audiencias Públicas Ambientales y Consultas Previas, etc.

pueden ser consultadas para recabar mayor información técnica o bien para que se pronuncien sobre algún aspecto concreto. También entes como el Ministerio del Interior con competencias sobre las cuestiones que afectan a las comunidades negras y los pueblos indígenas, o las entidades con competencias sectoriales como la Agencia Nacional de Tierras y específicamente la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Agencia Nacional de Minería y otras. Alcaldías, personerías, gobernaciones, PGN, DP y otros entes de control, dentro de sus respectivos mandatos, e incluso el Sistema Judicial, especialmente los Jueces de Tierras juegan también distintos roles en el proceso. Todos ellos pueden intervenir en algún punto del proceso y producir registros de información que son necesarios para la toma de decisiones. Su coordinación vertical y horizontal y el conocimiento de sus roles y mecanismos por parte de las comunidades es relevante en términos de acceso a la información y participación.

Respecto a cómo todo ello funciona en la práctica y cómo afecta a la información y la participación, durante el trabajo de campo se identificaron las siguientes cuestiones.

La centralización de la información y de la toma de decisiones en los casos en los que ANLA es la autoridad ambiental genera una distancia que se transforma en obstáculo, ya que se pierde la relación directa con el territorio. Supone un obstáculo en términos de: visibilidad en el territorio, conocimiento y confianza entre la autoridad ambiental y la comunidad, acceso de la comunidad a información del proyecto, capacidad real para registrar información y proveerla conforme a criterios de calidad y utilidad para la participación, etc.

La centralización del proceso limita las competencias de las autoridades del territorio a cuestiones concretas (conceptos técnicos, asistencia a reuniones, convocatoria de procesos participativos, etc.) pero la implementación en la práctica no consigue involucrarlas de forma eficaz. Estos, principalmente alcaldías y personerías, podrían ser actores muy relevantes para superar el obstáculo de la distancia, y conseguir un mayor grado de conocimiento, relación y pedagogía sobre el proyecto, actores, roles, información, etc. Por otra parte, cabe resaltar que también se identifica una desconfianza entre las comunidades y las autoridades territoriales, que lleva a que precisamente quieran tratar con representantes del gobierno central.

> *"Las autoridades municipales no saben qué está pasando en sus territorios. No tienen información. Las autoridades no se sienten parte del proceso".*

Otros actores territoriales relevantes son la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría, etc., en los que también hay un problema de involucración y de desconexión entre sus

territoriales y la entidad central que afecta a la eficacia de sus intervenciones en los procesos, siempre dentro de sus roles y mandatos.

Por otra parte, por las informaciones consultadas se ha identificado un escaso diálogo y coordinación entre ANLA y las CARS. Cuando la autoridad ambiental es ANLA estas pueden tender a inhibirse aunque tengan espacio para responder a consultas. A este respecto, como ya se mencionó anteriormente, hay una carencia en el uso de los Planes de Ordenamiento Territorial como una herramienta de coordinación real. Esta idea resaltada por varias fuentes durante el trabajo de campo, la recoge el CGN como sigue:

> *"Se observa que los cambios normativos mantienen la desarticulación frente a las decisiones que en materia de ordenamiento territorial han adoptado los municipios y distritos, por cuanto a través de las licencias ambientales se desconocen decisiones e intereses locales plasmados en los Planes de Ordenamiento Territorial e incluso se desconocen procesos de ordenamiento ambiental regional adoptados por las Corporaciones a través de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas[41]".*

Respecto a transparencia e información, el único punto en el que la/s CARS afectada/s tienen que recibir documentos y ponerlos a disposición de las comunidades es en el EIA, ya que la normativa exige al solicitante de la licencia radicar una copia. El resto de la documentación es manejada por ANLA en Bogotá, en la forma prevista por sus normas de manejo: actos administrativos e información de solicitante en VITAL, pero no el resto de documentos que se puedan registrar en el proceso.

La separación y falta de coordinación también es un obstáculo en lo que respecta a las solicitudes de información. Si bien ANLA sí lleva registro de quejas y solicitudes por proyecto, se pudo confirmar durante el trabajo de campo que la autoridad recibe quejas y solicitudes que no es posible vincular con ningún proyecto por la falta de datos identificativos, debido al desconocimiento de los datos básicos del proyecto por parte de las comunidades.

Por otra parte, los actores del territorio son una fuente relevante de información y contraste para los evaluadores de la autoridad ambiental, por lo que la buena coordinación e involucración de estos resultaría una buena fuente de contraste y recogida de información para el análisis y la toma de decisiones.

[41] El proceso Administrativo de Licenciamiento Ambiental en Colombia, Contraloría General de la República, Bogotá 2017 p. 76

Respecto a los roles y el papel que están desempeñado otras autoridades del SINA y otros entes señalados, también hay recorrido para la mejora especialmente como proveedores de información que es básica para la elaboración de informes, para la evaluación de información, la participación y la toma de decisiones. Sólo algunos ejemplos que los informantes facilitaron son: la desactualización del catastro minero respecto a información como las áreas protegidas, la información sobre presencia de comunidades (sean estas negras e indígenas o no) en tierras sobre las que se conceden licencias, o el proceso de construcción del Registro de Tierras Despojadas y el avance del proceso de restitución de tierras.

Hay falencias en los sistemas de información de las distintas autoridades, en cuanto a contenido y a coordinación para la toma de decisiones. Esto lleva por ejemplo a que existan títulos mineros y concesiones de bloques petrolíferos en áreas protegidas del país, y que se tengan que afrontar soluciones y conflictos en distintos ámbitos

> *"Con base en los conflictos ambientales que se presentaron por el aprovechamiento de minerales en áreas protegidas, a mediados de 2015, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible profirió la Resolución 1628 de 2015 (…) a través de la cual se reconoce la necesidad de conciliar la regulación minera con la regulación ambiental y se establecen 3.110.000 nuevas hectáreas protegidas con base en el principio de precaución en materia minera establecido en la sentencia C-339 de 2002 de la Corte Constitucional de Colombia (…) El gran reto institucional frente a esta nueva declaratoria, consiste en enfrentar las demandas por temas de derechos adquiridos por parte de mineros pues por ejemplo, las áreas de la Resolución 1628 de 2015 se superponen con 234 solicitudes de títulos mineros y se traslapan con zonas que fueron constituidas como Áreas Mineras Estratégicas (MADS)*[42]".

La Contraloría General de la República también se pronuncia a este respecto:

> *"Transcurridos 24 años desde que se acogiera el instrumento de licenciamiento ambiental en la legislación ambiental colombiana, aún no se cuenta con sistemas de información adecuados que permitan conocer el comportamiento de la afectación de los bienes y servicios ambientales por el desarrollo de los proyectos, obras o actividades. Los sistemas implementados funcionan como una bodega documental pero no como sistemas de alerta oportuna frente a los cambios no deseados (previstos o no) en los parámetros que miden la calidad de los recursos naturales.*

[42] Idem. (p. 37)

A este respecto, en apartados anteriores se señalaba la importancia de la calidad de estas fuentes de información (ANM, ANH, INVIAS, URT, etc.) que son públicas, en cuanto a contenido, momento y accesibilidad para que puedan ser utilizadas de forma eficaz. Dado que la información en la que se basa todo el proceso es la información que provee la empresa a través de sus estudios, la información que proveen estas fuentes es de gran utilidad para que se puedan complementar. Las autoridades tienen sistemas de información. Por otra parte, esta debería estar libre de obstáculos relacionados con precio, tecnicismos, canal de acceso, etc.

### 2.2.3. Sobre los recursos y capacidades de las autoridades ambientales que afectan a información y participación para la toma de decisiones

Como ya se comentó anteriormente, conforme el desarrollo de la normativa ha ido evolucionando, ANLA ha ido concentrando también un mayor volumen de licencias a gestionar. Sin embargo la entidad no ha tenido cambios que signifiquen por ejemplo un despliegue proporcional para aumentar su presencia en territorio. Hay una distancia física real entre su ubicación en Bogotá y el lugar en el que se desarrollan las licencias. Esto supone que la entidad tiene capacidades limitadas para desarrollar sus funciones y estar presente en territorio, dando respuesta al alcance nacional de su mandato y a los requerimientos de los actores.

Por otra parte, dentro de las limitaciones estructurales de la administración pública en Colombia, también la rotación de los funcionarios supone una pérdida de capacidades en cuanto a la especialización de los profesionales, así como de conocimiento sobre las licencias y eficacia para hacer seguimiento.

A esto se añade los sucesivos cambios en su estructura conforme a equipos de trabajo, e igualmente sus procedimientos de evaluación y condiciones en la contratación de los contratistas para la implementación de evaluaciones y seguimientos: pago por trabajo realizado, modificaciones en el sistema de revisión de los conceptos, evaluación y seguimiento a través de Uniones Temporales de Empresas, o recortes y reestructuración de los equipos de evaluación[43]. Según se ha podido identificar en las entrevistas, estas disposiciones afectan a la implementación del proceso de licenciamiento en sus distintas fases. Así, por ejemplo, actualmente las capacidades se focalizan en la fase de concesión de la licencia, en detrimento de la fase de seguimiento, lo que tiene efectos en acceso a información y participación que se explicarán a continuación.

[43] Ver noticias en línea en http://www.anla.gov.co/noticias/asi-quedo-establecido-resolucion-reorganiza-las-funciones-internas-entidad-subdireccion y http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/anla-elimino-a-su-grupo-especializado-en-mineria-una-polemica-decision/38365

Se han identificado las siguientes repercusiones de los cambios en las estrategias de promoción de determinados sectores, la estructura procedimientos y condiciones en la aplicación del proceso de licenciamiento, en aspectos relacionados con acceso a información y participación, en base a información recogida y fuentes documentales consultadas:

- La reducción en los tiempos dedicados a las distintas fases y actividades del proceso de evaluación y seguimiento puede afectar a la calidad del trabajo de los técnicos, tanto por el volumen de información a revisar y analizar (de la empresa y de mecanismos de participación, si se aplicasen), como a producir (conceptos técnicos). A esto puede afectar también el hecho de que los profesionales sean remunerados por trabajo terminado, y que se hayan producido cambios hacia una menor revisión de los conceptos técnicos. Puede ocurrir también que bajo presión, los profesionales limiten su visión crítica y se autocensuren lo que afectaría a los principios de independencia e imparcialidad que deben guiar sus valoraciones.
- El hecho de que se pueda solicitar información adicional a la empresa en una única ocasión durante la revisión del DAA y el EIA, limita la capacidad de recopilar información completa y de calidad sobre la que sustentar los conceptos y la toma de decisiones. Si bien puede resultar más eficiente puede no ser eficaz, ya que en cualquier proceso de evaluación pueden aparecer nuevos hechos que requieran documentos para su análisis y valoración.
- La reducción del tiempo de las visitas a terreno junto con la mayor o menor involucración de la empresa en la misma (la empresa se encarga de la logística y los preparativos) puede suponer un riesgo para posibilidad real de los profesionales para recoger información directa o contrastar ideas previas. Este riesgo sin embargo quedaría neutralizado por los principios que definen el proceso y la labor de los profesionales de evaluación, entre los que están la independencia, objetividad e imparcialidad.
- Las fuentes consultadas también identifican riesgos derivados de que no sean los mismos equipos los que realizan la evaluación en la fase de concesión y en seguimiento. Dado el volumen de información que se maneja, y la cantidad de expedientes que llevan los equipos, esto puede provocar que los seguimientos no sean exhaustivos ni se realicen en tiempo, o que no se tengan en cuenta informaciones clave, por ejemplo, procedentes de quejas y reclamos que se hayan recibido en el período. Esto está relacionado con la gestión de la información, que se abordará más adelante.

- La falta de recursos dedicados a seguimiento limita la capacidad de detectar incumplimientos en los PMA, así como de detectar impactos sobrevenidos y medidas que deberían ser incluidas en los mismos. La participación en seguimiento tiene también función preventiva, y puede dar lugar a sanciones e incluso revocación de licencias, como recoge la Ley 1333 de 2009 en su Artículo 40. También pueden ser un apoyo para hacer seguimiento eficaz y cumplir la función sancionatoria de otros órganos competentes de protección de derechos, ante solicitudes, peticiones y reclamos de las comunidades.
- Pese a que ANLA tiene capacidad sancionatoria ante incumplimientos de los acuerdos, obligaciones y condiciones impuestas a la empresa bajo la licencia esta no se está aplicando. Con independencia del motivo, la falta de recursos asignado al seguimiento de la licencia puede ser una de estas causas y la concesión de prórrogas reiteradas para la subsanación de incumplimientos, una consecuencia. Durante el trabajo de campo, fuentes consultadas han indicado que existen casos de procesos de licencia cuyo procedimiento administrativo no está cerrado o está concedido con condiciones, y sobre los que se conceden prórrogas reiteradas sin control ni penalización.

También, como aspecto estructural se ha identificado una tensión en las funciones de ANLA ya que en cierta medida conviven por una parte su misión de asegurar el cumplimiento de la normativa y la contribución al desarrollo sostenible del país, y por otra su relación con varios sectores estratégicos del país cuya evolución tiene la capacidad de influenciar con sus decisiones. Esto puede llegar a suponer conflictos de interés en el propio cumplimiento de su mandato.

A este respecto y en el ámbito específico de su mandato respecto al proceso de licenciamiento, Colombia no tiene una disposición legal a cerca del conflicto de interés, y si bien los convenios internacionales[44] sí le obligan. Sin embargo, sí se ha identificado que existe riesgo de conflicto de interés, ya que en ocasiones ocurre que los profesionales que hacen parte de los equipos de trabajo provienen de empresas relacionadas con las solicitantes, o que las empresas para las que trabajan, ellos mismos o sus familiares tienen intereses en las empresas solicitantes de las licencias. ANLA no tiene ningún mecanismo para detectarlo, y queda a juicio de la persona manifestarlo.

[44] Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, Convención de lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros de la OCDE, Plan Andino de Lucha contra la Corrupción

Aunque no han sido objeto de análisis detallado en el trabajo de campo, los informantes consultados han identificado una capacidad institucional y de gestión de las CARS variable. Con independencia de ello, ya se ha resaltado anteriormente la falta de diálogo y coordinación entre ambos niveles de autoridad.

### 2.2.4. Sobre sistemas de información que afectan a la toma de decisiones

Para el análisis de la utilidad de los sistemas de información que intervienen en el procedimiento de licenciamiento ambiental se toman los siguientes: VITAL como herramienta centralizada y específica del procedimiento, los sistemas de acceso a información que cualquier entidad afectada por el proceso debe tener (proactivos y reactivos) en el marco de sus obligaciones derivadas de la Ley 1712, los sistemas de las entidades del SINA y de otras entidades que pueden intervenir en el marco de sus competencias.

"La Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL) es un sistema centralizado de cobertura nacional través del cual se direccionan y unifican todos los trámites administrativos de licencia ambiental, planes de manejo ambiental, permisos, concesiones y autorizaciones ambientales, como información de todos los actores que participan de una u otra forma en el mismo, lo cual permite mejorar la eficiencia y eficacia de la capacidad institucional en aras del cumplimiento de los fines esenciales del Estado". De esta forma describe el Decreto 1076 de 2015 la herramienta de información.

VITAL no es el único sistema por el que las autoridades comunican, notifican y publican los actos administrativos y documentos que hacen parte del proceso de licenciamiento. Según contempla la normativa, las autoridades ambientales deben publicar su gaceta, y notificar sus actos administrativos a las 3ªs partes por el canal que hayan solicitado. Además, las entidades pueden diseñar e implementar sus estrategias de comunicación para complementar estos instrumentos normativos y dar a conocer su actividad, por ejemplo en sus páginas *web*. Además deben cumplir con las disposiciones de la Ley 1712 respecto a acceso a la información.

Si bien VITAL es un avance respecto al acceso a la información, todavía presenta retos importantes, y tiene limitaciones en cuanto a capacidad de almacenamiento y descarga de documentos. Su usabilidad depende también en buena parte de la gestión que hagan los solicitantes de las licencias de su documentación disponible *online* (radicado de solicitud, DAA, EIA, etc.). En términos de carga y descarga de documentos, es importante cómo se parten y qué peso tienen para resultar manejables, teniendo en cuenta las diferencias de acceso a internet que pueden existir. Dada la gran extensión

que de media puede tener un EIA, las dificultades para acceder a los documentos son frecuentes. Ocurre también que aunque VITAL es una herramienta del SINA, no todas las autoridades ambientales están conectadas al sistema. Por otra parte el acceso a internet en Colombia es todavía limitado[45], especialmente en algunas regiones del país, algo que afecta tanto a las autoridades ambientales, como a los solicitantes y los usuarios.

Se identifican carencias en cuanto a la capacidad de VITAL para facilitar un acceso a la información cumpliendo características de calidad de la información respecto a tiempo, contenido y accesibilidad. Por sus propias características "en línea" y las características del país, aunque es una herramienta necesaria y oportuna su capacidad real para garantizar el acceso eficaz a la información pública a las comunidades y las organizaciones que les puedan acompañar en el proceso es baja.

Respecto a restricciones de información pública, las personas consultadas informan de que toda la información que hace parte del proceso de licenciamiento puede ser consultado por cualquier usuario, y no hay restricciones sobre el contenido, salvo en casos de reserva legal por seguridad nacional. Esto aplica tanto a la información proactiva como a las solicitudes de información. A este respecto cabe mencionar que no se identificó en la página web de ANLA el índice de información reservada estipulado por el artículo 20 de la Ley 1712. También que ninguna de las personas consultadas informó sobre restricciones ocurridas como parte de la respuesta a solicitudes de información.

Se ha identificado una percepción de falta de actualización de la documentación en línea de los expedientes. Por su parte, los actos administrativos y los conceptos que los configuran están disponibles en línea, mientras que la información de base que hace parte de los conceptos (ej. hojas de evaluación) están disponibles bajo solicitud de información, una vez se haya publicado el acto administrativo. Dado que un mismo expediente tiene información en línea y en físico, con frecuencia se hace necesaria solicitud de información desde territorio o central para acceder a la información.

Añadido a las dificultades técnicas de acceso, durante el trabajo de campo se ha podido identificar una percepción general de la herramienta VITAL como poco amigable en su organización y para su uso, incluyendo la forma en que se organizan las publicaciones de la gaceta. También de que la organización de los expedientes en físico, en casos con

[45] Según datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones consultados a fecha 3 de octubre de 2017, la tasa de penetración de internet en Colombia es del 31% tomada en el 3T de 2016. En el mismo período en el Departamento de La Guajira es del 3% y en Tolima 3%. Disponible [en línea] http://colombiatic.mintic.gov.co/estadisticas/stats.php?&pres=content&jer=1&cod=&id=25#TTC

documentos de gran dimensión, expedientes antiguos y con variedad de tipos de documentos, resulta poco ágil para su consulta.

Los obstáculos de acceso por separación del territorio dependerán de las circunstancias concretas, pero tanto por el tiempo en el que se resuelven las solicitudes (30) días, como por la distancia física esto supone una barrera de acceso importante a la información y a la participación. Por ejemplo, para una organización que acompañe técnicamente o para una comunidad esto puede suponer que la información no llegue en tiempo para interponer un recurso a un acto administrativo de concesión de una licencia.

Respecto a la comunicación de los actos administrativos a terceros interesados[46], los retos específicos identificados se relacionan con las dificultades estructurales de poder informar de forma eficaz en un contexto territorial disperso y de difícil acceso como es el de Colombia. Aunque la normativa contempla la obligación de notificar a la persona solicitante los inicios y términos de las actuaciones administrativas contemplando distintas casuísticas hasta la publicación de edicto en lugar público, existe una dificultad estructural para garantizar el éxito de notificaciones ágiles y en tiempo. Si bien para salvar estas barreras también existen instrumentos en línea, ya se comentó anteriormente que estas todavía no son una solución eficaz para el contexto.

Respecto a la información y los sistemas de otras entidades del SINA y otras autoridades cabe recuperar lo apuntado en el apartado 2.2.5 sobre la estructura institucional y su coordinación en trámites de información relacionados con el licenciamiento, respecto a la gran cantidad de actores clave que intervienen y las falencias en la calidad de los sistemas de información y su coordinación.

Por parte de las autoridades ambientales, VITAL debe recoger los actos administrativos dictados por estas, pero no documentos de otras entidades, documentos de 3°s intervinientes en relación al proceso, ciudadanos (solicitudes de información, tutelas, etc.), etc. VITAL no recoge solicitudes de información, sentencias judiciales, notificaciones de otras autoridades a las autoridades ambientales, etc. No hay conexión entre este sistema y los de otras entidades del SINA o externas mencionadas en el apartado 2.2.5.

Sin embargo, esto resultaría útil para poder hacer una interpretación real de todo lo que está ocurriendo alrededor de una licencia, mediante la consulta de distintas fuentes de información de gran interés en términos de transparencia y participación, y que son clave para la eficacia del licenciamiento. Algunos ejemplos podrían ser

[46] Artículos 70 y 71 de la Ley 99

procesos de vigilancia de PGN a empresas por incumplimiento PMA, sentencias de jueces de tierras y otras sentencias relacionadas con el proyecto y/o la licencia, escritos y peticiones de las comunidades a la Defensoría del Pueblo y las entidades territoriales para la protección de derechos de las comunidades, vigilancias de la Contraloría o la PGN a las autoridades ambientales en el cumplimiento de sus funciones, procesos iniciados por 3as partes, y toda la información del SINA necesaria para la toma de decisiones.

### 2.3. Retos en el acceso a la información y la participación en el proceso de licenciamiento ambiental por parte de las comunidades

Tras al análisis de los factores relativos a transparencia y acceso estructurales que condicionan el proceso y sus resultados (1.3) y los retos institucionales (1.4), en este apartado se tratan los retos que el proceso enfrenta para responder a una lógica de transparencia y acceso a la información enfocada a su utilidad para las comunidades afectadas y sus asesores o acompañantes, si es que los hubiese.

Desde la óptica de los usuarios potenciales, se tratan aquí cuestiones relativas al contexto socioeconómico, político, geográfico y comunitario afectan, la calidad de la información y la medida en la que esta es útil para participar, teniendo en cuenta todo lo dicho anteriormente en estos aspectos desde la óptica del desempeño institucional.

#### 2.3.1. Retos derivados del contexto socioeconómico, geográfico, cultural y comunitario

Se identifican retos para conseguir un sistema de gestión de la información eficaz en términos de acceso y participación, como consecuencia de la propia diversidad cultural y lingüística de la población de Colombia[47] del universo de partes interesadas en la información que se produce durante el proceso de licenciamiento. La información se produce fundamentalmente en español, tanto por parte de los solicitantes como por parte de las autoridades ambientales, mientras que en Colombia se hablan alrededor de 70 lenguas indígenas.

Otro reto a superar son los niveles de conocimiento y uso de TIC, acceso a Internet[48] y capacidades de lecto-escritura[49]. También la dispersión geográfica y la dificultad real de movimiento y acceso a centros administrativos para hacer parte activa de los

[47] Según el Ministerio de Cultura, con datos consultados a fecha 3 de octubre de 2017, en Colombia existen 68 lenguas nativas habladas por cerca de 850.000 personas. Disponible [en línea] http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/APP-de-lenguas-nativas/Paginas/default.aspx
[48] Ver nota 40
[49] Según el censo 2005 consultado a fecha 3 de octubre de 2017, un 12,3% de la población en Colombia no sabe leer y escribir.

procesos de participación, pero también para tener acceso y/o poder solicitar información sobre las cuestiones que afectan a las comunidades.

Por otra parte, el contenido y lenguaje técnico y legal de los documentos que se generan a lo largo del proceso dificulta a las comunidades y a sus acompañantes poder hacer un seguimiento oportuno de la información que les afecta, con independencia del nivel medio de conocimiento de los temas que pueda existir en un contexto dado, nivel de alfabetización, capacidades lectoras, cognitivas, de expresión, acceso a internet, manejo de TIC, etc.

El nivel de penetración de la institucionalidad pública, sus propias competencias, capacidades e involucración en los asuntos del territorio, así como el nivel de cooptación por grupos mafiosos y al margen de la ley o sus conflictos de interés sobre la resolución del propio proceso de licenciamiento, puede suponer un obstáculo para la comunidad a la hora de disfrutar de un apoyo en la institucionalidad pública, y un buen funcionamiento del proceso de licenciamiento en lo que respecta a las competencias de las autoridades territoriales en facilitar el acceso a la información y la participación. Durante el trabajo de campo se identificó que con frecuencia las comunidades desconfían de los entes en el territorio.

Por otra parte, las propias lógicas de funcionamiento interno de las comunidades, su grado de organización, la legitimidad de los líderes y lideresas, el grado de cohesión interna o por el contrario la desconfianza influyen también en cómo la comunidad enfrente el proceso, fomentando y facilitando o no un flujo de información transparente y una participación activa de todos sus miembros.

La presencia de grupos armados y la violencia hacia defensores de derechos y líderes comunitarios también hacen parte de un contexto en el que solicitar información y participar pronunciándose públicamente a favor o en contra de intereses concretos puede suponer un riesgo para las personas y las comunidades.

### 2.3.2. Retos relacionados con la calidad de la información disponible: en tiempo, con el contenido adecuado y accesible

Uno de los aspectos clave a la hora de hablar de transparencia es la calidad de la información. Esta afectará  a la utilidad de la misma para cumplir con el derecho de acceso pero también para proteger otros derechos de los que el acceso es una llave, por ejemplo la participación. Esta comprende distintos tipos de información durante el proceso: información de base para la realización de estudios y análisis; los propios estudios y análisis; decisiones administrativas; solicitudes, recursos y otros trámites de las partes; información sobre y para la participación.

En el apartado 1.3 de este documento se incluye la definición tanto de utilidad como de los criterios de calidad de la información tomadas para estructurar este diagnóstico, y que se analizan a continuación.

**Disponible en tiempo**

Durante el trabajo de campo se ha identificado falencias respecto a la actualización de la información de base necesaria para estudios, análisis y ejercicios de contraste por todas las partes interesadas. Para que la información que se genera en el proceso tenga el contenido adecuado, es muy relevante que las instituciones que proveen información para los estudios ambientales[50] faciliten información de base actualizada, y que esta esté disponible de forma accesible. Ya se ha mencionado anteriormente la importancia de fuentes como por ejemplo el catastro minero y el registro de bloques petroleros, los territorios legalmente titulados a resguardos indígenas o títulos colectivos pertenecientes a comunidades afrocolombianas, el proceso de restitución de tierras, parques nacionales y reservas protegidas, así como datos climáticos y topográficos necesarios para la toma de decisiones.

Por lo que respecta a los estudios ambientales (DAA y EIA) se han identificado obstáculos relacionados con el tiempo en el que estos se hacen públicos y son accesibles para comunidades y acompañantes técnicos, pensando en que esta información será la base para su participación. El tiempo disponible según el proceso no es suficiente, y es desproporcionado frente al que dispone la empresa para preparar sus estudios.

**<u>DAA</u>**

- En los casos en los que es necesario un DAA, de forma general los informantes consultados perciben que el grado de información que se facilita en ese estadio es muy bajo, con independencia de que el proceso contemple el deber de la empresa de informar a la comunidad.
- Como consecuencia, el necesario trámite de solicitud de la figura de 3° interviniente se retrasa. La comunidad puede llegar hasta el momento de publicación del acto administrativo del DAA sin conocer que en su territorio se va a desarrollar un proyecto.

[50] Ministerio del Interior, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, Registro Minero Nacional, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Unidad de Planeación Minero Energética, etc.

- Por otra parte, si la comunidad y sus posibles acompañantes no son 3°s intervinientes, no reciben comunicaciones de los actos administrativos por lo que pueden seguir sin conocerlos y acceder a información para poder participar. Ya desde la solicitud se ha generado información tan relevante como si hay cambios en el uso del suelo, o comunidades negras e indígenas en el territorio. En ambos casos, la comunidad tiene procedimientos de participación específicos que se activan o se pueden activar, y que requieren tiempo y capacidades técnicas para ser preparados.
- Tras la publicación del acto administrativo sobre el DAA las partes tiene (10 días) para: acceder a la información, revisarla e interponer recursos. Todo ello con los obstáculos de accesibilidad que se han mencionado anteriormente, como el volumen de información, complejidad técnica, la distancia entre la comunidad y la autoridad ambiental en Bogotá, y la baja penetración de Internet en Colombia y especialmente en territorios con grandes proyectos.
- En este tiempo, la comunidad y los técnicos han tenido poco conocimiento del proyecto y la respuesta a cualquier solicitud de información en este momento puede demorarse (30) días, lo que supera ampliamente el plazo de interponer recursos.

**EIA**

- El mismo análisis de tiempos hecho en el DAA aplica también para el EIA.
- En este caso cabe destacar que los obstáculos de acceso a información relacionados con el tiempo repercuten en la orientación y eficacia de los mecanismos de participación, tanto en las comunidades y acompañantes como autoridades territoriales y líderes comunitarios. También a la hora de que los actores puedan proveer información a los evaluadores en la visita a terreno e incluso en la reunión con la empresa si se invita a autoridades del territorio.
- La visita a terreno de los evaluadores se debe producir en los (20) días siguientes a la radicación del EIA, (15) días en el caso de la evaluación del DAA, lo que podría ser un tiempo insuficiente para revisarlos.
- Este plazo resulta insuficiente para que las comunidades y autoridades del territorio puedan facilitar información con conocimiento del proyecto.
- Una solicitud de información para tener acceso al EIA tardará entre (10) y (30) días en ser respondida.

- La reunión con la empresa, a la que pueden ser invitadas las CARS o los Grandes Centros Urbanos en el área de jurisdicción para que se pronuncien sobre uso y aprovechamiento de los recursos naturales, se debe producir en los (10) días siguientes a la radicación de la solicitud o vencido el plazo de la visita a terreno.
- En el caso de que se soliciten conceptos técnicos a otras entidades o autoridades estas tienen un plazo máximo de (20) días para contestar, lo que podría también ser insuficiente.
- A partir de este momento la autoridad tiene (30) días para decidir y NOTIFICAR al interesado. Los terceros intervinientes comunicados tendrían los correspondientes plazos para interponer sus recursos, para lo que necesitan también tiempo para acceder, analizar y actuar.

**Contenido adecuado**

Se ha identificado que los siguientes documentos son clave para que la comunidad y sus acompañantes puedan: conocer en qué fase se encuentra y cómo avanza el proceso de licenciamiento, acceder a información para conocer y valorar el proyecto, y conocer las decisiones tomadas por la autoridad al respecto y participar con los mecanismos políticos, judiciales y administrativos previstos en cada fase:

- Pronunciamiento sobre necesidad de DAA y términos de referencia sobre DAA
- Acto administrativo inicio de trámite DAA
- DAA
- Acto administrativo decisión sobre DAA
- Términos de referencia EIA
- Actas sobre Audiencia Pública y Consulta Previa
- Acto administrativo inicio de trámite EIA
- Acta de reunión con el solicitante (información adicional
- Acto administrativo sobre EIA: se otorga o niega la licencia
- ICA
- Pronunciamiento sobre ICA

Según algunos de los informantes consultados, en la práctica para la comunidad el DAA y el EIA no son útiles para las comunidades ya que resultan difíciles de manejar y

entender. Los actos administrativos en los que se incluyen los impactos identificados, cómo se calificaron, cuáles pasaron al PMA, qué obligaciones adquirió la empresa, qué seguimientos y monitoreos se harán, cuándo, etc. son más fáciles de identificar y seguir por la comunidad. En el seguimiento del PMA cómo se está gestionando, cómo se identifican nuevos impactos, cómo se verifica todo, cómo se incorpora, etc.

La información que facilitan los documentos es muy compleja como para que los usuarios puedan tener una imagen fiel de la realidad y el contexto, entender los riesgos e impactos y las medidas propuestas. Esto ocurre tanto en los estudios de la empresa como en los actos administrativos de la autoridad.

Por otra parte, se identifica un riesgo en la forma en la que la empresa "traduce" o "facilita" la información a las comunidades, y en que esta no sea veraz, objetiva y completa. La empresa es el único actor que provee información del proyecto a la comunidad. Ni las autoridades ambientales ni las territoriales cumplen esta función, y como se comentó en el apartado 1.4.1 los lineamientos son vagos a la hora de especificar cómo informar y comprobar en qué medida la comunidad conoce, entiende, tiene información pertinente y puede así participar.

**Accesible**

Respecto a esto, se observa lo especificado en el apartado 1.4.4. Sistemas de información y 1.5.1. Contexto socioeconómico, geográfico, cultural y comunitario.

### 2.3.3. Retos relacionados con la pertinencia de los mecanismos de participación

**Cuestiones generales sobre la participación**

Relacionado con las faltas de información de base, o las dificultades técnicas de llevar a cabo los estudios, se ha identificado que en ocasiones la empresa no alcanza a identificar a todas las comunidades afectadas por el proyecto. Estas no son informadas ni se vinculan al proceso de forma que puedan participar.

Por otra parte, ya se ha comentado anteriormente que de forma general, las comunidades tienen dificultades para conocer y manejar toda la información, documentación y actores alrededor del proceso de licenciamiento, incluso los del territorio. Esto repercute en que no entienden los roles ni su entienden en qué consiste su derecho a participar, o no conocen las herramientas de participación. A este respecto, hay una visión generalizada de que este hueco debería ser ocupado por un liderazgo más fuerte del Estado a través de sus distintos entes políticos, administrativos y de control, cada uno dentro de sus competencias, y de que debería existir una mayor pedagogía en torno al proceso.

Relacionado con lo anterior se destaca nuevamente la importancia de diligenciar el trámite de tercero interviniente, algo que puede resultar complicado para algunas comunidades, y sobre lo que no hay la promoción ni la pedagogía suficiente por parte de las autoridades. Conseguir acompañamiento por parte de organizaciones y personas resulta clave para muchas comunidades, como intermediarios para conseguir una buena capacidad de acceso a la información y participación eficaz.

Por otra parte, ocurre que las comunidades no ven reflejados sus aportes en el proyecto, o no ven que se haga un seguimiento eficaz de sus denuncias o no haya suficiente presencia de la autoridad en territorio, por ejemplo como consecuencia de impactos sobrevenidos y no reflejados en el EIA y el PMA. Esto genera desconfianza hacia los mecanismos y los actores que los implementan, estado y empresa.

Estos factores y los que se describen a continuación están relacionados y se ven afectados por la situación y los retos descritos en el apartado 1.4.2. respecto a estructura y coordinación

**Sobre la metodología y herramientas de información a la comunidad y su incorporación en el marco del DAA y el EIA**

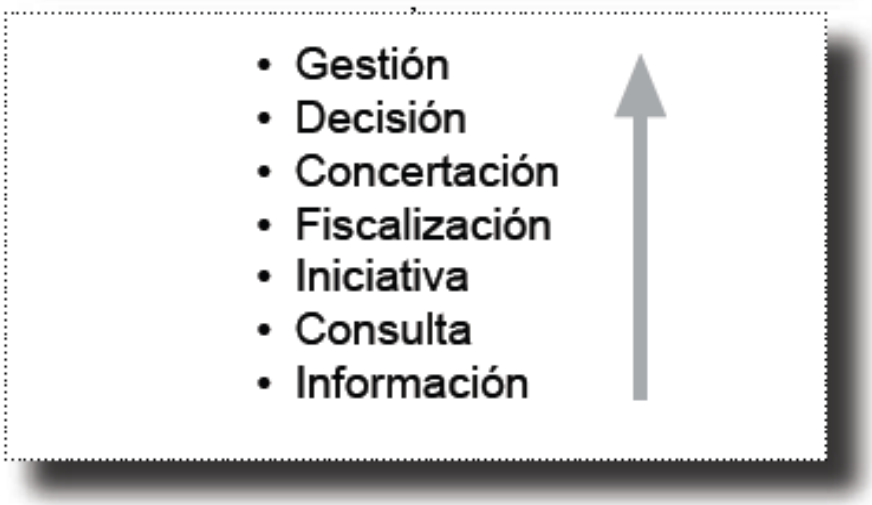
El nivel de comunicación, relacionamiento e información a la comunidad en la fase de DAA es bajo, y principalmente se usa info secundaria. Se recoge poco de forma directa. Se relacionan sobre todo con autoridades y no es habitual que los pobladores tengan información sobre las alternativas.

Hay falta de información sobre el proyecto en las fases tempranas (antes del EIA, haya o no necesidad de presentar DAA), en las que el procedimiento deja abierta y sujeta a posibles interpretaciones la forma en la que la empresa identifica e informa a las comunidades sobre el proyecto obra o actividad[51].

Esto no permite hacer uso en momentos tempranos de mecanismos como la petición y solicitud de información, las consultas populares, los cabildos abiertos u otros mecanismos administrativos que pueden ayudar a involucrar a la comunidad en su conjunto, generar confianza y guiar el proceso de forma transformadora y positiva para el territorio. Una mayor información y relacionamiento en esta fase podría también contrarrestar los problemas de tiempo identificados en el proceso de licenciamiento.

[51] Artículo 2.2.2.3.4.3. Contenido básico del diagnóstico ambiental de alternativas (apartado 5).

**Cuadro 5. Niveles de participación**




FUENTE: Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia (Capítulo 2). Lora, Ana María; Muñoz, Lina Marcela; Rodríguez Gloria Amparo. Colección Útiles para Conocer y Actuar N° 10. Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y Universidad del Rosario. Primera edición. Bogotá, Colombia. 2008

Como se mencionó al hablar de las cuestiones relacionadas con el enfoque y la operativa del procedimiento, los lineamientos para la empresa sobre cómo informar del proyecto a la comunidad, como los manuales de evaluación de los estudios (DAA y EIA) son vagos a la hora de especificar cómo y sobre qué hacerlo, y comprobar en qué medida los resultados de la información responden a una lógica de acceso a la información para la participación. La imprecisión es mayor cuando no se trata de comunidades negras ni indígenas. Todo ello afecta a la eficacia de los estudios para recoger información clave para la toma de decisiones.

Aunque el análisis de la información sobre transparencia y participación se incluye en el concepto correspondiente de la evaluación de la autoridad ambiental, y la información de fondo queda también incorporada en el acto administrativo, falta una definición metodológica clara de cómo evidenciar la forma en la que la empresa tuvo en cuenta los aportes de la comunidad, valoró los riesgos y los incorporó en el PMA de forma pertinente, para que todo ello responda a unos estándares claros que permitan evidenciar que se hizo de forma transparente y participativa, con información en tiempo, con el contenido adecuado y accesible.

La contratación de miembros de la comunidad, bien directamente o través de las Juntas de Acción Comunal para realizar trabajos relacionados con los estudios genera conflictos de interés en la propia comunidad.

Durante el trabajo de campo se ha recogido la percepción de grupos que asesoran y acompañan a comunidades de que los estudios ambientales incorporan formalismos para cumplir con los requisitos sobre información y cómo han tenido en cuenta sus opiniones no refleja la realidad.

**Sobre las visitas a terreno de la autoridad ambiental**

Como se ha mencionado anteriormente, se ha identificado por parte de algunos informantes la percepción de un excesivo liderazgo de la empresa en la visita a terreno de la autoridad ambiental cuando se produce. También retos sobre la convocatoria, organización de la agenda y logística.

Los canales y procedimientos para informar a la comunidad de las visitas no funcionan de forma que la comunidad pueda aprovechar para intercambiar información con la autoridad. Los miembros de la comunidad no siempre se enteran, y hay protagonismo de líderes lo que se identifica como un riesgo debido a la complicación, en ocasiones, de las dinámicas de los territorios.

También se apunta a que la muestra de informantes puede estar sesgada por la empresa, así como las rutas y lugares a visitar para hacer observación, tomar muestras o hablar con los miembros de la comunidad. En las visitas, la comunidad no siempre puede expresarse con libertad por la presencia de la empresa.

**Sobre la implementación de las audiencias y las consultas**

Se identifican retos similares a los descritos respecto a las visitas a terreno, en cuanto a la convocatoria de las audiencias públicas de forma que los miembros de la comunidad puedan asistir y participar.

Por otra parte, existe gran controversia sobre los roles de las partes. Mientras que se trata de un proceso dirigido a garantizar una protección por parte del Estado, el liderazgo a la hora de facilitar información tanto de forma documental como presencial es de la empresa:

- la información de base con la que trabajan las partes es únicamente la que la empresa elabora.
- en la Audiencia Pública Ambiental la autoridad ambiental sólo escucha y responde a preguntas. No hace preguntas a la comunidad para recoger información, ni para comprobar si entiende y conoce los aspectos clave del proyecto.

De forma general, en su aplicación práctica se observa una falta de definición de la metodología y resultados que la comunidad puede esperar de los mecanismos de

participación del proceso de licenciamiento (audiencia pública ambiental y consulta previa), para poder valorar su eficacia en términos de ejercicio de derechos, capacidad de incidencia y prevención de las comunidades. Aunque en las audiencias públicas y consultas previas se recogen documentos y participaciones de la comunidad, y se generan actas en la que la autoridad puede poner obligaciones a la empresa, resulta difícil de qué forma esto repercute en el proyecto, el EIA y el PMA y por tanto, en qué medida las comunidades han podido incidir con su participación.

Igual que en el caso de la información a las comunidades en la fase de elaboración de los estudios ambientales, durante el trabajo de campo se ha recogido la percepción de grupos que asesoran y acompañan a comunidades de que tanto la contestación por parte de la empresa o de las autoridades ambientales como el la convocatoria y el resultado de la audiencia pública sería sólo un formalismo que no llega a satisfacer a los que lo solicitaron.

**Enfoque y uso de los mecanismos**

Se identifica que el enfoque y el uso que el proceso de licenciamiento ambiental hace de la participación, responde más a una lógica de cumplimiento normativo que a su aprovechamiento eficaz como una herramienta enfocada a dar capacidad a los actores para incidir y poder prevenir riesgos y conflictos.

En su aplicación en la práctica el enfoque de participación y la calidad de la información disponible no está siendo eficaz para garantizar a las comunidades su derecho a incidir en los asuntos que les afectan, tanto mediante los mecanismos de participación estrictamente previstos en el trámite de licenciamiento ambiental (audiencias ambientales y consultas previas) como en otros posibles en Colombia (administrativos, judiciales y políticos).

La orientación actual de la información que debe dar la empresa a la comunidad es hacia la "socialización", y no es eficaz para asegurar que esta conoce los detalles relevantes del proyecto, tiene la información necesaria, puede participar en cada punto del proceso y sabe cómo hacerlo: conocen a los actores, entienden los roles, saben dónde están y cómo comunicarse con ellos, tienen información clara sobre el proyecto, el nombre y número de expediente, objetivos, beneficios y riesgos, conocen los distintos tipos de mecanismos de participación, saben cómo solicitar información, cómo hacer sugerencias, cómo poner quejas y reclamos, etc.

Las falencias en el conocimiento de los proyectos y la desorientación de la participación provocan que en casos se haga un uso mayoritario de otros mecanismos

posibles no preventivos, sino orientados a la judicialización de la relación y una escalada en el nivel de confrontación y conflicto.

El uso de la tutela y otros mecanismos judiciales es frecuente en la fase de seguimiento, en lugar de mecanismos como las audiencias públicas, las veedurías o las mesas de concertación. Según señalaron varias de las personas consultadas para la elaboración de este diagnóstico, "son los jueces los que están decidiendo los temas ambientales en Colombia, con mayor fuerza y carga para todas las partes". Un ejemplo de esto es el siguiente:

> *"Casos como la Licencia Ambiental otorgada para el desarrollo hotelero denominado "los Ciruelos" en el Parque Natural Nacional Tayrona (2014), suspendida por la ANLA mediante Resolución No. 24 del 17 de enero de 2013 y reactivada con modificaciones por la Resolución 0795 del 06 de julio de 2015 o la suspensión de la licencia para la explotación de hidrocarburos otorgada por la ANLA a la empresa Hupecol, en La Macarena – Meta y San Vicente del Caguán – Caquetá, han sido posibles por la presión ejercida por las comunidades en el ejercicio legítimo de la defensa del medioambiente y los recursos naturales"*[52].

Son múltiples los casos de jueces de tierras que a través de sus fallos reversan decisiones tomadas por entidades del SINA. Este punto es central en el momento de transición al posconflicto en el que se encuentra Colombia donde la reparación de víctimas y la prevención de conflictos alrededor de decisiones administrativas y actividades económicas son fundamentales.

Desde la práctica totalidad de los informantes consultados durante el trabajo de campo es común la visión de que hay un vacío y un coste de oportunidad en este ámbito. Se propone por ello la reorientación adecuada de los mecanismos de participación en todas las fases del proceso, tanto en concesión como en seguimiento, con un enfoque real de derechos y como un medio de prevención de conflictos, así como de un mayor liderazgo del Estado en su aplicación y en la pedagogía que es necesario hacer al respecto. Hay un importante recorrido para la revisión de este enfoque, incluyendo la revisión del nivel de participación al que debería responder el enfoque del proceso en su conjunto y en sus distintas fases. Se requiere para ello un mayor liderazgo del estado en el proceso, cubriendo el hueco que ahora hay entre las lógicas de la empresa y las de la comunidad.

[52] El proceso administrativo de licenciamiento ambiental en Colombia, República de Colombia, Contraloría General de la República, Bogotá, 2017 p. (34)

# 3. Conclusiones

## 3.1. Sobre las cuestiones estructurales

1. La Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo y la normativa internacional de derechos suscrita por Colombia recoge un marco de protección y compromisos en materia económica, social y ambiental que en la práctica entra en tensiones con regulaciones temáticas y sectoriales nacionales y acuerdos comerciales adoptados en la esfera internacional.
2. Estas mismas tensiones ocurren en el interior del propio PND, ya que al tiempo que establece compromisos con el buen gobierno, la sostenibilidad ambiental, la equidad y la protección de derechos, apuesta por modelos económicos de desarrollo de alto riesgo e impacto. Los marcos regulatorios, como por ejemplo el minero, actúan en algunos aspectos como estrategias de protección de ciertos sectores. Sin embargo, los sectores estratégicos caracterizados por un elevado nivel de riesgo e impacto, necesitan del mismo nivel de supervisión y acompañamiento con enfoque preventivo.
3. La resolución de estas tensiones condiciona de manera determinante la coherencia entre lo que desde su enunciado normativo persigue el proceso de licenciamiento ambiental en materia de prevención y protección, y lo que en casos está ocurriendo en la práctica, con independencia de sus disposiciones y el desempeño en materia de transparencia y participación.
4. Aunque los derechos de acceso hacen parte de las políticas de buen gobierno y cumplen una función preventiva de conflictos y de generación de confianza en las decisiones públicas reconocida e incorporada en la esfera internacional especialmente en el ámbito ambiental, su utilidad más allá del cumplimiento normativo no está aprehendida, transversalizada y coordinada en los distintos ámbitos de gestión, vertical y horizontal, en los que se producen las tensiones.
5. En la práctica, aún con sucesivas evoluciones de la normativa ambiental, no se ha conseguido un ordenamiento normativo que cierre la brecha entre los fines originales del licenciamiento y los resultados que se están produciendo.
6. Como consecuencia, la realidad es que cada vez más la actividad económica y productiva de ciertos sectores entra en dinámicas de conflicto y rechazo con las comunidades en los territorios. La visión y conocimiento de la transparencia y la participación por los actores es muy limitada y no se está explotando la capacidad preventiva que tienen estas herramientas.

7. Cuestiones estructurales de la institucionalidad del país, incluida la desconexión entre los entes centrales y el territorio, está afectando desde el punto de vista de generación de capacidad para implementar políticas eficaces y coordinadas al servicio de los compromisos del país con la sostenibilidad (económica, social y ambiental).
8. En el ámbito ambiental, es necesario desarrollar estrategias e implementar acciones eficaces de pedagogía, capacitación y mejora continua sobre transparencia, acceso a la información y participación, con enfoque en la utilidad en el marco del proceso de licenciamiento para y con todos los actores, públicos y privados, y de forma coordinada con las áreas sectoriales que más afectan: minería, hidrocarburos, infraestructuras, energía, etc.
9. Es necesario también replantear los enfoques de normas, procedimientos y herramientas en materia ambiental y sectorial, para asegurar que se orientan al espíritu y a la utilidad del acceso a la información y la participación como llave para el ejercicio de derechos, al mismo tiempo que a su propio ejercicio como derechos.
10. Todo ello resulta esencial en el marco del postconflicto, en el que es esencial implementar medidas positivas de transformación y también de prevención de conflictos en los territorios, especialmente en los más vulnerables. La aplicación del licenciamiento ambiental en su espíritu y en su letra, bajo una orientación eficaz de transparencia y participación tiene la capacidad de ser una herramienta real de construcción de paz.

### 3.2. Sobre los retos institucionales

11. La tensión entre la agilidad en la resolución del proceso, y los tiempos y recursos (económicos, capacidades técnicas, etc.) que en la práctica necesitan los profesionales técnicos de la autoridad ambiental, la comunidad y sus asesores para producir, acceder, analizar y poder participar e incidir en la toma de decisiones, es una de las tensiones que más condiciona el licenciamiento en términos de acceso a la información y participación.
12. Siendo un proceso enfocado al cumplimiento de unas garantías que corresponden al estado, tal y como se estructura en la actualidad el proceso está enfocado hacia tiempos del solicitante, y las herramientas de implementación y gestión se articulan sobre información y actuaciones que estos lideran. La autoridad ambiental cumple un rol de observador y evaluador, que no llega a cubrir el hueco que existe entre la comunidad y la empresa.

13. Además de obstáculos de tiempo, contenido y accesibilidad para poder informarse y participar, la comunidad se enfrenta con un desconocimiento de las lógicas empresariales y también institucionales necesarias para manejarse en el proceso. Tampoco estas están cubiertas por la institucionalidad y por la autoridad ambiental en especial, de la que se demanda un rol más pedagógico y de acompañamiento a la comunidad que el actual, y que le ayude a salvar los obstáculos.

14. Otra tensión relevante en el plano institucional se produce por la separación entre la autoridad ambiental y la licencia, el proyecto y la comunidad afectada, en los casos en los que la autoridad corresponde a ANLA, sin presencia permanente y con capacidades limitadas para estar en territorio. Esto tiene consecuencias por lo que significa estar lejos del objeto evaluado en un proceso de evaluación en el que se necesita información. Pero sobre todo en términos de la utilidad de la información que se genera, ya que esta separación dificulta la accesibilidad (en línea y física a información proactiva y reactiva) y el poder hacerlo en tiempo.

15. Las falencias de coordinación y actualización de la información entre las autoridades ambientales y otras instituciones que proveen información básica para los estudios ambientales generan problemas de base al iniciarse procesos de licenciamiento en áreas protegidas, con presencia de comunidades negras e indígenas, o en proceso de restitución de tierras. Estos fallos de información y coordinación pueden estar en el origen de algunos conflictos ambientales con comunidades.

16. Las Alcaldías, Secretarías de Ambiente, Personerías, DP, PGN, etc., cada una dentro de sus competencias y roles como entes del Estado, se identifican como actores clave, en especial para reforzar la falta de presencia de la autoridad ambiental cuando esta recae en ANLA. También como actores que podrían favorecer nuevas dinámicas constructivas en torno al proceso de licenciamiento, que asegure el conocimiento de la información clave y favorezca lógicas de compromiso y transformación del territorio entre los actores.

17. Conseguir acompañamiento por parte de organizaciones y personas resulta clave para muchas comunidades, como intermediarios para conseguir una buena capacidad de acceso a la información y participación eficaz. Se ha visto la importancia del trámite sin obstáculos y ágil de la figura de tercero interviniente, algo que puede resultar complicado para algunas comunidades. No hay la promoción ni la pedagogía suficiente por parte de las autoridades.

18. Por último, es necesario destacar la oportunidad de desarrollar procedimientos para detectar conflictos de interés, tanto en los niveles de dirección y técnicos de las autoridades ambientales, como en actores del territorio con capacidad de influir en la toma de decisiones del proceso. El manejo de información privilegiada y la capacidad de influencia suponen un riesgo para el buen desarrollo del proceso y su eficacia como mecanismo de protección del ambiente y los derechos de las comunidades.

### 3.3. Sobre los retos para las comunidades

**Información proactiva**

19. Una vez identificados y priorizados los documentos que se generan a lo largo del proceso en términos de utilidad para las comunidades y sus acompañantes (ver apartado 2.3.2), y comprobado que todos ellos deberían estar disponibles de forma proactiva, se identifican barreras de acceso relacionadas con el tiempo, el contenido y la accesibilidad.

20. El acceso a VITAL por parte de las comunidades es muy limitado, y también por parte de las autoridades ambientales. El uso de expedientes en papel se estima que todavía es elevado, y la organización de los expedientes en ambos formatos no es amigable. Para una comunidad en territorio y/o sus acompañantes puede resultar imposible poder acceder a documentos de un expediente de licenciamiento en Bogotá, cuya autoridad es ANLA, y hacerlo en tiempo para poder participar. Los obstáculos se generan por tiempo y costo. Se han identificado retos en cuanto al contenido técnico y el lenguaje para que los documentos resulten comprensibles y útiles para la comunidad.

**Información reactiva**

21. En cuanto a las solicitudes de información, además de barreras de tiempo, contenido y acceso se identifican barreras derivadas de la falta de conocimiento de los actores sobre el proyecto y sus mecanismos: no conocen a los actores, no entienden los roles, no saben dónde están y cómo comunicarse con ellos, tienen información clara sobre el proyecto, su nombre y número de expediente, saben cómo y dónde solicitar información, cómo hacer sugerencias, cómo poner quejas y reclamos, etc.

22. A esto se puede relacionar los retos identificados en la coordinación interinstitucional y de actores en el territorio, que podrían actuar como puente y cubrir este hueco.

23. Todo ello puede provocar que las solicitudes de información que se realizan no lleguen a la autoridad pertinente, o que las respuestas no lleguen a tiempo para poder participar.

**Mecanismos de información a la comunidad y participación**

24. El enfoque y el uso que el proceso de licenciamiento ambiental hace de la participación actualmente responde más a una lógica de cumplimiento normativo que a su aprovechamiento eficaz como una herramienta enfocada a dar capacidad a los actores para incidir y poder prevenir riesgos y conflictos.

25. Desde el punto de vista de los mecanismos de información a la comunidad, escucha y participación, del análisis que se ha hecho de las herramientas (información de la empresa a la comunidad, visita a terreno, audiencia pública y consulta previa) se concluye que no hay unas directrices robustas y claras en cuanto a cómo informar, cómo comprobar que la comunidad tiene y entiende la información clara, conoce las convocatorias de los distintos hitos, puede realizar aportes de manera informada y sobre todo, cómo se analizan y valoran sus aportes y se toman decisiones sobre la forma en la que estos pasan a incidir o no en el proyecto.

26. Desde la práctica totalidad de los informantes consultados durante el trabajo de campo es común la visión de que hay un vacío y un coste de oportunidad en la reorientación adecuada de los mecanismos de información, escucha y participación en las distintas fases del licenciamiento, según los niveles pertinentes en cada caso, con un enfoque real de derechos y como un medio de prevención de conflictos, así como de un mayor liderazgo del Estado en su aplicación y en la pedagogía.

**Percepción de las comunidades**

27. Durante el trabajo de campo se ha recogido una percepción general de un excesivo liderazgo de la empresa en el proceso, incluyendo la visita a terreno de la autoridad ambiental en los casos en los que se produce. Por otra parte también se percibe un desequilibro de fuentes de información en el proceso, ya que salvo excepciones en las que desde el territorio la comunidad o autoridades ambientales tienen capacidad para producir informes, toda la información valorada es únicamente la de la empresa. Esto provoca una falta de información diversa y de calidad (en tiempo, con el contenido adecuado y accesible) que lo condiciona.

28. Se percibe también un uso formal de los mecanismos, en lugar de un uso de estos con un espíritu y una lógica de colaboración transformadora del territorio. De forma general, las comunidades no ven reflejados los aportes que hacen a lo largo del proceso, y la información y contestaciones por parte de la empresa o de las autoridades ambientales no llegan a satisfacer sus necesidades. Esto genera desconfianza hacia los mecanismos y los actores que los implementan, estado y empresa.

**Conflicto y litigiosidad**

29. Colombia afronta actualmente numerosos casos de conflicto y rechazo de proyectos principalmente extractivos, que ponen una alarma sobre los resultados de la gestión en temas ambientales y sociales. Se señala la brecha que existe entre los fines originales del licenciamiento ambiental y las autoridades ambientales, y lo que ocurre en la práctica. Frente a las situaciones de conflicto que se vienen dando en el país relacionado con los proyectos principalmente mineros, de hidrocarburos y de construcción de infraestructuras, el acceso a la información tiene un papel en el ámbito de la prevención

30. La falta de orientación preventiva y hacia la utilidad real como fuente de aportes oportunos y para garantizar a las comunidades su derecho a incidir en los asuntos que les afectan por parte de los mecanismos de participación estrictamente previstos en el trámite de licenciamiento ambiental (audiencias ambientales y consultas previas) están provocando que se haga un uso mayoritario de otros mecanismos posibles (administrativos, judiciales y políticos) no preventivos, sino ya orientados a la judicialización de la relación y una escalada en el nivel de confrontación y conflicto.

## Anexo 1: Marco Legislativo y reglamentario de las Licencias Ambientales

### Cuadro 6: Leyes[53]

| Año | Norma | Alcance |
|---|---|---|
| 1974 | Decreto-Ley 2811 | Incluye (Art. 27 y 28) instrumentos jurídicos como: la Declaración de Efecto Ambiental, el Estudio Ecológico Ambiental Previo y la obtención de la licencia. |
| 1993 | Ley 99 | En el Título VIII establece la obligatoriedad de la Licencia Ambiental para cualquier proyecto, obra o actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales. Define las competencias, los procedimientos y la participación ciudadana. |
| 1995 | Decreto – Ley 2150 | Ley anti trámites, por medio de la cual se establece la inclusión de los permisos, autorizaciones y concesiones dentro de la Licencia Ambiental; elimina las Licencias ordinaria y única. Crea la licencia global para la etapa de la explotación minera. |
| 1997 | Ley 388 | Ley de Ordenamiento Territorial. Define el ordenamiento del territorio como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Establece como uno de los determinantes las relaciones con la conservación, la protección del medio ambiente y los recursos naturales. |
| 1999 | Ley 491 | Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones. |
| 2001 | Ley 685 | Código de Minas. En el Capítulo XX se reglamentan los aspectos ambientales de la actividad minera. |
| 2009 | Ley 1333 | Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. |
| 2011 | Ley 1450 | Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 |
| 2015 | Ley 1753 | Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país" |

[53] FUENTE: El proceso Administrativo de Licenciamiento Ambiental en Colombia, Contraloría General de la República, Bogotá 2017

## Cuadro 7: Decretos y Resoluciones[54]

| Año | Norma | Alcance |
|---|---|---|
| 1994 | Decreto 1753 | Reglamenta el Título VIII de la Ley 99 sobre licencias ambientales; desarrolla el alcance, competencias, procedimientos y el periodo de transición. |
| 1995 | Decreto 501 | Por el cual se reglamenta la inscripción en el registro minero de los títulos para la exploración y explotación de minerales de propiedad nacional |
| 1996 | Decreto 1481 | Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 501del 24 de marzo de 1995, en lo que respecta a la obtención previa de la licencia ambiental para la inscripción de los aportes en el registro minero nacional. |
| 1997 | Decreto 883 | Por el cual se regulan de manera general algunas actividades y se define un instrumento administrativo para la prevención o el control de los factores de deterioro ambiental. |
| 1998 | Decreto 1320 | Por el cual se establece la consulta previa a las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales en su territorio. Reglamenta la participación de dichas comunidades en la elaboración de los estudios ambientales. |
| 2002 | Decreto 1728 | Por el cual se reglamenta parcialmente el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales. Deroga el Decreto 1753 de 1994. Limita los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental a aquellos enumerados en los Art. 8 y 9 del Decreto. |
| 2003 | Decreto 1180 | Por el cual se reglamenta parcialmente el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales. Deroga el Decreto 1728 de 2002. |
| 2003 | Decreto 2201 | Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. |
| 2005 | Decreto 1220 | Por el cual se reglamenta parcialmente el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales. |
| 2005 | Decreto 2762 | Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales. |
| 2006 | Decreto 500 | Por medio del cual se modifican los artículos 8 y 40 del Decreto 1220 del 2005. |
| 2010 | Decreto 3678 | Criterios para la imposición de sanciones ambientales |
| 2010 | Decreto 2820 | Por el cual se reglamenta parcialmente el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales. Deroga el Decreto 1220 de 2005. |
| 2014 | Decreto 2041 | Por el cual se reglamenta parcialmente el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales. Deroga el Decreto 2820 de 2010. |
| 2014 | Decreto 769 | Por el cual se listan las actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte |
| 2014 | Decreto 770 | Por el cual se establece el listado de cambios menores o ajustes normales en proyectos del sector de infraestructura de transporte que cuenten con licencia o su equivalente |
| 2015 | Decreto 0783 | Por el cual se deroga el numeral 10 del artículo 24 del Decreto 2041 de 2014. |
| 2015 | Decreto 1076 | Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Modificado por el Decreto 1956 de 2015. |
| 1996 | Resolución 655 | Se establecen requisitos y condiciones para la solicitud y obtención de la Licencia Ambiental establecida por el Art. 132 del Decreto Ley 2150 |
| 2005 | Resolución 1023 | Por la cual se adoptan 45 guías ambientales como instrumentos de autogestión y autorregulación. Establece que las guías adoptadas se deben tomar como instrumento de consulta, referente técnico y de orientación conceptual, metodológica y procedimental para el desarrollo de sus actividades. La implementación de las guías no exime del cumplimiento de las normas ambientales. |
| 2005 | Resolución 1078 | Por la cual se adopta el sistema de gestión de calidad para la evaluación, expedición y seguimiento de las Licencias Ambientales, dictámenes técnicos, planes de manejo y permisos ambientales del MAVDT. |
| 2005 | Resolución 958 | Por el cual se adopta el formato único nacional de solicitud de Licencias Ambientales. |
| 2005 | Resolución 1552 | Por la cual se adoptan los manuales para evaluación de estudios ambientales y de seguimiento ambiental de proyectos y se toman otras determinaciones. |
| 2014 | Resolución 189 | Por la cual se instruye a 5 subdirecciones técnicas de la autoridad nacional de licencias ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las licencias ambientales o planes de manejo ambiental establecidos para el sector de minería y se fijan otras directrices. |
| 2015 | Resolución 1628 | Por la cual se declaran y delimitan unas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y se toman otras determinaciones. |
| | Resoluciones | El Ministerio de Medio Ambiente emite resoluciones para la elaboración de documentos de evaluación y manejo ambiental de proyectos, entre ellos los relacionados con: hidrocarburos, transmisión eléctrica, centrales termoeléctricas, infraestructura vial. |
| | Resoluciones | El Ministerio de Medio Ambiente emite resoluciones para la elaboración de documentos de evaluación y manejo ambiental de proyectos, entre ellos los relacionados con: infraestructura portuaria, centrales hidroeléctricas, estaciones de servicio, sistemas de acueducto, proyectos turísticos, recreacionales y deportivos, telecomunicaciones, transporte masivo. |

[54] Idem.

Aunque se entiende que el marco legislativo y reglamentario que afecta al proceso de licenciamiento ambiental es más amplio, dados los objetivos, alcance y las limitaciones de la asistencia técnica el análisis se ha centrado en los siguientes documentos:

**Normatividad Ambiental**

- **Ley 99 de 1993** por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones[55]
- **Decreto 2041 de 2014** por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales
- **Decreto 1076 de 2015** por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible[56].
- Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales
- Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos
- Términos de referencia generales y específicos DAA
- Términos de referencia generales y específicos EIA
- Instructivo Audiencias Públicas Ambientales
- Manual de Seguimiento Ambiental de proyectos
- Protocolos para el Monitoreo y Seguimiento del Subsistema de Información sobre uso de recursos naturales renovables (sectoriales)
- Informe de Cumplimiento Ambiental ICA
- Documentos de sistematización/análisis de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias[57]

**Pueblos Indígenas y Comunidades Negras**

- **Ley 70 de 1993** Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política (comunidades negras y propiedad colectiva)
- **Decreto 1397 de 1997** por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones

[55] Título X: de los modos y procedimientos de participación ciudadana
[56] Título 2. Capítulo 3: Licencias Ambientales y Capítulo 4: Audiencias Públicas en Materia de Licencias y Permisos Ambientales
[57] Especialmente las identificadas en relación a temas de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas y participación, si estuviesen clasificadas.

**Transparencia y Participación**

- **Ley 134 de 1994** por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana
- **Decreto 330 de 2007** por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales y se deroga el Decreto 2762 de 2005
- **Ley 1712 de 2014** de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional
- **Ley 1757 de 2015** de promoción y protección del derecho a la participación democrática

**Consulta Previa**

- **Ley 21 de 1991** Aprueba el convenio 169 de la OIT
- **Decreto 1320 de 1998** por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio
- **Decreto 2613 de 2013** por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa

**Otras**

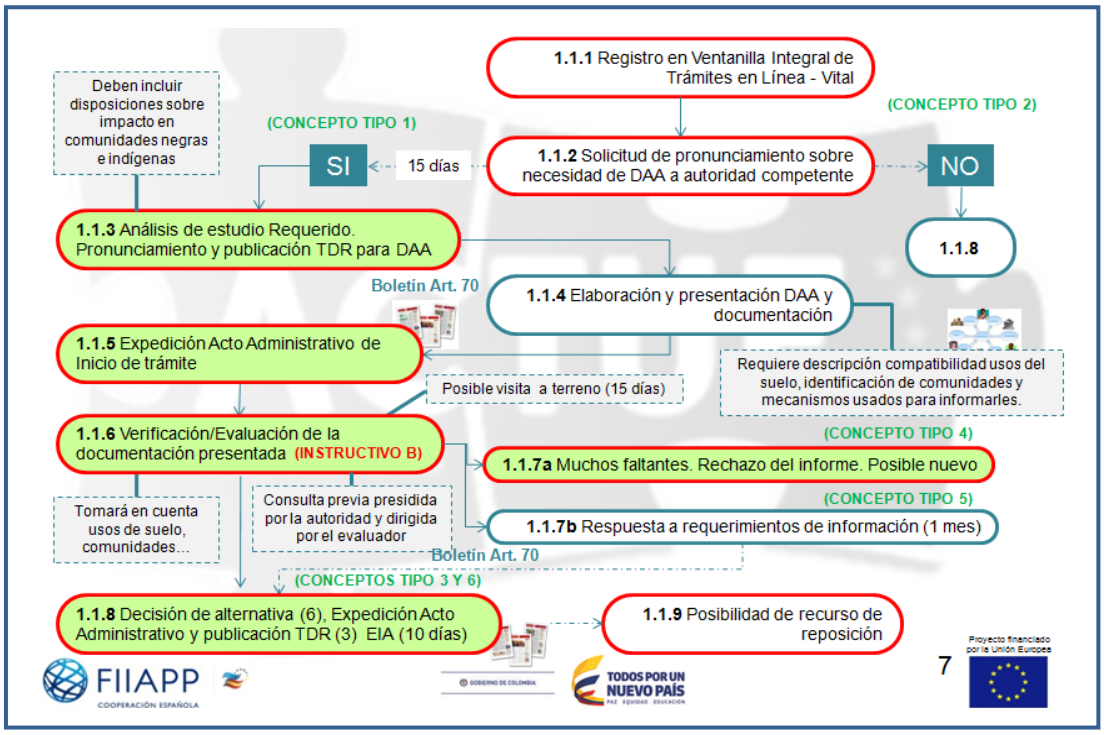
- **Ley 136 de 1994** por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios[58]

[58] Artículo 33°.- Usos del suelo

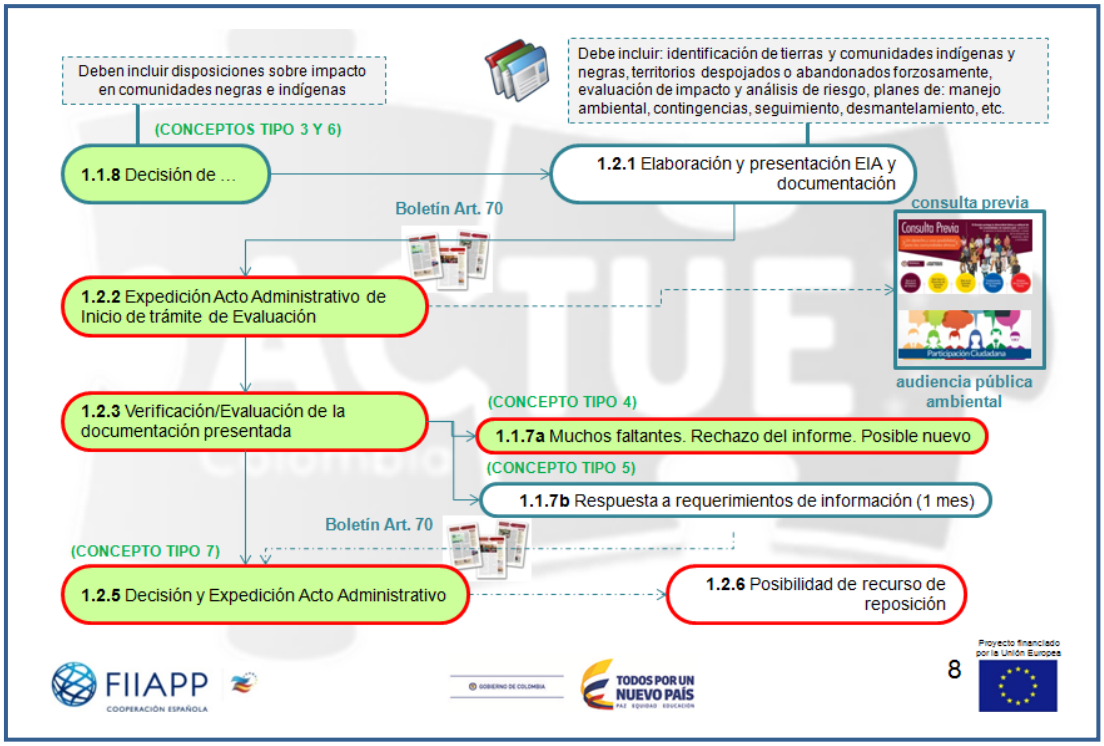
## Anexo 2: Descripción de procedimiento, procesos y subprocesos

Para realizar el diagnóstico se elaboró un mapa de actividades de los procesos relacionados con la concesión de licencias ambientales, teniendo en cuenta las partes interesadas afectadas por el proceso, y los principios y requisitos de transparencia y acceso a la información según la propia norma y la Ley 1712.

### Cuadro 8. Actividades en la fase de DAA



## Cuadro 9. Actividades en la fase de EIA




## Cuadro 10. Análisis preliminar del proceso de solicitud de Licencia ambiental

## Anexo 3: Mapeo de Actores

### Autoridades ambientales competentes[59]

- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA
- Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
- Municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea
- superior a un millón (1.000.000) de habitantes
- Distrito de Barranquilla
- Distrito de Cartagena
- Distrito de Santa Marta

### Otros

- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Ministerio del Interior
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas
- Registro Minero Nacional
- Agencia Nacional de Hidrocarburos
- Unidad de Planeación Minero Energética
- Alcaldías
- Personerías
- Procuraduría General de la Nación
- Defensoría del Pueblo

[59] Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.1.2. Autoridades ambientales competentes

## Anexo 4: Fuentes consultadas

### Instituciones/personas

- Ambiente y sociedad
- Transparencia por Colombia
- Centro de Investigación y Acción Popular - CINEP
- Universidad del Rosario
- Clínica Jurídica Universidad del Rosario
- Pensamiento y Acción Social - PAS
- Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente - AIDA
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
- Procuraduría General de la Nación
- Unidad Coordinación Gobierno Abierto – Ministerio Medio Ambiente Desarrollo Sostenible
- Defensoría del Pueblo
- Consultora
- Tipiel

### Documentos

Los documentos utilizados para realizar el diagnóstico se encuentran citados a pié de página.