FIIAPP COOPERACIÓN ESPAÑOLA

GOBIERNO DE COLOMBIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Proyecto financiado por la Unión Europea

ACTUE Colombia

Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia

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 3: Documento con los indicadores propuestos para el análisis del caso ilustrativo sobre el licenciamiento ambiental en términos de la utilidad del derecho al acceso a la información como derecho llave para otros derechos fundamentales

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

1. Introducción 4

2. Modelo de Indicadores 8

2.1. Algunos resultados del Diagnóstico 8
2.2. Propósito, características, usuarios, alcance y aplicaciones del modelo 9
2.3. Enfoque y lógica de construcción 10
2.3.1. Marco metodológico 10
2.3.2. Emisores de información 11
2.3.3. Usuarios de información 12
2.3.4. Utilidad de la información 13
2.3.5. Información y puntos clave del proceso 15
2.3.6. Contraste de la información 15
2.4. Estructura y características técnicas del modelo 15
2.4.1. Estructura 16
2.4.2. Fuentes de información 17
2.4.3. Aplicación e interpretación 18
2.5. Explicación de las dimensiones del modelo 20
2.5.1. Indicadores de Contexto 20
2.5.2. Indicadores de transparencia activa 21
2.5.3. Indicadores de transparencia reactiva 24
2.5.4. Indicadores de documentos críticos 26
2.5.5. Indicadores de actividades con la comunidad 30
2.5.6. Indicadores de ausencia de litigio y conflicto 33

Anexo 1: 2017-10-09 Modelo de Indicadores. Anexo Fichas Técnicas 36

1. Introducción

Antecedentes

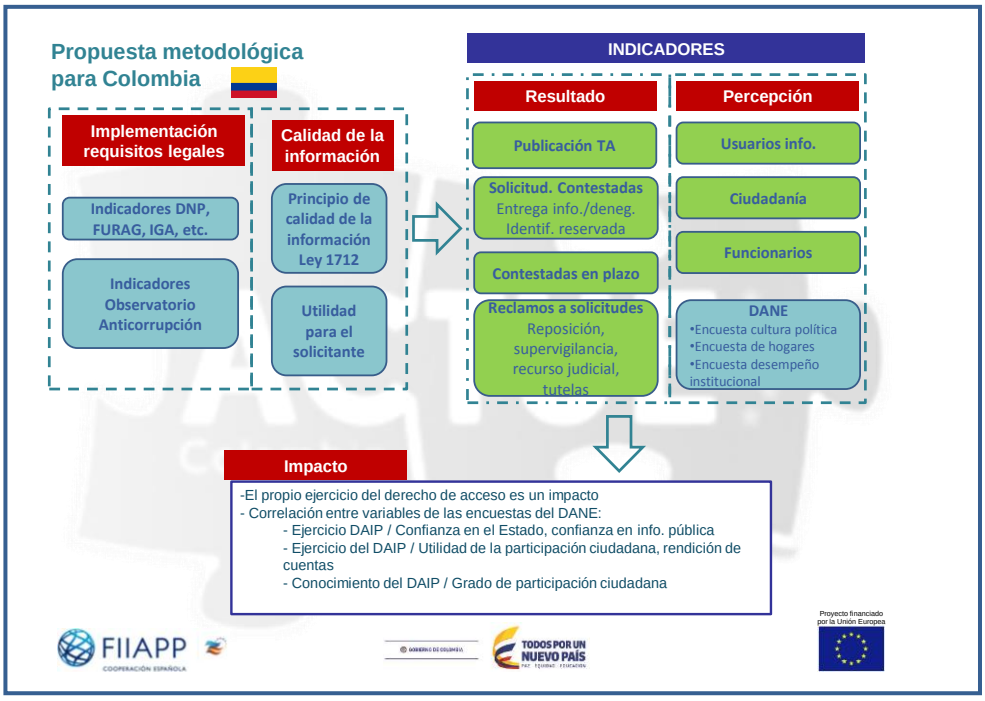
La Asistencia Técnica de la que hace parte este documento se orienta a la construcción de un modelo de indicadores de transparencia aplicado al proceso administrativo de concesión de licencias ambientales en Colombia, y a analizar la posibilidad de establecer una relación de ésta con la capacidad de disfrutar de otros derechos por parte de las comunidades en el área de desarrollo de los proyectos. Se ubica 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 consultoría, entre mayo y diciembre de 2016 el Proyecto ACTÚE apoyó a la Secretaría de Transparencia en 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 esta anterior consultoría[1] sirven de contexto para el planteamiento inicial del presente trabajo, especialmente el que los indicadores sobre trasparencia y acceso a la información posibiliten 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.

Para continuar avanzando en el desarrollo del Modelo de indicadores sobre la Ley de Transparencia y el DAIP iniciado en 2016 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.

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

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 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.

Para ello se parte de un diagnóstico del proceso de licenciamiento ambiental (Producto 2 de la Asistencia Técnica), únicamente orientado a "mapear" la situación respecto a los requisitos de publicación de información de forma proactiva y bajo solicitudes de información, conforme a lo establecido por la Ley de Transparencia 1712 y a estándares internacionales de referencia. Productos de la Asistencia Técnica y contenido de este documento

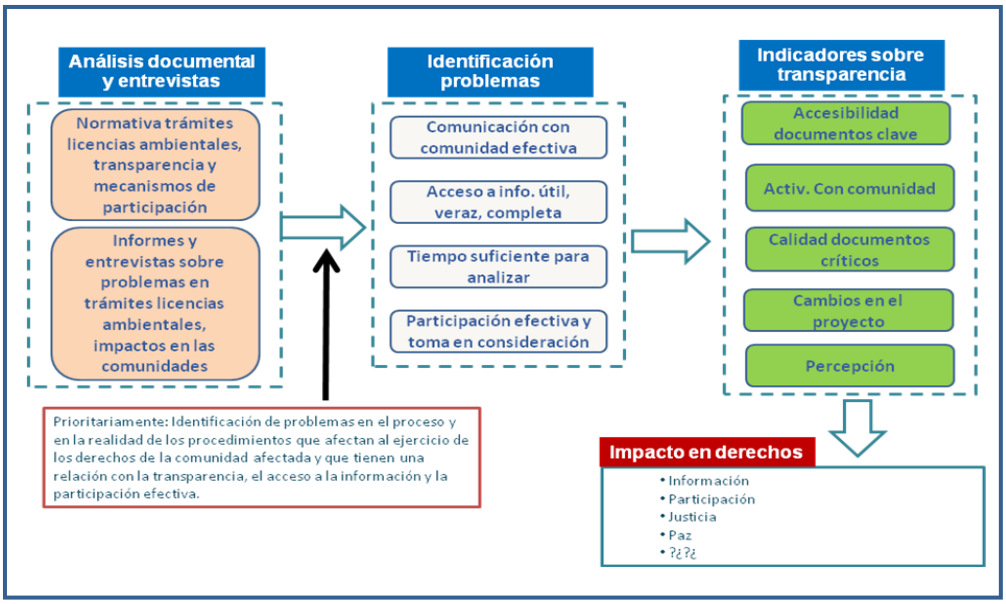
Los siguientes productos hacen parte de esta Asistencia Técnica y se alimentan entre ellos:

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

Cuadro 2. Lógica de trabajo de la Asistencia Técnica



FUENTE: Sustentia Innovación Social

Para una primera aproximación al procedimiento de licenciamiento ambiental de Colombia se realizó un *Diagnóstico sobre el proceso administrativo de concesión de licencias ambientales (Entregable II)* que busca identificar:

- En qué puntos del trámite existen especificaciones de transparencia y acceso a la información (proactiva o reactiva) que contribuyan a facilitar la participación y la protección de derechos.
- 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 las especificaciones, y facilitar una mayor eficacia del procedimiento en la protección de derechos mediante la transparencia y el acceso a la información.

A continuación se presenta el Entregable II1, el Modelo de Indicadores en su versión borrador. Los entregables II y III están relacionados, en tanto que el Modelo de Indicadores se construye sobre la lógica de los hallazgos y las conclusiones del Diagnóstico, y sobre cuestiones de contexto internacional para el desarrollo de políticas públicas y herramientas de transparencia y acceso a la información.

2. Modelo de Indicadores

2.1. Algunos resultados del Diagnóstico

Como resultado del Diagnóstico sobre el proceso administrativo de concesión de licencias ambientales (Entregable II)2 se obtuvieron, de forma muy resumida, las siguientes conclusiones:

- Existen cuestiones de contexto (político, social, económico, geográfico, comunitario) que están afectando al proceso de licenciamiento ambiental.
- Aunque los documentos clave del proceso existen, su calidad en términos de acceso a la información (proactiva y reactiva) para la incidencia y la participación no está en un nivel adecuado.
- Los mecanismos de participación de los que dispone Colombia (políticos, administrativos y jurídicos) no están orientados a una lógica de incidencia y participación preventiva ni son eficaces para generar transformaciones positivas en los territorios y en el país.
- Hay un nivel de rechazo, conflictividad y litigio creciente, principalmente alrededor de los proyectos en sectores estratégicos para el país: minería, hidrocarburos, energía eléctrica y construcción. Se detecta un nivel de uso de mecanismos judiciales y coercitivos por parte de las comunidades, ante la falta de eficacia de la participación como prevención.
- Las comunidades perciben que hay falta de acceso a información útil y de calidad para poder participar e incidir, y que la forma en la que se están implementando los mecanismos de participación no responde a sus expectativas, ya que no se refleja la forma en la que los proyectos valoran y recogen sus aportes.

El Modelo de Indicadores busca establecer las dimensiones con las que se puede trabajar para responder a estos retos.

[2] Ver Limitaciones del Diagnóstico y del proceso de elaboración en el punto 1.4. del documento *Diagnóstico sobre el proceso administrativo de concesión de licencias ambientales*

2.2. Propósito, características, usuarios, alcance y aplicaciones del modelo

Ante los retos identificados en el diagnóstico, el modelo de indicadores se construye con el siguiente **propósito**:

> *"Facilitar información de proyectos/solicitudes que ayude a determinar en qué medida el proceso de concesión de la licencia ambiental se ha llevado a cabo de forma transparente, y de qué manera esto puede tener alguna relación con el acceso al ejercicio de los derechos, principalmente acceso a la información y participación, por parte de las personas y comunidades afectadas".*

En su versión inicial la principal **característica** del modelo es su flexibilidad, ya se puede aplicar de forma completa, por dimensiones o por grupos de indicadores. Esto dependerá del alcance del propósito de su aplicación por parte de los usuarios en cada caso. Su aplicación puede responder a una lógica institucional planificada, de menos a más, para focalizar los esfuerzos y recursos, y acompañarla por una lógica estratégica de mejoras que se trasladen a la realidad del proceso de licenciamiento, su aplicación y su impacto en los resultados.

Con la misma visión de flexibilidad y evolución, y teniendo en cuenta el propósito definido, el **usuario** prioritario del modelo son las autoridades ambientales, en especial la ANLA. Las organizaciones de la sociedad civil, la academia, las empresas y otras instituciones con mandato específico sobre las temáticas como la Secretaría de Transparencia y el Ministerio del Interior, o misión de control de la institucionalidad pública como la Procuraduría General de la Nación o la Contraloría General de la República.

Si bien durante el diagnóstico también se ha trabajado sobre información y hallazgos de la fase de seguimiento del proceso de licenciamiento, con la misma lógica de evolución, el **alcance** del modelo de indicadores tal y como se construye ahora se limita a la fase de concesión de la licencia.

El modelo puede tener las siguientes **aplicaciones** que evolucionarán con el tiempo respondiendo a las necesidades de sus usuarios:

- La aplicación del modelo a un proyecto/solicitud individual permite estudiar de forma general cómo se ha desarrollado ese proceso de licenciamiento concreto, analizar fortalezas y debilidades y establecer relaciones de causalidad con los resultados y hechos posteriores.
- Aunque no tiene en inicio una lógica de comparación ni *ranking*, el análisis de series de proyectos respecto a dimensiones o indicadores concretos también

permitirá identificar problemas y áreas de mejora en el proceso y su implementación, así como mejores prácticas.

- El modelo puede ser una herramienta útil en el monitoreo de procesos de licenciamiento ambiental, en lo que a prácticas de transparencia se refiere. A este objetivo apunta especialmente la incorporación al modelo de indicadores de Alerta, que revelan hechos que requieren especial atención en el contexto de la gestión de la transparencia y el acceso a la información.

Aunque inicialmente se construye para ser aplicado de manera individual a proyectos/solicitudes, su aplicación se puede enfocar hacia una lógica más robusta de evaluación sistemática los resultados de la aplicación del proceso por parte de la institución. Sea cual sea su aplicación, el modelo se construye con una visión de generación de transformaciones y mejoras en el proceso del licenciamiento ambiental desde la transparencia y el acceso a la información, como una herramienta de mejora de la confianza y la gobernabilidad, además de cómo un derecho.

2.3. Enfoque y lógica de construcción

2.3.1. Marco metodológico

El marco metodológico sobre el que se construye el modelo responde a un enfoque fenomenológico, bajo el cual el para hacer la lectura de los resultados es imprescindible el conocimiento de la realidad que se estudia.

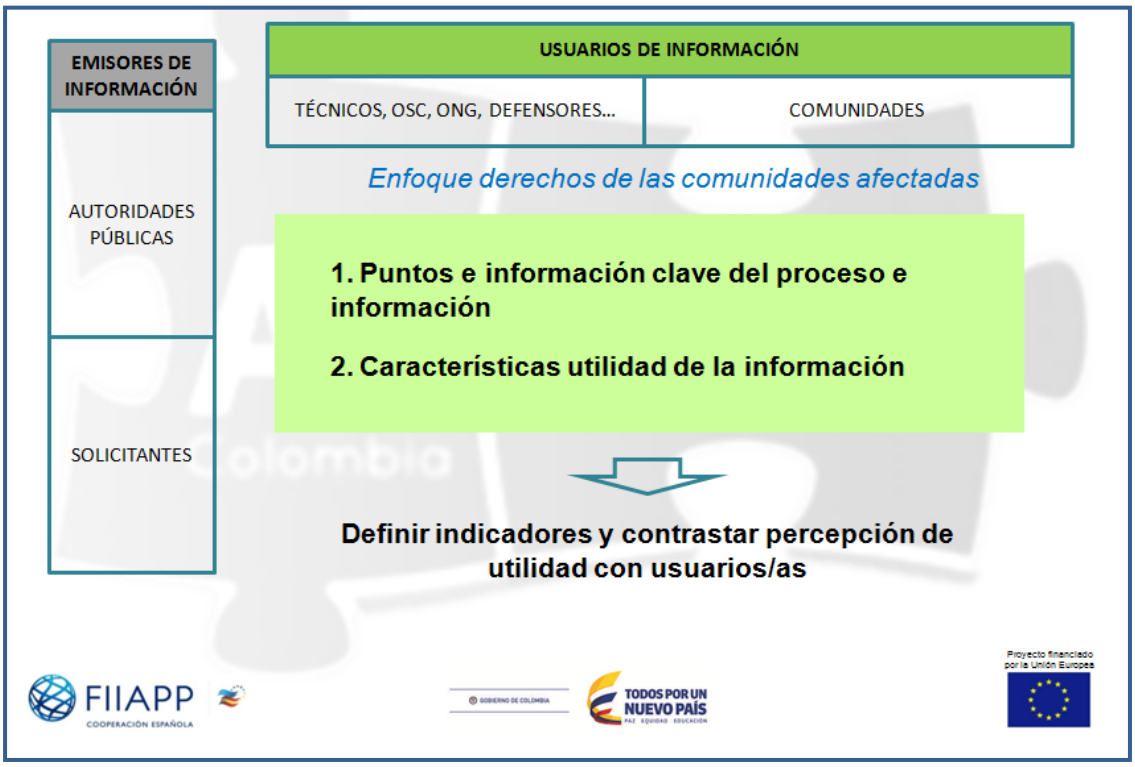
La estructura del modelo responde a la necesidad de orientar las posibles interpretaciones de los resultados hacia el fenómeno que se quiere observar: la relación entre el acceso a la información por parte de los grupos de interés (en especial comunidades y sus acompañantes) en la concesión de la licencia y su utilidad en términos otros derechos, principalmente participación.

Para hacer esas interpretaciones y medir esa relación y su posible impacto, en todo caso es necesario tener en cuenta y combinar los siguientes elementos:

- Los actores que se relacionan con la información y características del proceso a esta información.
- Las características del proyecto.
- El contexto (económico, social, político, geográfico y comunitario) en el que éste se desarrolla.

Sobre estas bases, se definen los aspectos de análisis que nos ayudarán a observar en la realidad cómo se comportan los retos identificados en el diagnóstico.

Cuadro 3. Elementos para la construcción del modelo



Siguiendo la lógica de las posibles aplicaciones que se explicó en el punto anterior, será posible interpretar de forma aislada un proyecto/licencia teniendo en cuenta su contexto y los resultados. Sobre una serie de proyectos/licencias y bajo una lógica planificada de análisis y objetivos, será posible interpretar problemas y consecuencias, buenas prácticas y alertas, etc.

2.3.2. Emisores de información

A lo largo del proceso de licenciamiento son 2 las fuentes principales de información:

- Los "solicitantes" o la empresa que inicia la petición, y que a lo largo del proceso provee los documentos relativos al proyecto para el que solicita la licencia: DAA y/o EIA. Es la información que la autoridad ambiental utiliza para

hacer sus valoraciones y la que las comunidades utilizan, de forma prioritaria, para conocer el proyecto y participar.

- Las "autoridades ambientales", sobre las que recae la responsabilidad de valorar la información facilitada por el solicitante y emitir los correspondientes autos.

Los solicitantes pueden utilizar como fuente o proveedor a consultoras y otras figuras. Las autoridades ambientales se apoyan también en otras autoridades públicas para realizar sus valoraciones y conceptos. A efectos de este modelo la información que facilitan todos ellos a lo largo del proceso se considera integrada en los "solicitantes" y las "autoridades ambientales".

2.3.3. Usuarios de información

Si bien existen más usuarios de información a lo largo del proceso, igual que existen más grupos de interés y partes afectadas por el proceso de licenciamiento y el proyecto (por ejemplo empresa solicitante, autoridades públicas, otras empresas, etc.), por el enfoque y objetivos de esta Asistencia Técnica se priorizan los siguientes:

- Las "comunidades afectadas", en todos sus formatos y composiciones, ya sea como personas individuales o como colectividades, referido a aquellas personas que habitan dentro del área afectada por los riesgos e impactos del proyecto (tanto del área de influencia directa, como indirecta).
- Los "acompañantes técnicos", entendidos como organizaciones de sociedad civil, centros de investigación, trabajadores sociales, centros jurídicos, etc. que apoyan técnicamente a las comunidades para suplir sus carencias de capacidad en cualquier sentido a la hora de recopilar, interpretar, analizar y producir información para el conocimiento y la participación. A los efectos de este documento, bajo este calificativo también se incluirán representantes de la comunidad que hayan estado involucrados en el procedimiento de licenciamiento, teniendo necesidad que acceder a información cualificada sobre el proyecto.

Esta priorización se plasma en el modelo, por un lado, a la hora de definir indicadores sobre la utilidad de la información (según se explica en el siguiente apartado), donde se interpreta dicha utilidad para estos usuarios. En el sentido de que el tipo de información que más interesa a las comunidades afectadas, no tiene porqué ser la misma que a otros interesados (empresas de la competencia, académicos, autoridades locales, etc.). Y lo mismo ocurre con la accesibilidad a la información, pues las

capacidades y recursos de las personas de las comunidades pueden estar muy limitadas para facilitar el acceso y comprensión de cierta información.

Y por otro lado, esta priorización se materializa en la fuente de información de los indicadores de percepción que incluye el modelo propuesto. Esta información está previsto que sea recogida sobre una muestra de la población que habita en el área afectada por el proyecto y sobre aquellas personas que hayan estado vinculadas con el procedimiento formal de licenciamiento, apoyando a la comunidad o representándola como líderes comunitarios, más familiarizados con el procedimiento en cuestión y sus documentos.

2.3.4. Utilidad de la información

Tal y como se explicó anteriormente, la Asistencia Técnica en la que se enmarca el desarrollo de este modelo busca dar continuidad a un ejercicio previo de desarrollo de indicadores en Colombia, en el que se detectó la necesidad de medir el avance de la transparencia en el país, no únicamente desde la formalidad del cumplimiento de requisitos legales, sino desde sus resultados en el ejercicio del derecho. Por ello, el modelo prioriza analizar si la información es útil para que la ciudadanía (especialmente las comunidades afectadas y acompañantes técnicos) pueda ejercer su derecho de acceso y qué consecuencias tiene esto en el ejercicio de otros derechos. Todo esto implica combinar el enfoque de cumplimiento normativo de la Ley 1712 con el de la utilidad de la información, cuya publicación sistemática promueve esta ley.

Cuadro 3. Derechos de acceso[3]

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.

En el documento de diagnóstico se ha argumentado cómo en el ámbito de la información ambiental está reconocida la relación e interdependencia de los derechos

[3] 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

de acceso, y del acceso a la información como llave directa para la participación y el acceso a la justicia, y mediante éstos, a otros derechos.

Tomando la definición dada al derecho de acceso a la participación, y de ésta como la principal utilidad del acceso a la información como derecho llave en el marco del licenciamiento ambiental se define la utilidad de la información como sigue[4]:

> *"Característica por la cual los usuarios, técnicos y comunidades disponen de información ambiental que está en poder de las autoridades públicas para participar en el asunto del que se trate proporcionando insumos significativos, oportunos e informados, y tienen 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".*

Para que se cumpla esta utilidad general, la información del proceso de licencias ambientales debe cumplir una serie de características de calidad definidas por la Ley 1712 de 2014 de Transparencia y Acceso a la Información[5], y agrupadas para el propósito de este modelo:

- 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.

- Con contenido adecuado: significa que la información tiene el contenido necesario para que los usuarios (comunidades y técnicos) 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.

  Agrupa las características reutilizable, procesable y accesible determinados por 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.

  Agrupa las características reutilizable, procesable y accesible determinados por la Ley 1712.

[4] En el documento "Mecanismo de consulta al público Principio 10 del Ministerio de Ambiente" se incluye la definición y enumeración de "información ambiental". Disponible en línea: http://www.minambiente.gov.co/index.php/temas-asuntos-internacionales/1966-plantilla-areas-asuntos-internacionales-3#documentos

[5] Oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y accesible.

2.3.5. Información y puntos clave del proceso

El modelo se construye sobre la lógica de desarrollo de políticas púbicas y herramienta sobre transparencia y acceso a la información que responde a un esquema de:

- Transparencia proactiva: entendida como la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros)
- Transparencia reactiva: entendida como la obligación de responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso a la información.

Junto con el enfoque, el desempeño en el acceso a la información contenida en determinados documentos identificados en el diagnóstico tanto de forma proactiva como reactiva, es clave para el uso prioritario y eficaz de los distintos mecanismos de participación previstos en Colombia.

2.3.6. Contraste de la información

Para el análisis de los distintos aspectos que componen el modelo se mantiene la doble perspectiva de los actores que producen y utilizan la información. La primera se analiza de manera formal y con indicadores objetivos sobre el proceso. La segunda mediante indicadores de percepción de los usuarios de la información.

Esto se aborda confrontando el resultado de los indicadores de proceso con los de percepción de las personas y comunidades afectadas, de forma que se puedan establecer relaciones entre los mecanismos y resultados formales de transparencia con su utilidad real para las personas.

Con ello, se pretende avanzar en el camino de la medición del impacto de la transparencia sobre otros derechos, en este caso especialmente en lo que a facilitar la participación y prevenir conflictos se refiere.

2.4. Estructura y características técnicas del modelo

El reto principal que plantea la construcción de este modelo es que debe representar una realidad compleja de una forma sencilla y sintética, de manera que facilite extraer conclusiones y tomar decisiones. Para ello, el modelo debe renunciar en cierta medida a la exhaustividad y exactitud en aras de mejorar su funcionalidad, tanto en la recolección de información, como en su interpretación. Siempre que ha sido posible se

ha tratado de establecer indicadores que no planteasen dificultades en la obtención de datos, bien porque ya existen o porque su obtención no sería complicada.

2.4.1. Estructura

Se presenta un modelo estructurado en seis dimensiones. La primera dimensión aborda la situación del contexto (social y económico), mientras las cinco dimensiones restantes son de análisis de aspectos relativos al proceso de licenciamiento objeto de estudio: transparencia, participación y ausencia de litios y conflictos.

	INDICADORES DE CONTEXTO		
	A. Socio económico		
	AA. Dimensión del proyecto		
INDICADORES DE PROCESO	**TRANSPARENCIA ACTIVA**		INDICADORES DE PERCEPCIÓN
	B. Accesibilidad de los documentos clave del proceso	B. Percepción sobre la transparencia activa (accesibilidad y utilidad)	
	INDICADORES DE ALERTA		
	TRANSPARENCIA REACTIVA		
	C. Utilidad de la transparencia reactiva para la participación	C. Percepción de la utilidad de la Transparencia Reactiva para la participación	
	INDICADORES DE ALERTA		
	CALIDAD DE LOS DOCUMENTOS CRÍTICOS		
	D. Calidad de documentos de la empresa solicitante	D. Percepción de calidad de documentos de la empresa solicitante	
	INDICADORES DE ALERTA		
	E. Calidad de la resolución de la autoridad ambiental	E. Percepción de calidad de la información de las resoluciones de la Autoridad Ambiental	
	INDICADORES DE ALERTA		
	ACTIVIDADES DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA COMUNIDAD		
	F. Participación de comunidad y autoridades en visitas a terreno y audiencias públicas	F. Percepción sobre actividades de información y participación	
	INDICADORES DE ALERTA		
	AUSENCIA DE LITIGIOS Y CONFLICTOS		
	G. Ausencia de litigios y conflictos con la comunidad	G. Percepción sobre la ausencia de conflictividad	
	INDICADORES DE ALERTA		

En cada una de estas cinco dimensiones de análisis se incluyen indicadores de proceso, e indicadores de percepción de las comunidades afectadas, con lo que se busca contar con una doble visión sobre el desempeño en términos de transparencia, desde lo formal del procedimiento y desde lo percibido por la comunidad. Cada una de estas dimensiones de análisis presenta un resultado agregado en un indicador referido al procedimiento de licenciamiento y otro indicador referido a las percepciones de la comunidad.

Adicionalmente, cada una de las dimensiones de análisis cuentan con indicadores de alerta, que señalan aspectos sensibles del proceso sobre los que se debe prestar especial atención, pues pueden indicar riesgos que el resultado del indicador de la dimensión no sea capaz de representar.

En la metodología también se han identificado como "otros indicadores de interés" aquellos que si bien no se tienen en cuenta en el cálculo de la puntuación (pues no se tienen valores de referencia) sí pueden resultar de interés de cara a realizar una comparación con otros procesos de licenciamiento (p.e. número de descargas de los documentos clave del proyecto en VITAL, n° de personas que intervienen en la Audiencia Pública Ambiental).

Para la definición de los indicadores se han utilizado diversos tipos de datos, el detalle se explica posteriormente en este documento en cada sección donde se abordan las dimensiones del modelo. Algunos de estos indicadores se forman a partir del resultado de otros indicadores, mientras que en otros casos el cálculo es directo.

Se ha buscado mostrar todos los resultados de los indicadores en una escala uniforme de 0% - 100%, para facilitar la interpretación homogénea de los resultados. De manera que a mayor valor del indicador, mejores condiciones de transparencia o de ejercicio de derechos.

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

2.4.2. Fuentes de información

En los distintos indicadores planteados se recoge cuál sería la fuente de información más adecuada. Estas fuentes son varias, las más importantes son la Autoridad Ambiental con competencias sobre el procedimiento y los usuarios priorizados de la información (comunidades afectadas y acompañantes técnicos). En el primer caso, será necesario tener acceso a varios de los documentos que integran el Expediente de la solicitud de licencia de la Autoridad Ambiental, algunos de los cuales son públicos, pero otros sólo bajo solicitud de acceso a la información una vez publicada la resolución (p.e. formatos diligenciados por los evaluadores, concepto técnico).

Para recoger información de la percepción de los usuarios de la información se han considerado unos indicadores dirigidos a las comunidades afectadas (dimensiones B, C, F y G) y otros a los acompañantes técnicos (D y E).

Respecto a la recogida de información sobre la percepción de las personas y comunidades afectadas por el proyecto, debería hacerse, siempre que sea posible, a

partir de una muestra estadísticamente representativa de la población afectada. Para ello, sería necesario que en la muestra de las personas entrevistadas hubiese equilibrio en las características de sus perfiles: edad, género, liderazgo (rol en la comunidad), nivel económico, nivel cultural, etc. Esto es importante dado que en muchas comunidades afectadas hay posiciones diferentes ante este tipo de proyectos y, por tanto también pueden ser diferentes sus percepciones sobre cómo se ha gestionado el de licenciamiento. Por ello, es necesario que la muestra sea lo más representativa posible.

Dependiendo del contexto donde se desarrolle el proyecto, es innegable la dificultad que plantea la aplicación de técnicas estadísticas e incluso es cuestionable que sea lo más adecuado para conseguir la información en ciertas comunidades. Es esta una cuestión donde también se debe aplicar un enfoque fenomenológico, para adaptar el método a la realidad del contexto. De manera que también podría aplicarse la metodología recogiendo información de las comunidades a partir de otros métodos como talleres comunitarios, donde si bien no se sigan las técnicas estadísticas estandarizadas, sea más sencillo y adecuado culturalmente para las personas de las comunidades afectadas. En el documento pedagógico de aplicación de este modelo se aportan más orientaciones al respecto.

2.4.3. Aplicación e interpretación

La aplicación de este modelo se realiza sobre un procedimiento de concesión de licencia ambiental. El análisis se realiza únicamente sobre la fase de licenciamiento, es decir, hasta el otorgamiento o denegación de la licencia, no aborda la ejecución de los proyectos y el seguimiento que de ellos tienen que hacer las autoridades ambientales.

Es posible que en una misma explotación u obra se hayan concedido distintas licencias ambientales, por eso es importante delimitar bien el alcance y acotarlo a la concesión de una licencia que haya tenido impactos significativos sobre la comunidad.

Es aplicable tanto a procedimientos en curso, como a licencias ya concedidas. Sin embargo en el caso de concesiones pasadas, pueden surgir dificultades en estudiar cómo fue la transparencia de ese proceso, tanto en la parte de acceso a documentos (no estarán online), como en la percepción de la comunidad (dados los problemas que podrían surgir a la hora de contactar con las partes interesadas y a la mayor dificultad de éstas a la hora de reconstruir los hechos).

Una vez obtenidos los resultados de los diferentes indicadores, el modelo proveerá una visión multidimensional de cómo se ha llevado a cabo el proceso de licenciamiento. Entre otras cosas, la evaluación permitirá evidenciar si existe una

relación entre los niveles de desempeño formal en aspectos de transparencia y la percepción de las comunidades afectadas.

Así, se podrá valorar, por un lado, si los mecanismos de transparencia están siendo aplicados como está previsto (la información se publica realmente de manera adecuada, se contestan las solicitudes en tiempo y forma) y, por otro lado, si esos mecanismos son efectivos para cumplir sus fines (a las personas de la comunidad les resulta útil la información facilitada).

De igual manera, con los espacios de información y participación que tienen lugar durante el procedimiento de licenciamiento, se pueden poner en relación algunos aspectos formales sobre la realización de estas actividades (audiencias públicas y visitas a terreno de la autoridad ambiental) con la percepción de las personas de la comunidad sobre su participación real e informada en las mismas y la utilidad que creen que tuvieron.

También se pueden analizar las relaciones entre los resultados de las dimensiones más vinculadas con transparencia del proceso (activa, reactiva y calidad de documentos críticos) con las dimensiones más relacionadas con sus posibles impactos (actividades de participación y ausencia de litigios y conflictos).

Se han definido algunos indicadores de percepción que apuntan directamente a conocer la opinión de la comunidad sobre estas posibles relaciones causales entre:

- Falta de transparencia y conflictos:
  "¿La falta de información y participación ha sido una de las causas más importantes de los conflictos originados por el proyecto?"
- Mayor transparencia y mejor participación:
  "Cuando se realizó la Audiencia Pública, ¿contaba con la información necesaria sobre el proyecto para tener una opinión bien formada y poder participar adecuadamente?"

Además de la puntuación obtenida, es importante incorporar los indicadores de alerta, que pueden estar identificando situaciones de riesgo muy relevantes e interpretar todo ello desde el contexto donde se desarrolla el proyecto.

La aplicación de los indicadores de percepción debe ser ajustada a cada realidad concreta, la metodología presenta unas cuestiones que puedan servir de base para la elaboración de encuestas o de dinámicas si se trata de recogida de información en talleres comunitarios. Pero tanto el lenguaje como el mismo contenido de estas preguntas deben ser revisados, pudiendo incluirse nuevas cuestiones, sin que esto afecte a la metodología, ni al cálculo de los indicadores. En el documento pedagógico

de aplicación de este modelo se incluyen varias consideraciones sobre estas adaptaciones de las preguntas de percepción.

2.5. Explicación de las dimensiones del modelo

El detalle del modelo de indicadores, con su explicación de cómo se definen los indicadores, está recogido en fichas técnicas en un archivo Excel que se adjunta a este documento. A continuación se recoge una breve explicación de cada dimensión que trata de facilitar la comprensión de la información técnica recogida en el mencionado adjunto. Cada una de estas dimensiones está recogida en una pestaña del archivo Excel. Los indicadores de percepción están recogidos en una pestaña específica en el archivo Excel, mientras que en este documento se presentan con cada una de las dimensiones para una mejor comprensión.

2.5.1. Indicadores de Contexto

En la ficha técnica de los indicadores de Contexto se ha incluido también una ficha de proyecto, que recoge los datos básicos sobre el mismo y que resultará útil para tener accesible y ordenada información necesaria para el análisis, por ejemplo, el N° del expediente, los municipios afectados, presencia de comunidades negras y/o indígenas, la información sobre la celebración de audiencias públicas, consultas previas, o consultas populares.

Los indicadores de esta dimensión facilitan un marco para interpretar los resultados del resto de las dimensiones del modelo. Los recogidos bajo la categoría de "Contexto Social" permiten conocer las características principales del área del proyecto:

- Categorización del municipio (Contaduría General de la Nación[6]).
- Índice corrupción (Transparencia por Colombia[7]).
- Uso de lenguas distintas al español (Mapa de lenguas de Colombia[8]).
- Analfabetismo (DNP[9]).
- Penetración de internet en el Municipio (MINTIC[10]).

[6] Categorización de Departamentos, Distritos y Municipios. Contraloría General de la Nación
[7] Indice de Transparencia de las Entidades Públicas. Transparencia por Colombia
[8] Portal de Lenguas de Colombia. http://www.lenguasdecolombia.gov.co/
[9] Indice de Pobreza Multidimensional por Municipio. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia. Departamento Nacional de Planeación
[10] Informe Trimestral MINTIC. Penetración de internet

- Número de solicitudes de restitucón de tierras recibidas por la Unidad de Restitución de Tierras en el municipio[11].

Por otra parte, los indicadores recogidos bajo la categoría "Magnitud del Proyecto" tratan de obtener una visión sobre su dimensión:

- N° de personas afectadas
- Superficie afectada
- Presupuesto del proyecto
- Tiempo de ejecución (obra, explotación)

Se trata, por tanto, de contar con un pequeño grupo de indicadores que describa algunas características de la población que podrían influir en la capacidad de la comunidad de acceder a información y participar. Así como datos sobre la dimensión del proyecto y con ello sobre su capacidad de provocar impactos sobre las comunidades locales.

2.5.2. Indicadores de transparencia activa

La dimensión transparencia activa en lo que se refiere a **indicadores de proceso** se ha evaluado en un indicador denominado "B. Accesibilidad de los documentos clave del proceso". Este indicador trata de reflejar una estimación de la accesibilidad a la documentación clave del proceso de las comunidades afectadas por el proyecto, tanto a través de la Plataforma VITAL, como con la consulta de documentos en las oficinas de la Autoridad Ambiental correspondiente (ya sea en formato impreso o a través de los medios informáticos disponibles).

Para ello se han elaborado unos indicadores intermedios que se conforman tal y como se explica a continuación.

Para calcular la Accesibilidad de la documentación en Vital para la población, se ha tenido en cuenta cuáles de los documentos identificados como clave en el proceso de licenciamiento para las comunidades afectadas están accesibles en la Plataforma Vital. Esta selección de documentos clave se definió considerando aquellos documentos del proceso de licenciamiento que mayor utilidad que pueden tener para los usuarios priorizados por este modelo (comunidades afectadas y acompañantes técnicos), a partir de la información recogida en el diagnóstico previo. Sobre este dato, se ha

[11] Unidad de Restitución de Tierras.

ponderado si estos archivos figuran en la Plataforma con un nombre reconocible, reduciendo el valor del indicador en el caso de que no sea así.

Este resultado ponderado se ha puesto en el contexto de penetración de internet en los municipios donde se desarrolla el proyecto, para obtener un valor estimado de la Accesibilidad de la documentación en Vital para la población.

Para calcular la Accesibilidad documentación en la sede se recoge un primer indicador que mide cuántos de los documentos clave están disponibles para su consulta presencial en las oficinas de la Autoridad Ambiental más cercana a donde se desarrolla el proyecto.

Este resultado se ha puesto en el contexto geográfico con un indicador que busca ponderar la dificultad de acceder a las oficinas de la Autoridad Ambiental en función del tiempo que se tarde en desplazarse una persona desde su comunidad hasta dichas oficinas. Si las oficinas de la Autoridad Ambiental (CAR) se encuentran en la misma ciudad que la comunidad afectada, entonces se conserva el valor del indicador de los documentos clave accesibles en papel en el CAR; a partir de ahí, un mayor tiempo dedicado para este desplazamiento va reduciendo progresivamente el valor del indicador de la siguiente manera:

- 100%: proyecto en la misma ciudad que el CAR
- 75%: Tiempo i/v: 1,5 - 3 horas
- 50%: Tiempo i/v: 3-5 horas
- 25%: Tiempo i/v: 5-8 horas
- 10%: Tiempo i/v: más de 8 horas

A fin de considerar que un documento se encuentra disponible para su consulta en la sede de la autoridad ambiental, es necesario que la CAR sea capaz de facilitar el acceso al mismo el mismo día en que se requiere. En caso de que por falta de recursos o por problemas en la gestión documental, la CAR no sea capaz de proporcionar acceso a la documentación solicitada en menos de un día, el modelo considera que la documentación no se encuentra disponible. El motivo de establecer este criterio es que dada la lejanía de las comunidades afectadas respecto a las oficinas de las CAR y la necesidad de desplazarse durante horas, un retraso de más de un día puede obstaculizar de manera determinante la consulta de los documentos relativos al proceso de licencia.

Para evaluar este indicador, la fuente de información es la interacción directa con la CAR. Es decir, de cara a determinar la accesibilidad de los documentos en la sede, es

necesario contactar con la CAR ya sea mediante consulta electrónica, por vía telefónica o de manera presencial.

De manera adicional, se ha incluido un indicador de alerta para destacar casos en los que al entablar contacto con la CAR, se detecte que ésta está interponiendo de manera activa alguna traba en el proceso de consulta, ya sea mediante el pago de tasas o mediante la solicitud de requerimientos adicionales a la persona que solicita el acceso.

Finalmente, el **indicador de proceso** que resume esta dimensión, la Accesibilidad de los documentos clave del proceso, se calcula como una media aritmética entre los valores obtenidos según se explicaba anteriormente:

- Accesibilidad de la documentación en Vital.
- Accesibilidad documentación en la oficina de la autoridad ambiental.

El valor obtenido situará la accesibilidad a los documentos clave en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

También se incluye un **indicador de alerta**, sobre si alguno de los documentos clave contiene restricciones al acceso por información confidencial o reservada. En caso de que sí exista, es importante tenerlo en cuenta porque puede tratarse de un proyecto que por su naturaleza (por ejemplo relacionado con seguridad nacional) tenga condicionantes en aspectos de transparencia y participación. A fin de interpretar los resultados es, importante tener en cuenta a qué responde dicha restricción de acceso, para lo cual puede resultar de interés consultar el índice de información reservada y confidencial de la autoridad ambiental.

Por su parte, el **indicador de percepción** de esta dimensión se calcula a partir de la contestación a seis preguntas, que se centran en identificar el nivel de utilidad y facilidad de acceso a los documentos percibidos por las personas de la comunidad, así como en preguntar si estas personas conocen cómo acceder a los documentos vía internet y dónde consultar los documentos en papel.

Para ello, se propone al entrevistado que responda si está de acuerdo con las afirmaciones anteriores eligiendo un valor de la siguiente escala:

- 0%: Nada
- 25% Poco
- 50% Algo

- 75% Bastante
- 100%: Totalmente

El indicador se calcula como una media aritmética de los valores de respuesta. El valor obtenido situará la percepción de la accesibilidad y utilidad de la transparencia activa en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

Por último, se recoge **otro indicador de interés**: número de descargas documentos clave en VITAL. Si bien no se ha incluido en la puntuación de la transparencia directa por la dificultad de encontrar una escala de referencia, sí puede ser interesante recoger esta información de cara a análisis comparativos con otros proyectos de similares características.

2.5.3. Indicadores de transparencia reactiva

La dimensión de transparencia reactiva se evalúa en un **indicador de proceso** denominado "C. Utilidad de la transparencia reactiva para la participación".

Este indicador se calcula a partir de un único parámetro relacionado con el proceso de respuesta a solicitudes de información: % de solicitudes respondidas satisfactoriamente dentro del plazo legal.

Para calcular este indicador se requieren dos datos:

- C.1 Suma de todas las solicitudes de información recibidas por la autoridad ambiental competente, sobre información del expediente de las que se tiene registro.
- C.2 N° de solicitudes respondidas aportando la información solicitada (total o parcialmente) en 10 días, o en caso de solicitar ampliación en nuevo plazo previsto, siempre inferior a 20 días.

Siendo el cálculo del indicador C2/C1. El valor obtenido situará la utilidad de la transparencia reactiva para la participación en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

Se ha considerado este único dato el indicador, pues sólo aquellas solicitudes contestadas aportando la información y en tiempo pueden ser útiles para la participación, dado que los plazos del procedimiento de licencias ambientales no se detendrá porque un solicitante de información no haya recibido respuesta a una solicitud de información.

También se incluyen como **indicadores de alerta** los siguientes:

- N° de solicitudes respondidas sin aportar información por causa justificada (excepciones previstas en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014 o en otras normas).
- N° de solicitudes de información NO respondidas (excluyendo aquéllas que, dentro del plazo legal, estén pendientes de contestación).
- N° de reposiciones presentadas ante la entidad por disconformidad con la respuesta recibida a la solicitud de información.

Estos datos pueden indicar que se están dando situaciones que impiden el acceso a la información de los solicitantes del expediente de manera generalizada. O bien que las respuestas aportadas a los solicitantes no les satisfacen y presentan recursos de reposición.

Por su parte el **indicador de percepción** de esta dimensión se calcula a partir de la contestación a cuatro preguntas, que se centran en identificar el nivel de utilidad y facilidad para realizar las solicitudes y obtener respuesta por las personas de la comunidad, así como preguntar sobre si conocen a qué entidad dirigirse y cómo solicitar información adicional sobre el proyecto.

Para ello se propone al entrevistado que responda si está de acuerdo con las afirmaciones anteriores eligiendo un valor de la siguiente escala:

- 0%: Nada
- 25% Poco
- 50% Algo
- 75% Bastante
- 100%: Totalmente

La percepción de la utilidad y la accesibilidad de la información reactiva se calculan como una media aritmética de los valores de respuesta. El valor obtenido situará la percepción de la utilidad de la transparencia reactiva para la participación en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

También se ha incluido como **otro indicador de interés** las solicitudes remitidas desde otras entidades públicas. Se refiere al Número de Solicitudes de información de personas u organizaciones de la comunidad remitidas a la autoridad ambiental desde otras entidades públicas a las que se habían presentado sin tener las competencias sobre el proyecto (por ejemplo CAR, Municipalidad, Personero, Defensoría, etc.). Puede ser útil para entender el grado de coordinación institucional, si las entidades públicas colaboran para facilitar el acceso a la información de la ciudadanía.

2.5.4. Indicadores de documentos críticos

En esta dimensión, a diferencia del resto, se presentan dos indicadores, tanto de proceso, como de percepción. Esto es así porque bajo esta dimensión se evalúa tanto la calidad de los documentos elaborados por la empresa (Diagnóstico de Alternativas Ambientales DAA, Estudio de Impacto Ambiental EIA, Plan de Manejo Ambiental PMA), como las resoluciones emitidas por la autoridad ambiental en relación a los documentos antes mencionados presentados por la empresa.

Por ello, era necesario presentar los resultados por separado, careciendo de sentido unirlos en un único indicador.

Los **indicadores de proceso** para determinar la calidad de la información de los documentos de la **empresa solicitante** (DAA, EIA y PMA) se mide a partir de la valoración del evaluador en los formatos oficiales del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, dentro del Instructivo B: Evaluación de Estudios Ambientales. ANEXOS B-4 y B-7.

Los datos se deben recoger del formato ya totalmente diligenciado (cumplimentado) por el evaluador, donde haya incorporado tanto el trabajo de campo, como la valoración de la información adicional que le hubiese podido solicitar. Es decir, cuando el evaluador se dispone a elaborar el Concepto técnico, momento en el cual el formato no puede contar con ningún criterio calificado como "no cubierto adecuadamente", la empresa tiene que haberlo solucionado aportando información a requerimiento del evaluador, de otra manera supondría el rechazo del estudio ambiental.

Se han establecido dos indicadores:

- D5: se puntúa mediante el porcentaje de criterios calificados "adecuadamente cubierto" y el porcentaje de criterios calificados "adecuadamente cubierto" dentro de la sección RESUMEN DEL ESTUDIO en los formatos EV-2 y EV-3.
- D6: Calificación de la Calidad del Documento (CD). A partir de la información del evaluador contenida en el formato EV-6 "Calidad presentación estudios ambientales". El propio Manual de Evaluación recoge el método de cálculo para determinar la calidad del documento y es este mismo el que adopta el presente modelo. Se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula (CD es la calidad del documento):

  CD = 10/14 x (A + B/2 + C + D/2)

  - A: es el número total de criterios específicos marcados como adecuadamente cubiertos
  - B: es el número total de criterios específicos marcados como cubierto con condiciones
  - C: es el número total de criterios específicos marcados como adecuadamente cubiertos y que están identificados como relevantes
  - D: es el número total de criterios específicos marcados por el evaluador como cubierto con condiciones y que están identificados como relevantes

La calidad de los documentos de la empresa solicitante se evalúa como la media aritmética entre estos dos indicadores descritos. El valor obtenido situará la calidad de estos documentos en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

A la hora de interpretar los resultados obtenidos en estos indoicadores, resulta relevante tener en cuenta la definición de "criterio adecuadamente cubierto", "ccriterio cubierto con condiciones" y "criterio no cubierto adecuadamente" que porporciona el manual de la ANLA para la evaluación de estudios ambientales:

CRITERIO ADECUADAMENTE CUBIERTO. *Esta columna debe marcarse con una X en el caso en que al comparar un criterio de evaluación con el estudio ambiental evaluado se concluya que el estudio suministra la información completa sin vacíos ni debilidades. Debe anotarse que la evaluación debe determinar la calidad y pertinencia de la información suministrada en el estudio para cubrir cada criterio de la lista de chequeo.*

CRITERIO CUBIERTO CON CONDICIONES. *Esta columna debe marcarse con una X en el caso en que al comparar un criterio de evaluación con el estudio ambiental evaluado se*

concluya que el estudio suministra la información satisfactoria con algunos vacíos y debilidades no vitales para el proceso de decisión.

CRITERIO NO CUBIERTO ADECUADAMENTE. *Esta columna debe marcarse con una X en el caso en que al comparar un criterio de evaluación con el estudio ambiental evaluado se concluya que el estudio presenta un pobre suministro de información con vacíos y debilidades que impiden el proceso de decisión.*

Por su parte, la **percepción** de los usuarios (en este caso acompañantes técnicos de la comunidad) sobre la calidad de los documentos de la empresa se evalúa a partir de la contestación a ocho preguntas que se centran en conocer su opinión sobre si estos documentos eran comprensibles, recogían sus aportaciones, definían claramente los riesgos y las medidas asociadas para prevenirlos, cuáles eran los compromisos de la empresa y si fueron útiles para defender sus derechos. El detalle de estas preguntas figura en el archivo Excel adjunto.

Para ello se propone al entrevistado que responda si está de acuerdo con las afirmaciones anteriores eligiendo un valor de la siguiente escala:

- 0%: Nada
- 25% Poco
- 50% Algo
- 75% Bastante
- 100%: Totalmente

El indicador de percepción de calidad se calcula como una media aritmética de los valores de respuesta. El valor obtenido situará la percepción de calidad de documentos de la empresa solicitante en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

Por su parte, la calidad de la información de la resolución de la autoridad ambiental se mide a partir de una evaluación cualitativa del cumplimiento de 12 criterios definidos:

- 0%: Nada
- 25% Poco
- 50% Algo
- 75% Bastante
- 100%: Totalmente

Estos criterios se centran en determinar hasta qué punto la resolución de la autoridad ambiental recoge información útil para que las comunidades puedan defender sus derechos, comprendiendo el proyecto con los riesgos que asume la comunidad, las medidas previstas, pero también entendiendo cómo ha valorado la autoridad ambiental la participación de la comunidad, cómo se han recogido sus aportaciones y cómo se han tenido en cuenta, así como si se ha valorado la existencia de conflictos o la posibilidad de que estos se produzcan por el desarrollo del proyecto. El detalle de estos criterios figura en el archivo Excel adjunto.

El indicador de calidad se calcula como una media aritmética de los valores asignados del grado de cumplimiento de cada uno de los criterios definidos. Finalmente, el valor obtenido situará la calidad de la información de las resoluciones de la Autoridad Ambiental en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

De manera adicional, se han incluido dos **indicadores de alerta** (D7 y E12) destinados a destacar casos en los que no se encuentren disponibles los documentos críticos que son objeto de análisis en esta dimensión.

Por su parte la **percepción** de los usuarios (en este caso acompañantes técnicos de la comunidad) sobre la calidad de la resolución de la autoridad ambiental se evalúa a partir de la contestación a nueve preguntas, muy similares a las realizadas sobre la percepción de la calidad de los documentos de la empresa solicitante, si bien añadiendo un indicador sobre el grado de confianza en la información que les provee la autoridad ambiental. El detalle de estas preguntas figura en el archivo Excel adjunto.

A fin de obtener una puntuación, se propone al entrevistado que responda si está de acuerdo con las afirmaciones eligiendo un valor de la siguiente escala:

- 0%: Nada
- 25% Poco
- 50% Algo
- 75% Bastante
- 100%: Totalmente

La percepción de la calidad se calcula como una media aritmética de los valores de respuesta. El valor obtenido situará la percepción de calidad de la información de las resoluciones de la Autoridad Ambiental en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

2.5.5. Indicadores de actividades con la comunidad

En esta dimensión, los **indicadores de proceso** abordan cuestiones relacionadas con la participación de las autoridades locales en las Audiencias Públicas, la visita a terreno de la autoridad ambiental y la socialización del proyecto por parte d ela empresa.

La participación de las entidades públicas en la Audiencia Pública Ambiental ha sido considerada como un indicador relevante de la involucración de la institucionalidad en la defensa del bien público. Se trata de entidades que cuentan con capacidades para facilitar el acceso a la información y favorecer la participación de las comunidades, pudiendo apoyar y asesorar en muchas fases del proceso. La Audiencia Pública es un momento donde esto se hace visible, a partir de las actas se puede determinar de qué entidades asistieron y cuáles de ellas participaron activamente.

El listado de las entidades se ha conformado a partir del Decreto 330 de 2007 sobre Audiencias Públicas, Artículo 12 (intervinientes por derecho propio). Este listado se puede ampliar incluyendo otras entidades públicas que se considere que en el contexto del proyecto deberían tener un papel relevante de apoyo a la comunidad y de velar por los intereses colectivos.

De este contraste de participación de las autoridades públicas en la audiencia pública sale un primer indicador en forma de porcentaje, sobre el total de aquellas que estaban llamadas a participar cuántas lo hicieron.

Sobre la participación de las comunidades en la visita a terreno de la autoridad ambiental, se han definido una serie de criterios relativos a la autonomía del evaluador a la hora de organizar la agenda e identificar a las personas a entrevistar en la comunidad, a la diversidad de perfiles entre los entrevistados y a si ha realizado entrevistas sin la presencia de la empresa. Por un lado, se han definido cuatro indicadores No (0) / Sí (1) que evalúan la información relativa a la organización y al desarrollo de la visita a terreno. Junto a estos, otros cuatro indicadores actúan como alertas para detectar casos en los que se considera que existe un riesgo mayor en cuanto a la independencia o la objetividad del evaluador.

Este conjunto de indicadores está destinado a detectar factores que puedan incidir de manera negativa en la independencia del evaluador que efectúa la visita a terreno. El diagnóstico realizado reveló que la visita a terreno se trata de un punto crítico en el cual las injerencias indebidas por parte de la empresa pueden obstaculizar de manera

directa la participación de las comunidades en la identificación y la gestión de los riesgos asociados al proyecto en cuestión. En concreto, se identificaron cuatro elementos que ponen en peligro la independencia del evaluador:

- Organización de la visita por parte de la empresa.
- Designación por parte de la empresa de las personas de la comunidad a ser entrevistadas por el evaluador.
- Falta de entrevistas a personas de la comunidad realizadas sin la presencia de representantes de la emprsa.

En vista de estos riesgos, se considera que el primer paso a la hora de detectar problemas de independencia es contar con información relativa al proceso de organización de la visita, al proceso de identificación de informantes, el listado de los indivividuos u organizaciones entrevistados. Junto a esto, también se busca información destinada a conocer si en el desarrollo de las entrevistas a las comunidades, se encontraban, de manera continuada, representantes de la empresa que pudieran limitar la libertad de expresión del entrevistado.

En este caso, la información buscada no cuenta con fuentes estandarizadas, por lo que la posibilidad de obtenerla dependerá del nivel de detalle presente en las actas de las visitas, en la resolución de la autoridad ambiental y en las listas de chequeo del DAA y el EIA. Teniendo en cuenta la probabilidad de que la información no esté plasmada por escrito en los documentos públicamente accesibles, la evaluación de esta dimensión requerirá una espceial colaboración por parte de la autoridad ambiental y en concreto, del Equipo Técnico de Evaluación que llevó a cabo la visita.

En vista de la dificultad existente para acceder a esta información, los indicadores que evalúan la participación de la comunidad en la visita a terreno (F9, F11, F13 y F15) no puntúan la independencia del evaluador en sí misma, sino la disponibilidad de la información que sería necesaria para realizar dicho análisis. En caso de que la información resulte accesible, será posible cumplimentar los indicadores F10, F12, F14 y F16, que funcionan como alerta en caso de que se detecte algún riesgo en la independencia del Equipo Técnico de Evaluación.

A fin de evaluar la socialización del proyecto por parte de la empresa, se han definido 10 indicadores destinados a comprobar que se llevaron a cabo una serie de actividades que permitieron a la comunidad afectada conocer los impactos del proyecto y realizar aportaciones al respecto. Como fuente para estos indicadores, se toma la resolución de la autoridad ambiental.

Finalmente, la participación de las comunidades y de las autoridades públicas se evalúa mediante un único indicador que se obtiene como la media aritmética de la puntuación obtenida en los siguientes indicadores:

- Participación de las entidades públicas en audiencia pública ambiental.
- Participación de las comunidades en la visita a terreno de la autoridad ambiental.
- Socialización del proyecto por parte de la empresa.

El valor obtenido situará el la participación de comunidad y autoridades públicas en visitas a terreno y audiencias públicas en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

También se incluyen los siguientes **indicadores de alerta** a fin de identificar posibles sesgos en la información sobre las personas afectadas por el proyecto:

- La empresa solicitante ha organizado la agenda de la visita a terreno.
- La empresa solicitante ha designado a las personas de la comunidad a ser entrevistadas por la autoridad ambiental.
- ¿La información de la comunidad se ha recogido de fuentes diversas? (Municipalidad, Personero, líderes comunitarios, habitantes anónimos afectados por el proyecto)
- ¿Se han realizado entrevistas o talleres para recoger información de la comunidad sin la presencia de la empresa solicitante?

Junto a éstos, un indicador de alerta avisa de casos en los que no se tiene información sobre cómo se ha realizado la identificación de la población afectada a fin de incluirla en las actividades de socialización y en los programas de manejo.

Por su parte, el **indicador de percepción** de la comunidad sobre las actividades de información y participación en la comunidad se calcula a partir de la contestación a doce preguntas, que buscan en conocer su opinión sobre hasta qué punto las actividades de información de la empresa les permitió conocer el proyecto, sus impactos negativos y los beneficios que traería, si confían en la información de la empresa, si contaban con la información necesaria para participar adecuadamente en la audiencia pública, cómo fue la convocatoria y si se pudo intervenir libremente en la audiencia pública, y sobre la utilidad de los espacios de participación para defender sus

derechos. También se aborda si en la visita a terreno de los evaluadores de la autoridad ambiental le fue sencillo acceder a ellos para hacer aportaciones. El detalle de estas preguntas figura en el archivo Excel adjunto. Se propone al entrevistado que responda si está de acuerdo con las afirmaciones anteriores eligiendo un valor de la siguiente escala:

- 0%: Nada
- 25% Poco
- 50% Algo
- 75% Bastante
- 100%: Totalmente

El indicador de percepción se calcula como una media aritmética de los valores de respuesta. El valor obtenido situará la percepción sobre actividades de información y participación en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

2.5.6. Indicadores de ausencia de litigio y conflicto

Esta dimensión pretende medir el grado de ausencia de litigios y conflictos relacionados con el proceso de licenciamiento. La denominación en términos "de ausencia de" ha sido motivada por el objetivo de que todos los indicadores del modelo tuviesen una lectura uniforme, de manera que valores altos en los indicadores indiquen mejores condiciones de transparencia o de ejercicio de derechos. En esta dimensión, mantener este criterio exigía cambiar el indicador de "litigio y conflicto", por "ausencia de litigio y conflicto".

La inclusión de esta dimensión en la metodología trata de establecer relaciones entre el ejercicio de la transparencia y la participación en los procesos de licencias ambientales y la conflictividad presente en entorno.

Es preciso poner de manifiesto que este acercamiento no asume una relación directa y unívoca entre falta de transparencia y aumento de litigios y conflictos, pero sí, que la falta de transparencia y participación puede ser un componente importante para

generar conflictos, y que una buena gestión de la transparencia y la participación puede evitar conflictos[12].

Asimismo debe considerarse que es posible que se produzca la relación inversa y que las personas al tener mayor conocimiento sobre el proyecto y sus impactos, levanten mayores objeciones y/o cuenten con fundamentos para interponer sus demandas. En este sentido debe entenderse que el litigio es también una forma legítima de participación.

La inclusión de esta dimensión busca poner en relación la transparencia y la participación con la ausencia de litigios y conflictos, para con ello buscar relaciones de causalidad, pero éstas deben ser interpretadas por el evaluador de manera específica a partir de toda la información del proyecto. A ello puede contribuir también la información recogida por indicadores de percepción que apuntan directamente a conocer la opinión de la comunidad sobre estas posibles relaciones: *"¿La falta de información y participación ha sido una de las causas más importantes de los conflictos originados por el proyecto?"*

Como en las dimensiones anteriores, se incorporan dos fuentes de información a través de dos grupos de indicadores. Por un lado, se recogen los llamados "indicadores de proceso", que miden el grado de ausencia de litigio y conflicto que el proyecto genera en la comunidad. Por otro, los "indicadores de percepción" pretenden medir el nivel de conflictividad motivado por el proyecto que se percibe por parte de las comunidades afectadas.

Se presentan un total de 9 indicadores de proceso, los cuales se presentan agrupadas en 4 categorías: 2 de ellos relativos a recursos interpuestos por terceros (en relación al Diagnóstico de Alternativas Ambientales y al Estudio de Impacto Ambiental), otros 2 a procedimientos judiciales que pueden estar directamente vinculados o no al proceso de licenciamiento, 2 más a Tutelas judiciales y 3 a Conflictos con la comunidad, los cuales se centran en procesos como las consultas populares, las audiencias públicas u algún conflicto entre la comunidad y la empresa que haya sido identificado con motivo de la puesta en marcha del proyecto.

Estos indicadores se responden a diferencia de otros similares del modelo, asignando al valor afirmativo un cero Sí (0) / No (1), esto responde a la intención de que el indicador tenga una lectura uniforme con el resto de dimensiones, tal y como se

[12] 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)

explicaba anteriormente. Con el resultado de estos indicadores se puede hallar un resultado promedio, que constituye el indicador de ausencia de litigios y conflictos.

El valor obtenido situará la ausencia de litigios y conflictos en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

También se incorporan los siguientes indicadores de alerta:

- Existencia de procesos judiciales referidos directamente al proceso de licenciamiento.
- Existencia de procesos judiciales que afectan al proceso de licenciamiento - Ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) u otros procedimientos judiciales (amenazas y violencia contra pobladores, defensores, despojo, desplazamiento forzoso, etc.).
- ¿Se ha admitido una la tutela judicial que afecta al procedimiento o al proyecto?
- ¿Ha habido Consulta Popular que afecte directamente a las actividades del proyecto?
- ¿El acta recoge que la Audiencia Pública se desarrolló en un clima conflictivo?
- ¿Se han identificado conflictos entre la comunidad y la empresa relacionados con el proyecto?

Los **indicadores de percepción** se dirigen a identificar, en primer lugar, a qué actores está afectando el conflicto que se ha generado, si se han producido entre miembros de la comunidad, o entre éstos y la empresa, o entre éstos y las autoridades locales o nacionales. Posteriormente, se reflexiona acerca de la relevancia que ha tenido la falta de información y de participación en los conflictos originados por el proyecto, y en la posibilidad existente de que la comunidad emprenda la vía judicial para defender sus derechos.

Para ello, se propone al entrevistado que responda si está de acuerdo con las afirmaciones anteriores eligiendo un valor de la siguiente escala:

- 0%: Nada
- 25% Poco
- 50% Algo

- 75% Bastante
- 100%: Totalmente

El indicador se calcula como una media aritmética de los valores de respuesta. El valor obtenido situará la percepción sobre la ausencia de conflictividad en la siguiente escala:

Nula	Muy Baja	Baja	Media	Alta
0%	25%	50%	75%	100%

Anexo 1: 2017-10-09 Modelo de Indicadores. Anexo Fichas Técnicas