



**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACIÓN CON LAS  
ACTIVIDADES EXTRACTIVAS. CASO EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS  
EN EL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO**

María Lucía Mojica Pinzón

MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA  
PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN  
INVESTIGACIÓN APLICADA II

Gabriel John Tobón Quintero

Julio de 2019

## 1 Resumen

Con la Constitución Política de 1991, Colombia se define como una República regida por una democracia participativa y establece como deber del Estado el facilitar la participación de todos sus ciudadanos en las decisiones que los afectan en su vida económica, política, administrativa y cultural y, para tal efecto se crean mecanismos e instancias de participación.

Sin embargo, el modelo de desarrollo económico basado en la extracción de recursos del subsuelo ha supuesto un reto ante esa voluntad de profundizar el proceso de democratización, puesto que las comunidades en donde se desarrollan o se planean desarrollar actividades extractivas han intentado frenar estos proyectos por medio de los mecanismos de participación que ha dispuesto el marco legal y los recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional llevan a concluir que hay una desprotección al derecho a la participación.

En este artículo se desarrolla una reflexión sobre los mecanismos e instancias de participación en el marco de las actividades extractivas y la posibilidad real de las comunidades para incidir en la toma de decisiones.

**Palabras clave:** Participación, Mecanismos, Instancias, Actividades extractivas, Incidencia.

## 2 Abstract

With the Political Constitution of 1991, Colombia is defined as a Republic ruled by a participatory democracy and it establishes as a duty of the State to enable the involvement of all its citizens in the decisions that affect them in their economic, political, administrative and cultural life and, for this purpose, participatory bodies and mechanisms are created.

However, the economic development model based on the extraction of subsoil resources has been a challenge to that willingness to deepen the process of

democratization, since the communities where extractive activities are developed or planned have tried to stop these projects through participatory mechanisms provided by the legal framework, and the recent pronouncements of the Constitutional Court lead to conclude that there is a lack of protection to the right to participate.

This paper develops a reflection on the participatory bodies and mechanisms within the framework of extractive activities and the real possibility of communities to influence decision making.

**Keywords:** Participation, Participatory mechanisms, Participatory bodies, Participatory strategies, Extractive activities, Incidence

# **MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS. CASO EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO<sup>1</sup>**

## **3 Introducción**

La participación ciudadana, definida como la posibilidad de los ciudadanos de articular intereses particulares y colectivos con el objetivo de influir en la toma de decisiones que los afectan es un aspecto determinante en la profundización de los procesos de democratización, que requiere tanto de la voluntad de los gobiernos como de la existencia de ciudadanos con el compromiso con lo público.

Desde la perspectiva de las instituciones, Rowe y Frewer (2005) proponen tres niveles de participación que dependen del sentido en el que fluye la información, estos son: comunicación, consulta y participación activa. Por otro lado, Geilfus (2012), desde las perspectivas de los participantes, propone una escalera de la participación en la que el asenso está definido por el grado de decisión que tienen los participantes sobre las decisiones que se tomen, que va desde la pasividad hasta llegar al autodesarrollo.

Con la Constitución Política de 1991, Colombia se define como una República regida por una democracia participativa y establece como deber del Estado el facilitar la participación de todos sus ciudadanos en las decisiones que los afectan en su vida económica, política, administrativa y cultural y para tal efecto se crean mecanismos de participación: Plebiscito, Referendo, Cabildo abierto, Iniciativa popular legislativa o normativa, Revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores y Consulta popular. De igual manera, la legislación ha creado

---

<sup>1</sup> Este artículo es el resultado de la investigación aplicada a través de la tipología de práctica basada en diagnóstico, adelantada por María Lucía Mojica para la Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública que tiene por Título: Mecanismos de participación ciudadana en relación con las actividades extractivas. caso actividad petrolera en el municipio de San Bernardo.

instancias, figuras, espacios y lineamientos de participación para que las comunidades puedan acceder a la información e intervenir en las decisiones.

En Colombia, los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos cinco periodos de gobierno han apalancado su estrategia de crecimiento económico en el aumento de la producción de hidrocarburos y minerales. El desarrollo de estas actividades extractivas ha generado descontento en las comunidades donde se desarrollan, pues si bien han generado rentas a la Nación, estos territorios no han participado de los beneficios y, por el contrario, se han visto perjudicados por la contaminación del aire y el agua, la disminución de sus fuentes de agua, la pérdida de biodiversidad, la afectación al uso del suelo, el aumento en el costo de bienes y servicios y el deterioro en general de sus condiciones de vida. Estas razones han llevado a que las comunidades ubicadas en municipios donde se desarrolla o se planea desarrollar actividades extractivas expresen su rechazo y se manifiesten para impedir el desarrollo de estas. El mecanismo que más ha sido utilizado para buscar prohibirlas ha sido el de la consulta popular, sin embargo, en 2018 y 2019, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de establecer que las comunidades y autoridades de un municipio no pueden prohibir la explotación del subsuelo por medio de las consultas populares. Con este pronunciamiento, municipios como San Bernardo, Cundinamarca que habían realizado todo el trámite requerido para realizar una consulta popular con el objetivo de impedir las actividades de exploración y explotación en el bloque COR-33, pierden esta herramienta para expresar su oposición y defender su territorio.

Para comprender si existen mecanismos e instancias de participación que le permitan a los ciudadanos del municipio de San Bernardo para que puedan ejercer el derecho de participar deliberativamente en la toma de decisiones, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos, este trabajo se propuso los siguientes objetivos:

- Caracterizar las instancias de participación ciudadana que se presentan para los habitantes de San Bernardo en relación con el proceso de extracción de hidrocarburos.
- Identificar la posibilidad de incidencia en los mecanismos e instancias de participación existentes para los habitantes de San Bernardo en relación con el proceso de extracción de hidrocarburos.
- Identificar estrategias para fortalecer los mecanismos de participación que pueden ser implementados por los habitantes de San Bernardo en relación con el proceso de extracción de hidrocarburos.

Para alcanzarlos, se aplicó una metodología cualitativa con un enfoque hermenéutico que se basó en una revisión y análisis documental de las instancias y estrategias de participación de los que se dispone en el proceso de definición y asignación de bloques en concesión, el proceso de licenciamiento ambiental y la ejecución de los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos. Por otra parte, se realizaron entrevistas a actores y entidades clave para indagar su percepción sobre la existencia o necesidad de crear mecanismos para que los habitantes de un municipio puedan participar incidentemente en la toma de decisiones sobre la ejecución de actividades extractivas en su territorio y se recogieron las propuestas de mejora de estos.

Se encontró que los mecanismos de participación establecidos a partir de la Constitución de 1991 son de carácter exclusivamente consultivo, a excepción del cabildo abierto y la iniciativa popular legislativa, los cuales no carecen de obstáculos para su implementación para evitar el desarrollo de actividades extractivas, por lo tanto, se concluye que el proyecto legislativo que verse sobre los mecanismos de participación ciudadana, que de acuerdo con la orden de la Corte debe elaborar el Congreso, debe armonizar los principios de descentralización y autonomía territorial con los de coordinación y concurrencia. De otra parte, se encontró que la discusión sobre el derecho de prohibir o no las actividades extractivas, se ha centrado sobre el uso del suelo, y que la alternativa que han encontrado las entidades entrevistadas

y comunidades es zanjar esta controversia desde el ordenamiento territorial, lo cual desconoce que las afectaciones de estas actividades trascienden el uso del suelo.

Así mismo, se encontró que las comunidades de los municipios en donde se han implementado estrategias, institucionales o no, para rechazar el desarrollo de actividades extractivas, se han fortalecido en sus conocimientos para la protección del territorio, reivindicando la defensa de “lo campesino”. Finalmente, se encontró que, entidades como Minminas, ANH y ANLA se han visto abocadas a aprender de participación ciudadana y, por tanto, revisar y fortalecer las estrategias y lineamientos de participación que deben implementar junto a sus usuarios.

#### **4 Marco de Referencia**

A continuación, se presenta el marco de referencia desde el cual se aborda la participación para luego presentar los mecanismos e instancias de participación que se han definido desde el marco legal y desde la práctica de las comunidades, luego se aborda el panorama que enfrentan los países latinoamericanos, particularmente Colombia, de basar su modelo de crecimiento económico en la explotación de recursos renovables y no renovables, que con la promesa de generación de ingresos, termina afectando a los territorios en donde estas se desarrollan y las comunidades que los habitan. Finalmente, se presenta el caso del municipio de San Bernardo ante la posible explotación petrolera, ya definida en su territorio.

##### **4.1 Participación**

De acuerdo con Pateman, 1970 (cit. en Stewart, 2009), el término democracia participativa describe una reinención de la democracia que surge como reacción contra la influencia dominante de los “grandes negocios” y el “gran gobierno”. Stewart (2009), la describe como un valor significativo por sí mismo, que puede (y debería) ser perseguido por su propio bien. Brady (1997, cit. en Carpentier, 2011) define la participación política como cualquier actividad de los ciudadanos comunes que tiene el objetivo de influenciar los resultados políticos, es decir, cuyos esfuerzos se dirigen a algún tipo de política gubernamental.

Rowe y Frewer (2005) consideran que existen tres niveles de participación pública: comunicación, consulta y participación activa; esta diferenciación se basa en la dirección en la que fluye la información entre *patrocinadores* (instituciones) y el público. En la comunicación la información fluye desde los *patrocinadores* hacia el público y la iniciativa es de los promotores, en la consulta la iniciativa puede ser de las instituciones o del público y la información fluye desde los participantes hacia los *patrocinadores*, por último, la participación activa implica un intercambio de información entre los *patrocinadores* y el público y el acto de dialogar y negociar transforma mutuamente las opiniones y percepciones. En este último nivel, si bien los ciudadanos toman un rol central presentando propuestas de políticas, la responsabilidad de la formulación de estas reside en el gobierno (OECD, 2001).

Por otro lado, Frans Geilfus (2002), considera que lo que lleva a la gente a participar es el grado de decisión que tienen en el proceso, en tal sentido propone una Escalera de la participación (Figura 1) desde la perspectiva del involucramiento de las comunidades.

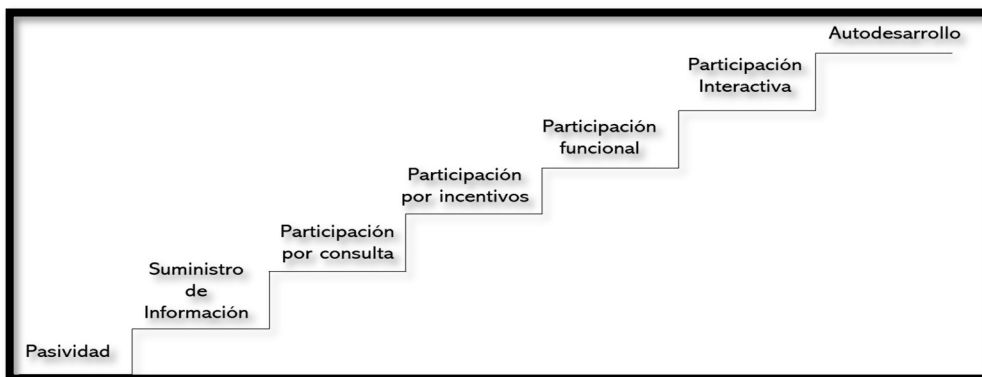


Figura 1. Escalera de la Participación

*Fuente:* Geilfus, F. (2002). *80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación.* San José de Costa Rica: IICA. p. 3.

El nivel nulo de participación corresponde a la pasividad, posteriormente está el nivel de suministro de información, luego participación por consulta (que se limita a



escuchar planteamientos sin que generen alguna incidencia), en los siguientes niveles hay participación por incentivos (las comunidades aportan trabajo y reciben retribución material o social), participación funcional (en la cual si bien no son parte de las decisiones, las comunidades participan en el monitoreo y ajuste a los proyectos), participación interactiva y, finalmente, está el nivel de autodesarrollo.

Para Velázquez y González (2003), los objetivos de la participación son el

(...) fortalecimiento de lo público, el compromiso moral de la ciudadanía con la política como forma colectiva de definir el destino de todos y todas, la articulación entre intereses particulares y el interés colectivo, la cooperación y la solidaridad para quebrar el clientelismo y la corrupción y el logro de una gestión pública que, alimentada por la participación, contribuya a mejorar la calidad de vida (2003, p. 22).

Wilmer Ricky (sf., cit. en Tobón, 2018) señala también como objetivo lograr la igualdad política y social, a la vez que influir en las decisiones públicas y profundizar así los procesos de democratización.

Mientras que para Velázquez y González (2003), la participación depende de la voluntad de los gobiernos para crear las posibilidades de participación y de la existencia de ciudadanos y organizaciones sociales con el compromiso de hacer uso de esas posibilidades para aportar a la toma de decisiones que afecten la gestión pública, para Falleti y Riofrancos (2018) más allá de posibilitar la participación, los Estados deben tener la voluntad de realizar intervenciones y de mediar en las relaciones entre comunidades y terceros. Por el contrario (González, s.f), ubica la participación en la voluntad de una sociedad civil que busque la reubicación de su poder más que la intención de un proceso de democratización desde el sistema político.

Velázquez y González (2003) proponen que la participación puede responder a cinco estrategias: *participación-formalidad*, que se da exclusivamente como un requisito de ley, *participación sin alas* que no cuestiona la lógica del poder y las

estructuras vigentes, *participación-integración-cooptación*, estrategia en donde las autoridades promueven las instancias de participación como una forma de encausamiento y adherencia a los grupos políticos que las favorecen, la *participación-concertación*, que promueve la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos y, finalmente, la *participación-modo de vida* en la que el ejercicio no va dirigido a la consecución de objetivos específicos sino que se entiende como una práctica inherente a la ciudadanía.

El camino para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana está caracterizado por una secuencia de situaciones reactivas en la fase de adopción en la que las relaciones entre la sociedad y el Estado son tensas y una fase de implementación en la que las relaciones pueden o no ser de fortalecimiento mutuo. De igual manera, Falleti y Riofrancos (2018) sugieren que la participación puede surgir de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, en este último caso, no se modifican las relaciones entre el Estado y la sociedad, razón por la cual estos mecanismos se institucionalizan débilmente. Los autores proponen que “los mecanismos de participación solo empiezan a hacerse fuertes cuando son creados por sectores movilizados que son subsecuentemente incorporados al Estado que los implementa y hace cumplir esos mecanismos” (Falleti y Riofrancos, 2018, p. 87).

#### 4.2 Mecanismos e instancias de participación

Con la Constitución Política de 1991, Colombia se define como una República regida por una democracia participativa y establece como deber del Estado el facilitar la participación de todos sus ciudadanos en las decisiones que los afectan en su vida económica, política, administrativa y cultural y se crean mecanismos para que estos participen en la toma de decisiones relativas a la gestión pública como parte de las intenciones de modernizar el Estado y de tener una apertura democrática. La creación de mecanismos para que los ciudadanos hagan sentir sus demandas se dio en medio de una profunda desconfianza con respecto de los políticos y las instituciones y un desinterés por la acción colectiva que se traduce en

escepticismo con respecto a los espacios ofrecidos por la democracia, desconfianza en el sistema político y abstencionismo en los procesos establecidos para la toma de decisiones.

Los mecanismos que contempla la Constitución Política de 1991 en el Artículo 103, que han tenido un desarrollo normativo mediante la ley 134 de 1994 y complementados por la Ley estatutaria 1757 de 2015, son: el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto, la iniciativa popular legislativa o normativa, la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores y la consulta popular (Congreso de Colombia, 1994 y Congreso de Colombia, 2015).

Además de los mecanismos de participación política antes señalados, en la normatividad nacional, departamental o local están contempladas instancias de participación como los Consejos de Planeación, los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y las Comisiones de Ordenamiento Territorial, los cuales si bien no fueron contemplados para la toma de decisiones con relación a las actividades extractivas, sí constituyen espacios que permitirían la participación de la ciudadanía en cuanto al desarrollo territorial (Velázquez, Martínez, y Peña, 2018). Los Consejos Territoriales hacen parte del Sistema Nacional de Participación creado por la Constitución Política de Colombia en su Artículo 340 y desarrollados por la Ley 152 de 1994 como instancia consultiva, a los que en un desarrollo jurisprudencial se les ha aclarado su componente participativo. Por otra parte, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural fueron creados por la Ley 101 de 1993 con el objetivo de constituirse en una instancia de concertación de las políticas y programas dirigidos al desarrollo rural, y que implican la participación de los habitantes rurales en la toma de decisiones que afectan su territorio. Por su parte, los Consejos Territoriales de Planeación, creados por la Ley 152 de 1994 son instancias territoriales de planeación creadas por disposición constitucional para garantizar la participación ciudadana en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial, en virtud del principio de la planeación participativa.

La Ley 743 de 2002 establece la figura de organismos de acción comunal como célula de la organización social fundamentada en la democracia participativa. La Ley 850 de 2003 crea las Veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos ejercer vigilancia sobre la gestión pública. La Acción popular es un mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos de un grupo de personas de carácter preventivo reglamentada por la Ley 472 de 1998. El Derecho de petición contemplado en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y reglamentado en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 establece el derecho de todos los ciudadanos a participar, entre otros, en temas políticos y administrativos y ejercer control sobre el poder político.

En el caso de las comunidades étnicas, estas tienen un espacio para expresarse en relación con las actividades extractivas como lo es la Consulta Previa consagrada por la Ley 21 de 1991 que aprueba el Convenio 169 de la OIT como “un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia” y reglamentada por el Decreto 1320 de 1998 a fin de determinar si los intereses de estos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Por otra parte, en el marco del licenciamiento ambiental, la Ley 99 de 1993 y el Decreto único reglamentario 1076 de 2015 establecen la obligación al titular de un proyecto, obra o actividad de informar a las comunidades respecto del alcance de este, con énfasis en los impactos y medidas de manejo propuestas para efectos de incorporarlo al Estudio de Impacto Ambiental (EIA). También están las Audiencias Públicas Ambientales (Artículo 72 de la Ley 99 de 1993, Artículo 2.2.2.2.4.1.1. del Decreto 1076 de 2015), Derecho de intervención en decisiones ambientales o Tercer Interviniente (Artículo 69 de la Ley 99 de 1993). En cuanto a los permisos ambientales de emisiones atmosféricas, cualquier ciudadano podrá hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo con el Artículo 2.2.5.1.11.1 del Decreto único reglamentario 1076 de 2015.

En referencia al ordenamiento territorial, están como instancias de participación los Consejos de Cuenca en las cuencas donde aplique el Plan de ordenación y manejo, y están las Mesas de Trabajo en las microcuencas o acuíferos sujetos de Plan de Manejo Ambiental reglamentados en el Artículo 2.2.3.1.1.7 del Decreto único reglamentario 1076 de 2015 y la Resolución 509 del 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). En referencia a los programas de desarrollo, los titulares de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil tienen el derecho a participar en los procesos de planeación de los programas de desarrollo de la entidad territorial.

De acuerdo con la Organización Económica para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), de la cual Colombia hace parte desde 2018, la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas permite hacer una implementación más efectiva de estas, incrementa la legitimidad del gobierno, y fomenta una activa ciudadanía fortaleciendo de esta forma la democracia (OECD, 2001). En el ámbito internacional, el Convenio de Aarhus, que entró en vigor en 2001, ratificado por países de la Unión Europea y Asia, establece disposiciones sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en el entendido que “un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente” (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, 1998, p. 2). En América Latina, el Acuerdo de Escazú, jurídicamente vinculante que se desprende de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), que sin embargo no fue firmado por Colombia, igualmente versa sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales tiene como objetivo “Garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno” (Naciones Unidas, 2018, p.8). Por otro lado, Colombia tampoco firmó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las

2018, en el que los Estados se comprometen a promover:

“(…) la participación de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia (Numeral 2, Artículo 10, Resolución 73/16 5 de 2018, ONU, 2018)

En Colombia el mecanismo que han encontrado los ciudadanos para oponerse al extractivismo es el de las Consultas populares, en tanto que la Corte constitucional por medio de la Sentencia de Tutela T445/2016 establece que “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera” (Corte Constitucional de Colombia, 2016). Este mecanismo ha enfrentado al gobierno nacional, con los gobiernos locales y las comunidades, el punto de tensión está en los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad que rigen la propuesta de un Estado unitario descentralizado bajo un principio de autonomía territorial de sus entidades territoriales y con una democracia participativa y pluralista.

Sin embargo, como lo señala Dietz (2018), el conflicto subyacente es el de “la legalidad y legitimidad de la participación democrática en temas relacionados con la minería” (Dietz, 2018, p. 96). Los investigadores María Cecilia Roa, Tatiana Roay Alberto Acosta, (2017) identifican tres momentos en las luchas de las comunidades en contra de las actividades extractivas y en pro de una mayor participación democrática. El primer momento lo denominan “Primeras movilizaciones: 2006 – 2010” que consistió en la formación de agrupaciones sociales que participaron en escenarios deliberativos, promovieron el referendo por el agua y las primeras iniciativas populares normativas y consultas populares, el segundo momento “Intensificación de la lucha por la democratización ambiental: 2013 -2017” en el que se promovieron consultas populares por la vía legal y los mandatos populares que

fueron contrarrestados por los decretos 934 de 2013 y 26 de 2014 que impedían a los municipios prohibir las actividades extractivas, un tercer momento “Consolidación de la democratización ambiental” constituido por el auge de consultas populares, respaldados por las sentencias de la Corte Constitucional.

En la actualidad ese proceso de democratización se ve comprometido con la Sentencia de Unificación SU-095/18 de la Corte Constitucional de Colombia quien estableció al respecto de las consultas populares que, “este mecanismo de participación ciudadana no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito” (Corte Constitucional de Colombia, 2018, p. 2), en esta misma sentencia, la Corte reconoce que en la actualidad no existen mecanismos que puedan garantizar tanto la participación ciudadana como los principios de coordinación y concurrencia de la Nación y las entidades territoriales. Por otra parte, la Corte Constitucional, en la Sentencia de Constitucionalidad C-053/19, declaró inexecutable el Artículo 33 de la Ley 136 de 1994 en donde se establecía que los municipios deberían realizar consultas populares cuando en su territorio se desarrollaran proyectos que pudieran afectar el uso del suelo de tal manera que dieran lugar a una transformación en las actividades tradicionales del municipio (Corte Constitucional, 2019).

De manera paralela a este marco de juridificación<sup>2</sup> de los conflictos sociales, los habitantes en cuyos territorios hay o habrá proyectos extractivos han desplegado frecuentemente estrategias de acción colectiva, las que, de acuerdo con Merlinsky (2017, p. 229) “(...) tienen además una función expresiva y simbólica, pues también trabajan para la transformación de formas de experiencia de actores y para la configuración de sus mundos privados y públicos”. De acuerdo con las revisiones de Pérez-Rincón (2016) sobre 115 conflictos socioambientales en Colombia, y de Macías (2016) con respecto al repertorio del Comité de Integración del Macizo colombiano, se han presentado las siguientes acciones en relación con las

---

<sup>2</sup> Blichner y Molander (2008, cit. en Merlinsky, 2017) definen la juridificación como aquellos procesos sociales que operan en alguno de estos sentidos: reformas políticas que incorporan mayores competencias a la esfera o campo legal, aplicación progresiva de normas legales a un amplio rango de temas, uso creciente de la ley para resolver disputas, aumento del poder e influencia social de los tribunales y profesionales del derecho, o cambios que muestran que los ciudadanos se sitúan reflexivamente en relación con el orden legal.

actividades extractivas en Colombia: Activismo dirigido a accionistas o financistas, activismo mediático, amenazas de usar armas; argumentos en favor de la madre tierra; argumentos basados en la valoración económica del ambiente, bloqueos, boicots a procedimientos y procesos oficiales, campañas públicas, cartas oficiales de queja, creación de informes alternativos, daño a la propiedad, desarrollo de propuestas alternativas, huelgas, investigaciones participativas de base comunitaria, objeciones a la Evaluación de Impacto Ambiental, ocupación de tierras, protesta callejera, consultas locales y sabotaje, cabildos abiertos, asambleas, cumbres, encuentros culturales, tomas artísticas entre otros.

El descontento antes señalado, no es exclusivo de Colombia, pues en América Latina, a partir de la década de los 90 con la reorientación de las economías y reformas legales que favorecieron el desarrollo de actividades extractivas, empezaron a presentarse movimientos sociales que se oponían al desarrollo de actividades extractivas por la afectación que estas tienen sobre los recursos naturales, siendo una de las regiones del mundo en donde más se presentan conflictos relacionados con el extractivismo, de los que se pueden destacar los reclamos contra las empresas mineras por parte de las comunidades enfermas en La Oroya, Tambogrande y Cajamarca en Perú, las luchas por la tierra de los campesinos de Tabasco y Veracruz contra Pemex en México, los conflictos entre las comunidades indígenas y las empresas mineras en Rodonia, Brasil; las demandas internacionales por contaminación del suelo y las aguas contra la Chevron en la amazonia ecuatoriana, las movilizaciones de los cultivadores de fruta en contra del fracking en Río Negro, Argentina y las Asambleas de autoconvocados del Aconcagua en Chile (Environmental Justice, 2018, Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina, 2019, Li, 2017). En la Tabla 1 se muestran los nueve países de América Latina que presentan un mayor número de conflictos relacionados con actividades extractivas, en el que Colombia encabeza esta lista; igualmente se observa una relación entre número de conflictos y realización de consultas populares.



Tabla 1 Conflictos sociales y ambientales en relación con actividades extractivas en América Latina

Países	Conflictos	Consultas populares
Colombia	77	9
Perú	6	7
México	57	1
Argentina	56	2
Brasil	52	
Chile	45	
Ecuador	28	4
Bolivia	26	
Guatemala	13	8

Fuente: Elaboración propia a partir de Observatorio de conflictos mineros de América Latina (2019) ([https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal\\_db-v2/](https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/)) y Environmental Justice 2019 (<https://ejatlas.org/>)

### 4.3 Extractivismo

El extractivismo consiste en la explotación intensiva de recursos naturales, ya sean estos recursos naturales no renovables como el carbón, el oro o el petróleo o recursos naturales renovables (en teoría) como la explotación forestal, la pesca a gran escala y la agroindustria como la caña de azúcar o la palma de aceite; por parte de corporaciones transnacionales, empresas nacionales y grupos económicos; generando economías de enclave (con muy baja inserción en los sistemas económicos locales o regionales) en desmedro de la naturaleza y las comunidades locales que son las que acarrear con los efectos negativos de estas actividades (Gudynas, 2012, Vališková, 2016). El extractivismo (minero o petrolero) como base para el desarrollo se basa en la perspectiva que las exportaciones generan empleo e ingresos para el Estado en forma de regalías o impuestos, desencadenando derrames positivos para la sociedad, con lo cual, el Estado, desde una perspectiva del extractivismo según Gudynas (2012), sólo cumple el papel de permitir y alentar estas actividades. En ese marco, según Svampa (2013) las economías latinoamericanas con el boom de los commodities y los altos precios en

el mercado han reprimarizado sus economías hacia las actividades extractivas profundizando los procesos de desterritorialización y perdiendo riqueza ambiental en la “búsqueda del desarrollo”. Fabiana Li (2017), enfoca esta situación, no desde una ausencia del Estado, sino como un resultado lógico de reestructuración de la gobernanza neoliberal que facilita la extracción de recursos. Así es como, esta condición, ha desembocado en que los Estados se alejan de sus compromisos hacia las sociedades, agravando el deterioro ambiental y determinando una disminución sistemática de los derechos cívicos de las poblaciones afectadas (Sánchez, 2017).

En el caso de Colombia, los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos cinco periodos de gobierno han apalancado su estrategia de crecimiento económico con base en el aumento de la producción de hidrocarburos y minerales. En el 2003 se reestructuró el sector de hidrocarburos con la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), lo que se vio reflejado en la producción de crudo, pasando de 578.000 Barriles por día (BPD) promedio a 865.127 BPD, con un pico de 990.445 BPD promedio en 2014 (ANH, 2008 y ANH, 2018).

Este incremento en producción de crudo, sin embargo, no se ha reflejado significativamente en una mejora de las condiciones de los territorios en donde se presenta esta actividad, algunas de las razones que explicarían este fenómeno han sido relacionadas por Rudas y Espitia (2013): la participación del Estado en las regalías es bajo, la tasa de la regalía es independiente al crecimiento de los precios excluyendo al Estado de la posibilidad de participar en las denominadas bonanzas, y no hay un control fiscal fuerte en el tema tributario.

Por otra parte, el sector de hidrocarburos incide poco en los índices de generación de empleo (BANCO MUNDIAL, 2018, FEDESARROLLO, 2014), ya que estas actividades demandan preponderantemente mano de obra calificada y presentan un bajo encadenamiento con otros sectores económicos, lo que conlleva a un proceso de *desterritorialización* al “(...) configurar espacios socioproductivos dependientes del mercado internacional” (Svampa, 2012, p. 18). El desarrollo de actividades extractivas también ha producido descontento social relacionado en

parte con que los municipios y departamentos de donde se extraen estos recursos siguen presentando un rezago en crecimiento económico, y han sufrido un cambio significativo en la composición de sus economías, al consolidarse el predominio de la actividad extractiva sobre otras actividades, como la industrial o la agropecuaria (Rudas & Espitia, 2013). Allí tampoco las condiciones de calidad de vida han mejorado, como puede verse en el caso de Puerto Gaitán, Meta, donde se encuentran 29 campos petroleros que producen el 25% del crudo del país, y cuyos ingresos dependen en un 20% de las regalías petroleras (Banco de la República, 2014), y sin embargo, en esa misma zona se encuentra un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (DANE, 2019), valores superiores a los del promedio del departamento. Se ha incrementado el costo de vida, ha crecido la inseguridad, y se presentan amenazas a la seguridad alimentaria y el deterioro de la calidad y disponibilidad de recursos naturales como agua, aire, suelos y biodiversidad. Como lo menciona Harvey (2004, cit. en Svampa, 2012), esta prevalencia del modelo extractivista “conlleva la profundización de una dinámica de desposesión o de despojo de tierras, recursos y territorios, al tiempo que genera nuevas formas de dependencia y dominación”.

#### 4.4 Caso San Bernardo

El municipio de San Bernardo está ubicado en el departamento de Cundinamarca, al sur de Bogotá, Distrito Capital. En la Figura 2 se presenta la localización de este municipio y se muestra la cobertura del Páramo Cruz Verde en Sumapaz, el cual, de acuerdo con los límites establecidos en la Resolución 1434 de 2017, cubre aproximadamente el 50% del municipio; se evidencia también en la figura 2 que el Parque Nacional Natural Chingaza cubre el 22% de su territorio (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005). Estas dos características resaltan la importancia del municipio en términos de oferta hídrica, a lo que debe añadirse que tiene una vocación agrícola y, por tanto, es conocido como *La despensa agrícola de Cundinamarca*. Por otra parte, la mitad del municipio es ocupado por el Bloque COR-33, que, de acuerdo con la respuesta al Derecho de Petición presentado ante la ANH (Participación ciudadana y comunicaciones-ANH, 2019), el

contrato No.36

de 2011 para la Exploración y Producción EYP del bloque COR-33

que hace parte de la Ronda Colombia 2010 fue suscrito el 19 de mayo de 2011 con los contratistas YPF Colombia S.A.S (Operador) 55% y Alange Energy Corp. sucursal Colombia 45%.

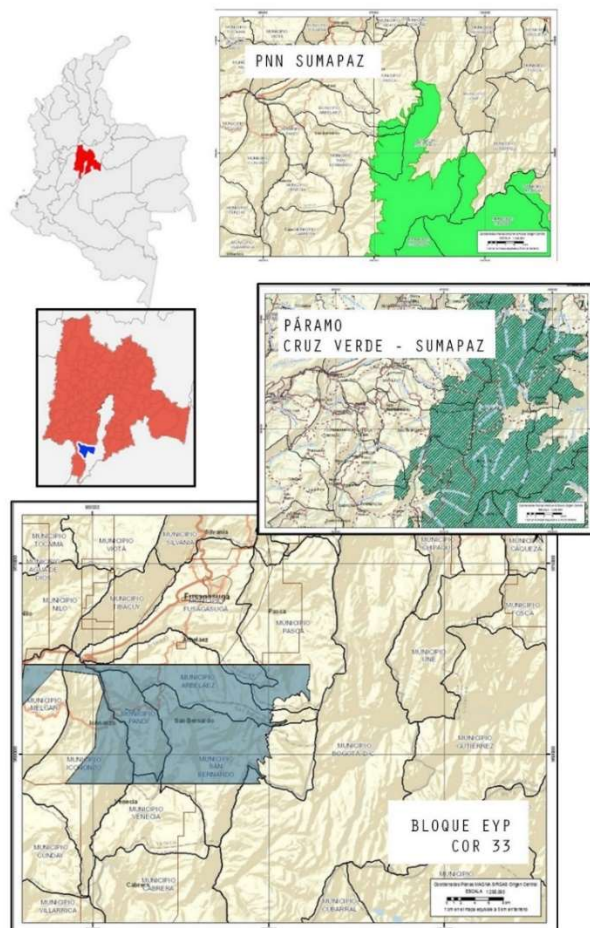


Figura 2. Ubicación del municipio de San Bernardo

Fuente: Elaboración propia a partir de Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), 2019

La ANH indica que la segunda fase correspondiente a la perforación de un pozo exploratorio A3 está pendiente de ejecución y que el contrato se encuentra en trámite de terminación (Participación ciudadana y comunicaciones-ANH, 2019).

En 2014, durante el desarrollo de las actividades del programa sísmico en el municipio de San Bernardo se gestaron acciones de rechazo como bloqueos a las vías, la comunidad también se negó a asistir a las reuniones de socialización, se

creó una veeduría ambiental y se formularon derechos de petición ante la ANH y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Méndez, 2016 y Roa, 2014).

En 2017, el alcalde de San Bernardo promovió el desarrollo de una consulta popular para preguntar a los habitantes del municipio si “aprobaban o no la realización de trabajos de exploración, perforación y explotación de hidrocarburos en su territorio” y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con providencia del 26 de octubre de 2017 mediante radicado 25000-23-41-000-2017-01538-00 declaró la constitucionalidad de la pregunta. Posteriormente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) negó los recursos para la realización de dicha consulta, sin embargo, en respuesta a la acción de tutela interpuesta por un ciudadano, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, le ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al MHCP, disponer los recursos necesarios para adelantar la consulta popular, la que fue convocada para el 21 de octubre de 2018. Esta consulta, sin embargo, fue suspendida en razón a la tutela contra providencia judicial interpuesta por otro ciudadano, en razón a la “Vulneración del derecho al debido proceso / desconocimiento del precedente - Establecido en la SU-095 de 2018” (Consejo de Estado, 2018).

Teniendo en cuenta que el desarrollo de actividades extractivas genera el rechazo de los habitantes en donde se desarrollan este tipo de proyectos, que no se cuenta con mecanismos de participación vigorosos y efectivos mediante los cuales, y contemplando los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales, las autoridades municipales y las comunidades de los territorios cuyos usos del suelo, calidad de vida y derecho al medio ambiente sano, se verían afectados por estos desarrollos, surgió la pregunta que guio la investigación:

¿Cómo se pueden fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para que los habitantes del municipio de San Bernardo puedan ejercer el derecho de participar deliberativamente en la toma de decisiones, cuando en su territorio se

adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos?

## **5. Métodos**

El trabajo de investigación, que es la base del presente artículo, se desarrolló desde un método cualitativo bajo un enfoque hermenéutico entendiendo que la situación que se estudió corresponde a una realidad compleja que no se puede abordar únicamente desde la descripción, sino que ha de considerarse el análisis e interpretación de la percepción e interés de los individuos. La tipología de investigación aplicada que se empleó es la *Práctica basada en diagnóstico*, definida como una herramienta metodológica que permite realizar la caracterización de una problemática social que requiere ser transformada o intervenida.

El desarrollo de la investigación inició con una búsqueda documental de publicaciones relativas al auge de las consultas populares realizadas para impedir el desarrollo de actividades del sector mineroenergético en municipios colombianos, las respuestas desde el nivel central a estas iniciativas ciudadanas y los desarrollos normativos generados. También se consultaron los documentos e investigaciones que entidades del orden nacional y gremios del sector mineroenergético han elaborado para abordar el fenómeno de rechazo por parte de las comunidades en donde se desarrollan o planean desarrollar estas actividades. Se elevaron derechos de petición al Congreso de la República, ANH y Ministerio del Interior para consultar sobre proyectos de ley en curso, criterios de habilitación de un solicitante en cuanto a capacidad ambiental y social y el estado actual del contrato COR-33, y plan de acción del Consejo de Participación ciudadana respectivamente, los cuales fueron respondidos a excepción de la ANH. De igual manera, se recopiló información sobre el municipio de San Bernardo y los antecedentes, tanto de la actividad extractiva que se planea desarrollar, como de las movilizaciones y acciones emprendidas por la comunidad en torno a esta situación.

En San Bernardo se participó en un Consejo de Desarrollo Rural en donde se presentó el proyecto de investigación y los participantes, presidentes de Juntas de

Acción Comunal manifestaron su posición con respecto a las actividades de extracción de hidrocarburos, su percepción de los mecanismos de participación ciudadana institucional y su interés en conocer cuáles son los espacios institucionales para manifestarse e incidir en la toma de decisiones que podrían afectar su territorio.

Se presentó un Derecho de Petición ante el Congreso de la República en el que se preguntó sobre la existencia de iniciativas legislativas relacionadas con mecanismos de participación ciudadana frente a actividades extractivas y quién lideraba dichas iniciativas. Este derecho fue respondido por la Comisión Primera y por la Comisión Quinta mediante los oficios CPR-CS-0278-2019 del 18 de junio de 2019 y CQU-CS-1133-2019 del 17 de junio de 2019 respectivamente. Otro Derecho de Petición fue presentado ante la ANH para consultar sobre los criterios habilitantes en cuanto a capacidad social y ambiental de los solicitantes para la asignación de bloques; también se preguntó por el estado actual del Bloque COR-33. Este derecho fue respondido mediante comunicación con número de radicado 20194110110253 ID 396 403 del 17 de mayo de 2019 por la Oficina de Atención al Ciudadano y Comunicaciones.

Esta recolección de información y su posterior análisis permitió identificar entidades y actores claves con respecto a la participación ciudadana en relación con actividades extractivas, por lo que, además, se realizó un mapeo de actores.

Las entidades y criterios de selección de los entrevistados se presentan a continuación:

- Funcionarios de entidades del orden nacional cuyas funciones están relacionadas con la participación ciudadana en relación con actividades extractivas: Sandra Sandoval. Asesora del Ministerio de Minas y Energía (Minminas), entidad que tiene como objetivo “(...) formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía” (Presidencia de la República de Colombia , 2015); Steffany Guevara, Fredy Barrera y Diego Figueroa del Ministerio del Interior (Mininterior), entidad cuya

misión corresponde a “Ejercer la rectoría y la coordinación de las políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia, la convivencia y la participación ciudadana; el disfrute de los derechos y libertades públicas, y el ejercicio pleno del Estado Social de Derecho” (Ministerio del Interior, 2019); Alex Salcedo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entidad que tiene como función la administración del recurso hidrocarburífero y en materia de comunidades le compete “Apoyar al Ministerio de Minas y Energía y demás autoridades competentes en los asuntos relacionados con las comunidades (...) en las áreas de influencia de los proyectos hidrocarburíferos” (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2019); También se entrevistó a Edilberto Peñaranda de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), entidad encargada de “Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales”, según lo establecido en el Numeral 4 del Artículo Cuarto del Decreto 3573 de 2011 por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011).

- Organizaciones sociales que han desarrollado activismo en contra del desarrollo de actividades extractivas: Julián D. Villa, de la Mesa Hídrica del Piedemonte Llanero, organización que promovió las movilizaciones en municipios del departamento del Meta, de las Audiencias Públicas Ambientales en el marco del licenciamiento de los proyectos La-36 (Acacias y Villavicencio), Lla-58 (Puerto López) y Serranía (La Macarena, San Juan de Lozada y San Vicente del Caguán) y de la Consulta Popular en Cumaral; por otra parte, se contactó con Robert Elio Delgado, líder social y ambiental miembro del Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA) cuyos participantes desde 1991 han hecho presencia en mingas, paros cívicos, bloqueos, han promovido cumbres agrarias y acciones en contra de la minería en municipios de Nariño y en noviembre de 2018 desarrollaron una consulta popular autónoma, denominada por ellos legítima.



- Presidentes de Juntas de Acción Comunal del municipio de San Bernardo: Se entrevistaron dos líderes comunitarios<sup>3</sup> que han participado en diferentes momentos de las movilizaciones y actividades desarrolladas en el municipio en rechazo al proyecto de hidrocarburos.
- Congresistas: A partir de la revisión de los proyectos legislativos propuestos por congresistas y del monitoreo de medios mediante el cual se identificaron congresistas que hubieran tenido posiciones con respecto a la consulta popular de San Bernardo, se contactó a varios senadores y se les solicitó el espacio para una entrevista. De este grupo se entrevistó a los miembros de las unidades de trabajo legislativo (UTL) designados por los congresistas: Alberto Castilla, el *Senador campesino*, del Polo Democrático, que ha sido defensor de las consultas populares y crítico del modelo de desarrollo extractivista; la senadora Angélica Lozano de la Alianza Verde, autora de la iniciativa del proyecto de Ley 37 de 2018 por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental (Congreso de la República, 2018) y del proyecto de Ley Orgánica 38 de 2018 por medio de la cual se crea la concertación minera y de hidrocarburos (Congreso de la República, 2018); Nicolás Echeverry representante a la Cámara por Antioquia, del Partido Conservador, autor del proyecto de Ley por medio del cual se crean las Mesas Ambientales en el Territorio Nacional como espacio de participación multisectorial, institucional y multidisciplinario (comunicación personal, 2019).

A estos actores se les realizó una entrevista semiestructurada siguiendo un guion basado en los objetivos planteados en el protocolo de investigación. En el Anexo 1 se presentan el protocolo de la entrevista y los entrevistados.

Las entrevistas fueron grabadas, en los casos en los que el entrevistado lo autorizó, además de esto se tomaron notas como ayuda de memoria. Las respuestas de los entrevistados se sistematizaron de acuerdo con las preguntas realizadas.

---

<sup>3</sup> Los nombres de los líderes consultados fueron omitidos a solicitud de los entrevistados.

## 5 Resultados y discusión

En este capítulo se presentan y discuten los resultados obtenidos, de acuerdo con los objetivos específicos propuestos, relacionados con la caracterización de las instancias de participación ciudadana con que cuentan los habitantes de los municipios en donde se desarrollan o pretenden desarrollar actividades extractivas; a partir de las entrevistas realizadas se analiza la posibilidad de incidencia que las comunidades tienen con las instancias disponibles y, por último, se explorarán las estrategias que han implementado las comunidades, los procesos de revisión y mejoramiento que han emprendido las entidades consultadas y las propuestas de algunos congresistas para definir mecanismos que superen el déficit de protección constitucional.

### 5.1 Caracterización de las instancias de participación ciudadana que se presentan para los habitantes de San Bernardo en relación con el proceso de extracción de hidrocarburos.

El procedimiento de reglas de la ANH para la asignación de áreas y adopción de criterios de contratación, exploración y explotación de los hidrocarburos, selección objetiva de contratistas, y la adjudicación, celebración, gestión, ejecución, terminación, liquidación, seguimiento, control y vigilancia de los correspondientes negocios jurídicos se rige por el Acuerdo 02 de 2017, el cual define como criterio básico para la asignación de áreas, la información técnica y geológica sobre el entrapamiento y migración de hidrocarburos, y en el que se menciona, además, que deben considerarse los procedimientos de consulta y de coordinación con los entes territoriales y con las comunidades o grupos étnicos (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2017 y Participación ciudadana y comunicaciones - ANH, 2019). Según el procedimiento establecido, únicamente se excluyen de estas actividades las zonas sobre las que haya una determinante legal ambiental establecida por una autoridad competente en la materia, que prohíba su intervención.

Ante el aumento de los conflictos sociales en áreas de desarrollo petrolero, la ANH diseñó la Estrategia Territorial de Hidrocarburos (ETH), que está compuesta por

cuatro programas denominados Avanza, Lidera, Convive y Acciones demostrativas. Esta estrategia se despliega tras la determinación de áreas y asignación de contratos de concesión, y está orientada a la identificación de líneas de inversión social y a la prevención de conflictos. Sin embargo, se percibe que esta agencia entiende que los conflictos se circunscriben exclusivamente a la toma de vías de hecho por parte de las comunidades. Por otra parte, esta estrategia no tiene una base legal que le dé estabilidad en el tiempo y que genere compromisos mutuamente vinculantes por parte del Estado y las empresas con las comunidades.

En otro ámbito institucional, Minminas ha realizado, desde 2016, audiencias públicas en el marco de los otorgamientos de los títulos mineros, obligación que estaba establecida desde el Código de Minas (Ley 605 de 2001). De acuerdo con Sandoval (2019) en las audiencias se presentan los títulos en cada municipio, se explica el ciclo minero y particularmente el proceso de otorgamiento de títulos y, por otro lado, se busca despejar dudas sobre la actividad minera. Sandoval aclara que las audiencias públicas no deben ser vistas como un espacio para que las comunidades veten el desarrollo de actividades mineras. Para el sector minero, estas audiencias públicas constituyen, más bien, un insumo del Plan de Gestión social para que, en la ejecución de las actividades se tengan en cuenta los intereses de las comunidades.

Sin embargo, el sector hidrocarburos no contempla una instancia tipo *audiencia pública*, como la que establece el Código de Minas. Esta es una de las razones por las cuales, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia de unificación SU 95/18, concluye que los trámites previstos para la determinación, clasificación, delimitación y/o regulación de áreas susceptibles de asignación para exploración y explotación de hidrocarburos no establecen un mecanismo de participación ciudadana claro, que permita o que promueva una implementación vigorosa de los principios de democracia participativa (Artículos 1, 40, 79, 130, 105 y 95 de la Constitución Política de Colombia) a las comunidades ubicadas en las zonas de operaciones de exploración y explotación del subsuelo y en las zonas de recursos naturales no renovables, para que puedan contar con información, presentar sus

inquietudes o manifestar su oposición a proyectos del sector (Corte Constitucional de Colombia, 2018).

En cuanto al trámite de licenciamiento ambiental, de acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, la prospección sísmica, a menos que requiera de la construcción de vías, no requiere licencia ambiental y el otorgamiento de licencia ambiental a los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos es de competencia de la ANLA. En el proceso de otorgamiento de la licencia, según el Artículo 2.2.2.3.3.3 del Decreto 1076 de 2015, las autoridades ambientales deben verificar que las comunidades conozcan el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y se hayan valorado e incorporado en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso. En relación con esto, Peñaranda (2019) considera que es notoria la confusión que tienen los peticionarios con respecto a los términos informar, socializar y participar; por lo que estos se limitan a socializar sus proyectos, es decir que no hay una efectiva incorporación de las valoraciones de las comunidades con respecto a la viabilidad de los proyectos.

Con referencia a los instrumentos ambientales, en el ordenamiento legal ambiental de Colombia están contempladas instancias de participación ambiental de naturaleza administrativa como la consulta previa, la audiencia pública ambiental, la intervención en los procedimientos administrativos ambientales, el derecho de petición, las veedurías ciudadanas en asuntos ambientales y la participación en los procesos de planificación ambiental, también las *Alianzas para la prosperidad*, que fueron propuestas por la Ley 1757 de 2015 pero no están reglamentadas a la fecha. En estos espacios, sin embargo, la participación se limita a la información; los resultados de dichas reuniones son simplemente insumos para la autoridad ambiental, que no se encuentra obligada a tenerlos en consideración al momento de otorgar las autorizaciones ambientales y, por tanto, tienen poca o ninguna efectividad en cuanto a llegar a acuerdos vinculantes y compromisos con las comunidades asentadas en las zonas de operación y que puedan ser afectadas por las mismas. Así pues, en el ordenamiento legal ambiental existen *espacios de*

*intercambio de información*, los que corresponden al primer nivel de participación propuesta por Rowe y Frewer (2005) denominado comunicación, ya que la información fluye únicamente desde las instituciones hacia el público y, por lo tanto, no representa para las comunidades una posibilidad de incidencia en la toma de decisiones y no son suficientes para garantizar el derecho constitucionalmente amparado a la participación.

## 5.2 Identificación de la posibilidad de incidencia en los mecanismos e instancias de participación existentes

De acuerdo con Mayerly Garzón, Asesora en temas ambientales de la UTL del senador Alberto Castilla, el marco legal colombiano (Constitución Política de Colombia, las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 y otras normativas) sí contempla espacios para la participación incidente:

Los mecanismos ya definidos son los pertinentes para que las comunidades hagan uso de un ejercicio de participación ciudadana para definir el uso del suelo en sus territorios pues son un medio más directo y de organización previa a los ejercicios electorales (Garzón, 2019).

Esta percepción no es compartida por Julián D. Villa, perteneciente a la Mesa Hídrica del Piedemonte Llanero, quien opina que si bien existen espacios definidos por la legislación como las reuniones obligatorias de socialización de los proyectos e iniciativas, las reuniones de construcción social del ordenamiento territorial, los cabildos abiertos o las audiencias públicas ambientales, sin embargo, “las instituciones, el gobierno y las empresas extractivas se han encargado de transformarlos o cooptarlos para manipular la aparente voluntad ciudadana en beneficio de sus intereses”; estos espacios, para Villa, se dan como una mera formalidad (Villa, 2019). Para la Mesa Hídrica del Piedemonte, la realización de consultas populares es el mecanismo que más contundencia ha tenido, por la movilización social que ha logrado y por el “mensaje que le envían a las agencias del gobierno de su profunda equivocación con la interpretación desde el nivel central de lo que quieren los territorios”, opinión en la que coincide el Comité de Integración

del Macizo Colombiano, para el que los mecanismos de participación legales son insuficientes:

El Establecimiento les impone diferentes tipos de trabas, como en el caso de la consulta popular que era percibida como legal y los últimos pronunciamientos de la corte han sido contradictorios, llegando al último que se pronuncia en el sentido de establecer que las consultas populares no pueden impedir el desarrollo de actividades de minería e hidrocarburos (Delgado, 2019).

Una posición diferente se encuentra en la UTL del representante a la Cámara por Antioquia, cuyos asesores Nicolás Echeverry, Juan Carlos Estrada y Santiago Ruiz manifiestan que en Colombia se cuenta con una amplia legislación en participación ciudadana pero que los niveles de participación son bajos por la poca confianza que se tiene sobre su efectividad. Asu vez, uno de los presidentes de JAC del municipio de San Bernardo considera que en realidad no existen espacios legales-institucionales que permitan a las comunidades tener una participación incidente y sienten que el gobierno no está interesado en reconocer las posiciones de las comunidades y ampliar las posibilidades para que estas se expresen y es esto lo que genera desconfianza, opinión similar a la planteada por Geilfus (2002), quien sostiene que lo que lleva a la gente a participar es el grado de decisión que tienen en el proceso.

Luisa Moreno, Asesora ambiental de la UTL de la senadora Angélica Lozano, coincide que no se cuenta con estos espacios, lo cual se debe a un vacío normativo y, por lo tanto, las comunidades no cuentan con instrumentos eficaces que permitan tener efecto sobre las decisiones (Moreno, 2019).

En cuanto a las instituciones consultadas, los funcionarios consideran que los espacios que tienen definidos permiten a los habitantes de los municipios donde se desarrollarán actividades extractivas participar efectivamente. Es así como la ANH considera que las reuniones que están realizando con las autoridades municipales, secretarios de planeación y en algunos casos con los concejos, son espacios de

concertación en los que se da simetría de poder (Salcedo, 2019). Tanto Sandoval (2019) como Peñaranda (2019), coinciden en afirmar que las consultas previas, sí se han constituido en espacios en los que las comunidades étnicas pueden incidir en la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades. Sin embargo, de acuerdo con la escalera de la participación propuesta por Geilfus (2002) estos espacios donde los ciudadanos son informados de las actividades que se van a desarrollar y cómo estas van a ser desarrolladas corresponden únicamente a una consulta y no a un real involucramiento de las comunidades en la decisión sobre si están de acuerdo con que en sus territorios de hagan exploración y explotación de hidrocarburos o en la forma en que estos se podrían desarrollar.

Profundizando en el tema, Peñaranda (2019) considera que las *audiencias públicas ambientales* son una instancia que le permitiría a las comunidades incidir en la forma en la que se desarrollan las actividades, pero no ha sido efectivamente empleada por desconocimiento de las comunidades y, principalmente, por desconocimiento de los usuarios de licencias ambientales. En los proyectos para los que estas se han realizado, se ha evidenciado que las comunidades se muestran interesadas en participar y en apropiarse de los conocimientos, tanto técnicos como legales, para hacerlo.

Igualmente, Peñaranda (2019) recuerda que las comunidades cuentan con instancias como las veedurías ciudadanas, que permiten verificar y hacer seguimiento al cumplimiento de las licencias ambientales por parte de las empresas, y la figura de *terceros intervinientes*, figura que si bien es poco conocida, permite a cualquier ciudadano reconocido como tercero interesado, vigilar todo el proceso, tanto de evaluación como de seguimiento, y estar atento a que los titulares de la licencia cumplan con las obligaciones ambientales. Estas instancias corresponden parcialmente a lo que Geilfus (2002) denomina participación funcional, en la cual, a pesar de no tomar parte en las decisiones, las comunidades hallan un espacio de participación en el monitoreo; en la práctica, sin embargo, no se cuenta con la posibilidad de participar en el ajuste a los proyectos.

*¿Cómo ha sido el proceso de movilización en relación con el proyecto petrolero COR-33 en San Bernardo?*

En 2014, se iniciaron los trabajos de exploración sísmica y la empresa realizó socializaciones en las veredas de Aguanegra y Aguamarilla, San Antonio y El Dorado. Algunos presidentes de JAC de otras veredas ingresaron a estas socializaciones y solicitaron a la empresa más información y cobertura de las socializaciones. Estos líderes comunicaron la situación a otros presidentes de juntas de acción comunal, asociaciones campesinas, profesores de escuelas, alertándolos sobre las intenciones de la empresa de realizar un programa sísmico, posteriormente, informaron al Consejo Municipal y el alcalde de ese entonces, esperando que canalizara el rechazo de las comunidades, pero no hubo respaldo. En consecuencia, las comunidades crearon redes sociales que alertaban sobre ingreso de foráneos y ante su presencia bloqueaban las vías e inmovilizaban los vehículos.

Ante los bloqueos la empresa se retiró de las veredas y realizó una socialización con la autoridad municipal y con líderes comunitarios. Como respuesta, la comunidad emprendió campañas de rechazo por medio de carteleras en la cabecera municipal y perifoneo. A pesar de las manifestaciones de rechazo y los bloqueos, la primera fase del contrato que consistía en la adquisición, procesamiento e interpretación de 20 km de sísmica, fue ejecutada en 2014.

En 2015, los líderes comunitarios, a través de la Asociación Campesina Nacional, establecieron contacto con los líderes de los movimientos en rechazo a actividades extractivas de Ibagué y Cajamarca. Establecieron apoyos mutuos con las comunidades de Arbeláez, Cabrera y Pasca que también estaban diseñando estrategias para oponerse a las actividades extractivas en el Páramo de Sumapaz. A través de esa red se enteraron de las vías jurídicas disponibles, particularmente las consultas populares.

Con la llegada de una nueva administración, en 2016, se logró el compromiso político para la realización de la consulta popular. Hubo un proceso de aprendizaje



del marco legal y funcionamiento de las consultas populares, apoyado por los alcaldes de municipios vecinos en los que ya se había realizado o se planeaba la realización de consultas populares. Se conformó el comité promotor del No y previamente a la fecha de la consulta se realizaron campañas de divulgación, por ejemplo, publicaciones en redes sociales con lemas como "el páramo de Sumapaz no se vende". El 15 de agosto de 2018, se realizó un simulacro de votación con estudiantes de San Bernardo<sup>4</sup> en el que participaron 526 personas, de las cuales 310 fueron niños, niñas y adolescentes y 216 adultos, como resultado se obtuvieron 489 votos en contra de la minería, 36 a favor y 1 en blanco (Alcaldía municipal de San Bernardo, 2018) (Fotografía 1). Además de lo anterior, se realizaron jornadas de apropiación del territorio que consistieron en realizar excursiones para conocer el Páramo de Sumapaz.

*Fotografía 1 Simulacro de consulta popular realizada con niñas, niños y adolescentes el 15 de agosto de 2018*



Fuente: (Alcaldía municipal de San Bernardo, 2018) Simulacro consulta popular "Minería", 15 de agosto de 2018. <http://www.sanbernardo-cundinamarca.gov.co/noticias/simulacro-consulta-popular-mineria-15-de-agosto-de-2018>

<sup>4</sup> El simulacro fue organizado por el Colectivo Ambiental en el marco del proyecto "SOMOS PÁRAMO"- Estrategia AMAS, con el apoyo de la Fundación ALMA en Convenio con el ICBF participaron los estudiantes de 801 y 802 de la Institución Educativa Departamental Integrada de San Bernardo. También se contó con el apoyo de la Mesa de Participación - Mesa de Infancia y Adolescencia, la Escuela Normal Superior de San Bernardo, la Comisaría de Familia y la Administración Municipal (Alcaldía municipal de San Bernardo, 2018).

El 20 de octubre un día antes de la fecha fijada para la realización de la consulta popular, y ante la negativa del Consejo de Estado, realizaron una velatón como protesta en la que participaron alrededor de 100 personas (Fotografía 2).

*Fotografía 2. Velatón realizada en la Plaza de San Bernardo, Cundinamarca el 20 de octubre de 2018*



Fuente: Torres (2018), Fusagasugá, crónica de la consulta popular. El Consejo de Estado prohibió la Consulta en San Bernardo. "SUMA VIDA - SUMA AGUA - SUMAPAZ", 22 de octubre de 2018. <https://www.sur.org.co/fusagasuga-cronica-de-la-consulta-popular/>

No se pudo establecer contacto con las empresas YPF Colombia S.A.S. y Alange Energy Corp. sucursal Colombia para conocer sus proyecciones de trabajo en este bloque, pues la empresa YPF anunció en 2017 su salida del país (Energías patagónicas, 2017) y la empresa Alange fue renombrada Petromagdalena en 2012, luego adquirida por Pacific Rubiales y vendida a International Metal Trader S.A. en 2014 (Avila, 2014, El Tiempo, 2015, La República, 2012), la cual no reporta oficinas en Colombia.

Los habitantes de San Bernardo rechazan las actividades petroleras en su municipio porque para realizarlas se requieren grandes cantidades de agua, lo cual podría entrar en conflicto con la demanda de este recurso para el desarrollo de las actividades campesinas y podría incidir en la disponibilidad de este recurso en términos de calidad y cantidad para los acueductos veredales afectando a todos los habitantes. Consideran que las comunidades de los municipios en donde se desarrollan estas actividades no se ven directamente beneficiadas de los ingresos que tal actividad genera para el país y, por el contrario, a largo y mediano plazo hay un empobrecimiento de la población por la afectación del ambiente, la

contaminación de las aguas, y el cambio en la cultura y en la economía. Estos líderes opinan que las actividades extractivas impactan el patrimonio cultural y atentan contra la cultura campesina porque la oferta laboral petrolera desestimula el trabajo en el campo y el ingreso de recursos va unido a la aparición de bares, cantinas y prostíbulos, es decir, se daría algo parecido a lo que pasa en las regiones cocaleras (Líder comunitario, 2019). De acuerdo con lo expresado por Svampa (2012) el acceso y control de los recursos naturales y el territorio en situación de asimetría de poder suponen el surgimiento de conflictos socioambientales que se explican por un enfrentamiento de intereses y valores divergentes en torno a estos por parte de los actores involucrados, “esta disputa trasciende a una disputa acerca de lo que se entiende por desarrollo y, de manera más general, por democracia” (Svampa, 2012, p. 4).

La UTL del senador Castilla considera que más allá de las actividades extractivas en sí, los mecanismos de participación existentes les ha permitido a las comunidades organizarse, ejercer soberanía y participar en un ejercicio democrático para expresar qué es lo que está sucediendo con este modelo extractivista y por esto han tenido un rechazo desde un sector económico y desde el gobierno (Garzón, 2019). Entonces, si bien los mecanismos disponibles parecen no amparar el derecho constitucional, el interés de las comunidades en participar ha fortalecido el proceso de democratización que surge de abajo hacia arriba. Lo anterior, en consonancia con lo propuesto por Atilio Boron, (2003), quien propone que en América Latina la lucha democrática es otra faceta de la lucha contra un Estado capitalista.

Se concluye de todo lo anterior, en cuanto a la posibilidad de incidencia de los mecanismos e instancias de participación existentes, que el Estado colombiano no ha mostrado ni la voluntad para crear las posibilidades de participación que proponen Velázquez y González (2003), y aún menos la voluntad de realizar intervenciones y de mediar en las relaciones entre comunidades y terceros que proponen como necesarias Falletti y Riofrancos (2018).

### 5.3 Identificación de estrategias para fortalecer los mecanismos de participación que pueden ser implementados por los habitantes de San Bernardo en relación con el proceso de extracción de hidrocarburos

Aunque no pudieron realizar la consulta, los líderes de San Bernardo siguen en contacto con otros movimientos que rechazan la actividad petrolera, participando activamente en el movimiento campesino nacional, a través del cual tienen interlocución con asociaciones de todo el país, con ONG y con la academia; según lo explica Svampa, ante el escenario de desprotección de derechos en nuestros países, se da como respuesta una resignificación de los movimientos sociales, acogiendo los discursos ambientalistas, lo cual conlleva a un diálogo de saberes y disciplinas, que se caracteriza “tanto por la elaboración de un saber experto independiente de los discursos dominantes (un saber contraexperto), así como por la valorización de los saberes locales” (Svampa, 2012, p. 5).

Julián Villa, de la Mesa Hídrica del Piedemonte, y Robert Elio Delgado, del Comité de Integración del Macizo Colombiano, así como los dos representantes de Juntas de acción comunal de San Bernardo, opinan que ante la ausencia de espacios institucionales que les permitan tener a las comunidades una participación incidente y la “Falta de seguridad sobre que la opinión de los habitantes sean tenida en cuenta”, las vías de hecho, que incluyen bloqueos de vías y manifestaciones públicas, se abren como la única oportunidad que tienen las comunidades de hacer sentir su voz y forzar la toma de decisiones.

Este tipo de acciones de resistencia lo dieron también los habitantes del municipio de San Lorenzo, Nariño, que, ante el pronunciamiento de la Sentencia de la Corte Constitucional en contra de los alcances de las consultas, realizaron el 25 de noviembre de 2018, una consulta popular autónoma que denominaron Legítima, la que recuerda las Asambleas de autoconvocados del Aconcagua. Esta consulta tuvo apoyo financiero de la ONG Global Greengrants Fund, y contó con el acompañamiento de la Misión de Observación electoral (MOE), la Personería, la Defensoría del Pueblo y las Universidades de Nariño, Mariana, Javeriana y Nacional

y la Red de Hermandad de ONG Europeas (REDHER). Según Robert Elio Delgado, el efecto fundamental de una consulta popular autónoma es de tipo político, ya que, si las comunidades y las autoridades municipales y departamentales se pronuncian en contra de proyectos extractivistas, esto se constituye en un hecho político que cuestiona la legitimidad de los gobiernos (Delgado, 2019). Como efecto de esta decisión autónoma en San Lorenzo, recientemente se programó la consulta popular en Mercaderes, Cauca, para el 3 de agosto contra la actividad minera (Acevedo, 2019).

Robert Elio Delgado, afirma que con los procesos de consulta popular se fortalece la sensibilización de los habitantes de los municipios y de la sociedad en general, no obstante, los mecanismos de participación se deben acompañar de una estrategia de construcción del territorio campesino y de poder de las comunidades; también que las consultas populares son pertinentes en el sentido de fortalecer esa sensibilización de la gente.

Todos estos líderes consideran que el tipo de espacio legal mediante el cual pueden blindar sus municipios frente al desarrollo de actividades extractivas son los *Acuerdos municipales*. Ejemplo de estos se han desarrollado en Jericó, Urrao, Támesis, Titiribí, Tarso, Pueblorrico (Antioquia) Ibagué (Tolima), Pitalito, El Agrado, Timaná, Oporapa, San Agustín, Tarqui, Elías (Huila), Tibaná, Gachantivá (Boyacá), Salento (Quindío), El Doncello (Caquetá) y el Peñón (Santander). De igual manera, consideran que el establecimiento de usos del suelo que prohíba la actividad minera y petrolera en la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial puede evitar el desarrollo de estas actividades.

En esa lógica, los líderes de San Bernardo, actualmente, estudian la posibilidad de blindar el territorio por medio de un acuerdo municipal, ya que la actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) está supeditado al Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del río Sumapaz y la delimitación del páramo, la cual se está realizando de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1930 de 2018 (Líder comunitario, 2019) y ha sido rechazada por los habitantes de este municipio pues

también es vista como una imposición de las entidades del nivel central (en este caso Parques Nacionales Naturales de Colombia) sobre los usos y costumbres de los campesinos en su territorio.

Desde Minminas y la ANH, se han anticipado a este movimiento de los municipios que se oponen o buscan prohibir el desarrollo de actividades extractivas por medio del establecimiento de Planes de Ordenamiento Territorial, y han realizado reuniones con los alcaldes y los secretarios de gobierno (en el caso de la ANH) e incluso con los Consejos de estos municipios (en el caso de Minminas) para suscribir actas no vinculantes (Sandoval, 2019). De acuerdo con la respuesta de la ANH ante el Derecho de petición de la, en ese entonces, representante Angélica Lozano, la ANH realiza

(...) un proceso de acercamiento técnico y pedagógico con las entidades territoriales para que se incluya en los planes de ordenamiento territorial la variable hidrocarburos y en consecuencia se armonicen los usos del suelo municipal con los posibles aprovechamientos existentes en el subsuelo (Vicepresidencia contratos de Hidrocarburos - ANH, 2018, p.7).

Por otro lado, la UTL del senador Castilla también considera que los acuerdos municipales han permitido a los consejos definir los usos del suelo y por eso han sido atacados, como en el caso de los acuerdos de Jericó, Urao y, más recientemente, el de Salento, que fueron declarados inválidos por los respectivos Tribunales Administrativos departamentales.

Julián Villa de la Mesa Hídrica del Piedemonte Llanero considera que no se requiere la creación de nuevos mecanismos, el problema es de otro tipo:

Existe una dicotomía jurídica, por un lado, la legislación pro extractiva que se limita en este momento a un artículo de la constitución sobre el subsuelo y la falta de claridad en la interpretación que se le da, en contravía de la amplia legislación ambiental y de participación que la constitución nacional pregona desde su primer artículo (Villa, 2019).

Esta variedad de opiniones parece indicar que, por un lado, no hay claridad jurídica sobre los alcances e implicaciones de cada uno de los mecanismos y, por otro, que se puede observar el despliegue de las estrategias descritas por Velázquez y González (2003): Las entidades del gobierno conciben la participación como una mera formalidad que se desarrolla para cumplir un requisito de ley, los gobiernos proponen una *participación sin alas* en la que no se da el espacio para que se cuestione el modelo de desarrollo económico basado en el extractivismo; por su parte, las comunidades cada vez más se apropian de su derecho a participar y lo conciben como un modo de vida.

La UTL de la senadora Angélica Lozano, con respecto a la necesidad de crear nuevos mecanismos o instancias de participación, considera que para la definición de un mecanismo deben considerarse los costos de su aplicación, los cuales en los casos de las consultas populares son altos y no suplen completamente la necesidad de estructurar espacios transparentes y reglados de participación en la decisión sobre la autorización, definición y delimitación de un proyecto minero o petrolero en los territorios, ya que estas suelen realizarse una vez se ha autorizado la realización de una actividad minera o petrolera; el momento de aplicación de la participación ciudadana debería ser en el momento de la autorización minera. Los senadores Castilla y Lozano, comparten la opinión de que, para definir un nuevo mecanismo, las entidades territoriales y las de nivel central deben realizar una concertación.

Edilberto Peñaranda, asesor jurídico de ANLA considera que los peticionarios deberían involucrar más a las comunidades en la planeación de los proyectos y, particularmente, en la elaboración de los EIA. Además, en los casos en los que proceda, si hay Audiencias Públicas Ambientales, en los espacios de reunión preliminar previos se debería tener “una mayor participación de las comunidades en la identificación de los impactos ambientales y las medidas de manejo para estos impactos, pues quienes mejor podrían predecir los impactos son quienes habitan los territorios” (Peñaranda, 2019).

En respuesta al Derecho de Petición presentado ante el Congreso de la República, la Comisión Quinta informó que en la actualidad se tramita el proyecto de Ley 037 de 2018 referente a los Consejos Territoriales de Planeación y participación en materia ambiental de los senadores Angélica Lozano, José Polo e Iván Marulanda con ponencia de Jorge Eduardo Londoño (Comisión Quinta del Congreso, 2019); la Comisión Primera informó que actualmente no se encuentran proyectos en los que se trate de la participación ciudadana en materia ambiental, específicamente en el marco de actividades extractivas (Comisión Primera del Congreso, 2019).

La senadora Angélica Lozano presentó el proyecto de Ley orgánica No. 036 de 2018 que proponía la concertación obligatoria entre autoridades de los entes territoriales y las autoridades de nivel nacional en el marco de la elaboración de los Planes de ordenamiento territorial para la delimitación y declaración de las zonas donde se habilita la realización de actividades mineras; este proyecto no dejaría sin efectos ni limitaría la posibilidad de activar los mecanismos de participación popular (Congreso de la República, 2018).

La senadora también es autora del proyecto de Ley No. 037 de 2018 que crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental, el cual establecería la obligación de las autoridades ambientales que estén evaluando la solicitud o modificación de licencia ambiental de proyectos de minería e hidrocarburos, de informar a la alcaldía o gobernación (en caso de intervenir más de un municipio) para que el Consejo Territorial de Planeación convoque y realice la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite, de la que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993. A partir de eso el Consejo Territorial de Participación debería convocar una Audiencia Pública, para concertar estas áreas con la participación de autoridad, consejo, ciudadanía, la agencia (ANM o ANH) y la autoridad ambiental competente. Según el proyecto, el Consejo Territorial de Participación debe entregar un informe de recomendaciones y observaciones en el cual podrá requerir la realización de estudios y proponer acciones para asegurar que se prevean, mitiguen, corrijan o compensen eficazmente los impactos ambientales. De igual manera, este Consejo



podrá solicitar a la autoridad ambiental competente, a los institutos de investigación y a las universidades públicas y privadas apoyo técnico y profesional, para adelantar, por ejemplo, tareas de asesoría, coordinación y veeduría, en caso de que así lo considere (Congreso de la República, 2018).

También el representante a la Cámara Nicolás Echeverry es autor de un proyecto de Ley (aún no presentado) que establece las *mesas ambientales* como espacios de participación multisectorial, institucional y multidisciplinario, por medio de la participación ciudadana organizada y el aporte a la construcción de políticas públicas medioambientales, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Estas mesas se encargarían de aportar en los temas ambientales del Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo Municipal, el Concejo Territorial de Planeación y la Gestión del Riesgo, además de aportar instrumentos de planificación que impactarían en sus territorios desde lo ambiental. Entre sus funciones estaría la de “Realizar de manera periódica un ejercicio de veeduría y seguimiento a los impactos ambientales que se generan en el territorio debidos a los proyectos que se realicen” (Estrada & Ruiz, 2019).

En una entrevista realizada con un medio de comunicación en mayo de 2019, el presidente de la Asociación Colombiana de Minería (ACM), informó que se presentaría en julio de 2019 un proyecto de Ley para reglamentar el procedimiento de Coordinación y Concurrencia, con el objetivo de “permitir, no solo que la Nación (sic) acceda a la producción de los recursos del subsuelo, sino que además espanta el fantasma de las consultas populares mineras” (Portafolio, 2019). Se preguntó a los funcionarios de MInterior, Minminas, ANH, y a los congresistas entrevistados, pero manifestaron desconocer la existencia, contenido y enfoque de tal proyecto de ley. Así mismo, se solicitó información a la ACM sobre la iniciativa legislativa y no se obtuvo respuesta.

En la UTL del senador Castilla informan que con la bancada alternativa se creó una Mesa legislativa ambiental y mineroenergética en la que han recibido peticiones de las comunidades para mantener las consultas populares como medio válido para

decidir sobre el uso del territorio y para buscar que los mecanismos de participación incluyan la capacidad de tomar decisiones; en ese sentido las comunidades rechazan el enfoque de “concertación” entre autoridades territoriales e instituciones del nivel central pues consideran que allí las comunidades no tienen representación. Por estas razones, la posición del senador Castilla es seguir defendiendo y acompañando las consultas populares, asumiendo que son válidas legal y políticamente como mecanismos de participación ciudadana. Pero más allá de la discusión sobre la validez de las consultas populares como mecanismo válido de participación, desde la UTL del senador Castilla se cuestiona el actual modelo de desarrollo económico basado en una reprimarización y propone que se debe replantear la matriz energética y hacer una transición hacia energías limpias a partir de recursos renovables, como la energía fotovoltaica o la eólica (Garzón, 2019).

En Minminas, desde la ST123/13 iniciaron un proceso de revisión de las instancias y estrategias de participación bajo la filosofía de “construir sobre lo construido” participativamente; han desarrollado y liderado diálogos con la ANM, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), el Servicio Geológico Minero (SGM) y la ANH, en los cuales se han recibido las inquietudes de todos los gremios del sector. De igual manera han contado con asesorías técnicas del Ministerio del Interior. En la segunda fase, a partir de los entendimientos comunes, se proponen trabajar de manera conjunta con MADS, ANLA y las corporaciones autónomas regionales. En la tercera fase esperan generar mesas de trabajo con *validadores neutros* y otros actores de la sociedad civil como la Federación Colombiana de Municipios o el Foro Nacional Ambiental. Sin embargo, la propuesta es trabajar sobre los mecanismos existentes y fortalecerlos considerando el principio de gradualidad. Para Minminas, los aspectos que deben ser analizados y aclarados son:

- a. Si se debe abordar la participación ciudadana aparte de los principios de coordinación y concurrencia o si estos principios hacen parte de la participación ciudadana. Lo anterior también determinaría si el proyecto legislativo sea una ley estatutaria (en el primer caso) u orgánica (en el segundo caso).

- b. Si los principios de coordinación y concurrencia se refieren solo al alcalde o abarcan a los consejos municipales.
- c. Si estos espacios deben tener un carácter informativo o deben concluir en una consulta.

En el 2018, Minminas lanzó una estrategia de relacionamiento con los territorios que parte del reconocer los conflictos existentes y el rechazo a las actividades extractivas por los habitantes de muchos municipios en donde estas se realizan; tal estrategia se denomina *Todos cabemos* y tiene como objetivos crear lazos de confianza a través del diálogo, reconocer mutuamente derechos y libertades, así como permitir la incidencia de la ciudadanía en la agenda política de los territorios y la planeación y formulación de las políticas públicas (Ministerio de Minas y Energía, 2018). El senador Castilla critica la estrategia pues considera que fortalece la perspectiva extractivista, y le da voz, pero no poder real de decisión a las comunidades.

Por otra parte, Mininterior ha prestado asesoría técnica a Minminas en su proceso de formulación de una propuesta para fortalecer las instancias de participación en el marco de actividades extractivas, aclarando que cualquier propuesta que esas instancias presenten debe ser construida de la mano de la sociedad civil (organizaciones sociales, ONG y la academia) y de los diferentes sectores económicos, por tanto, debe ser construida de abajo hacia arriba (Figueroa, 2019). De igual manera, se considera que el mecanismo que se defina debe contar con unos recursos de financiación.

Diego Figueroa considera que la instancia llamada a asesorar al gobierno sobre el mecanismo de participación para definir el futuro de las consultas populares es el Consejo de Participación Ciudadana establecido por la Ley 1757 de 2015, opina que la Corte hace a las entidades una solicitud que no podrá ser atendida, ya que la naturaleza de los mecanismos de participación que nacieron a partir de la Constitución de 1991, a excepción del Cabildo abierto, es consultiva, es decir el ciudadano se pronuncia a través de un voto, y por tal razón, la función de Mininterior

será acompañar los procesos consultivos que se den brindando las garantías democráticas y electorales (Figueroa, 2019).

Por otro lado, si bien Mininterior no fue vinculado por la Corte Constitucional en la SU95/18, dentro de su misión están el fortalecimiento de la participación ciudadana y el servir como interlocutor entre la Nación, el Congreso de la República, las entidades territoriales y los diferentes actores sociales (Ministerio de Interior, 2019). Por lo tanto, en lugar de encargarse de la promoción y protección del derecho a la participación de los ciudadanos, lo que se concluye es que el Estado de derecho, como propone Foucault (2016), se considera a sí mismo como un prestador de reglas para un juego económico cuyos participantes, son los individuos y las empresas, “Un juego regulado de empresas dentro de un marco jurídico institucional garantizado por el Estado” (Foucault, 2016, p. 209).

Por otra parte, Diego Figueroa aclara que dentro de los compromisos del Acuerdo de Paz está el de crear una nueva ley de garantías a la participación ciudadana, y la construcción de ese proyecto de ley que, de acuerdo con Figueroa se presentará en la próxima legislatura, ha tenido una amplia participación, pero que en la opinión de algunos sectores defensores de derechos humanos y ambientalistas ha sido regresivo en materia de derechos ya que impone a las comunidades el requerimiento de “presentar de manera integral, completa, veraz y verificable las razones que sustentan su solicitud” para la realización de consultas populares (Red Justicia Ambiental, 2017, p. 1).

La ANH, por su parte, considera que la causa del rechazo de las comunidades se debe al desconocimiento que se tiene de la actividad, y por tal razón, su estrategia de relacionamiento en los territorios ha sido explicar, en los municipios priorizados, en qué consiste la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos, cuáles son sus etapas (sísmica, perforación exploratoria y explotación), cuál es la temporalidad de las diferentes etapas y por qué consideran que es una actividad compatible con los demás usos del suelo. La ANH busca que en los municipios priorizados se compatibilice la actividad de exploración y explotación de

hidrocarburos con los demás usos del suelo a través de los planes de ordenamiento territorial.

Edilberto Peñaranda de la ANLA, indicó que se conformó un grupo de participación ciudadana con la finalidad de buscar estrategias, instancias, lineamientos que permitan a la ANLA jalonar los procesos de participación para que, en el marco del licenciamiento ambiental, la comunidad y las autoridades territoriales tengan una participación más efectiva. En este momento el proceso está en la fase de diagnóstico, en la que se ha identificado lo siguiente:

- a. Se deben fortalecer los acercamientos con las corporaciones autónomas regionales, entidades territoriales y otros grupos de la sociedad civil para enriquecer los procesos de evaluación y seguimiento del licenciamiento ambiental.
- b. Se debe buscar que las comunidades y entidades territoriales estén mejor informadas sobre los mecanismos existentes y sus características para que haya una participación más amplia y efectiva.
- c. Se reconoce que en el marco del licenciamiento ambiental se confunden los conceptos de: Informar, Socializar y Participar, los cuales de acuerdo con Rowe y Frewer (2005) son niveles de la participación en el que la información corresponde al nivel más básico de la participación pública. De hecho, lo que establece la normatividad es la obligación de garantizar la participación de las autoridades territoriales y comunidades, sin embargo, lo que se da en la práctica es una socialización de los proyectos.

Peñaranda (2019) coincide en afirmar que los atrasos y vacíos que se dan hoy en día en el país en términos de ordenamiento territorial han exacerbado los conflictos entre entidades territoriales, comunidades con entidades del nivel central y empresas, e incluso entre las mismas entidades del Estado. En ese sentido está de acuerdo con otros entrevistados en que se debe propender por actualizar los planes de ordenamiento territorial, ya que si este proceso se realiza mediante una amplia participación se podrían conciliar las posiciones de los habitantes de los municipios

en los que se desarrollan actividades extractivas con el modelo de desarrollo económico apalancado en la extracción de recursos naturales no renovables.

Falleti y Riofrancos (2018) definen los mecanismos de participación como instituciones formales, establecidas desde el Estado para fomentar el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones con respecto a los bienes públicos o los servicios sociales, se constituyen para los ciudadanos en medios más sustanciales para interactuar con el Estado que las elecciones y menos disruptivos que las protestas sociales. Sin embargo, ante las dificultades de incidir en la toma de decisiones que han experimentado las comunidades que se han opuesto al desarrollo de actividades extractivas, desde la UTL del senador Castilla se considera que la elección de representantes al legislativo y al ejecutivo, aunque indirecto, sigue siendo un medio para tener incidencia si se eligen representantes cuyas propuestas van orientadas a defender el territorio. Los presidentes de JAC de San Bernardo y Robert Elio Delgado coinciden en afirmar que, ante la falta de espacios legales e institucionales, los sectores campesinos buscarán en las elecciones locales y regionales la representación de sus intereses para tener incidencia en las decisiones que se tomen.

## **6 Conclusiones y propuestas**

### 6 .1 Conclusiones

Si bien la Constitución de 1991 expresa la intención de ampliar la democracia involucrando el componente de participación, los mecanismos de participación que contempla han tenido un alcance exclusivamente consultivo; esto significa que el ciudadano expresa por medio de su voto su posición particular con respecto a una pregunta o propuesta que se presenta en un proceso electoral. Por lo tanto, de acuerdo con la *Escalera de la participación* propuesta por Geilfus, la participación no supera la escala de lo funcional. Esta barrera no ha sido superada porque no hay, ni ha habido compromiso de los gobiernos en profundizar la participación ciudadana, promulgada en la Constitución de 1991, y por tal razón se ha impedido que la democracia trascienda más allá de la representación. Lo anterior es

particularmente palpable en asuntos que atañen al modelo de desarrollo económico que, tangencialmente, es lo que se pone en cuestión con las consultas antiextractivas. Por lo tanto, las consultas populares autónomas y la movilización social en defensa del derecho a la participación cuestionan el papel de Estado en su promoción y defensa de los derechos de sus ciudadanos.

Es por esto que, como conclusión de este trabajo, se reitera el diagnóstico de la Corte Constitucional en el sentido de que actualmente hay una desprotección al derecho a la participación y, por lo tanto, se deben definir mecanismos de participación real para las comunidades que habiten los territorios en donde se desarrollen actividades extractivas, esto, sin embargo, no tendría efectos si no se ampara el derecho político a la participación desde el gobierno central.

En relación con aspectos jurídicos, ha habido un escaso desarrollo normativo con respecto a los mecanismos de participación ciudadana y, por el contrario, han sido numerosas las providencias judiciales que han fallado sobre el derecho de la participación ciudadana en relación con las actividades extractivas, las cuales han sido objeto de interpretaciones divergentes por parte de juristas, gremios y comunidades, y limitan el derecho a la participación política y a la autonomía de los territorios lo que agrava la situación de incertidumbre, conflictividad social y el sentido de desprotección y regresividad en derechos.

En la actualidad los únicos mecanismos de participación ciudadana al alcance de los habitantes de los municipios en donde se pretende desarrollar actividades extractivas parecerían ser la iniciativa popular legislativa o normativa y los cabildos abiertos. Un gran avance de la Ley 1757 de 2015 con respecto a la Ley 134 de 1994 es que abre la posibilidad a que estos dos mecanismos sean de origen popular, no obstante, presentan los siguientes obstáculos: la iniciativa popular legislativa o normativa tiene la misma restricción que dio paso a la SU 95/18 en el sentido de establecer que mediante este mecanismo solo pueden tratarse temas que “sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial”; en el caso del cabildo abierto, a las comunidades se le restringe la posibilidad de presentar

iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local. Por lo tanto, se concluye que el proyecto que debe elaborar el Congreso con respecto a los mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo con la orden de la Corte, debe armonizar los principios de descentralización y autonomía territorial con los de coordinación y concurrencia.

Por otra parte, la discusión sobre el derecho de prohibir o no las actividades extractivas, se ha centrado sobre el uso del suelo, y en esa medida los Planes de Ordenamiento Territorial podrían presentarse como un espacio de concertación para compatibilizar las actividades extractivas con la agricultura, la ganadería, el turismo o la contemplación paisajística, lo cual en el caso de los hidrocarburos podría superarse sin mayores dificultades pues la ocupación de estos es restringida a dos o tres hectáreas por plataforma. Sin embargo, se desconoce que más allá de las afectaciones a los usos del suelo también se interfieren los modos de vida; no se analiza cómo estas actividades afectan aspectos como la movilidad en el territorio al restringir el paso por vías que previamente eran de uso público; se omite que la precaria red vial terciaria de municipios como San Bernardo se deteriora con el paso de vehículos de carga pesada para los que no está diseñada; se subestima la afectación sobre la oferta de mano de obra para las actividades agrícolas y ganaderas, al tener que competir con la oferta de empleo de la industria petrolera que, si bien es menor en términos de ocupación, es mayor en términos de salarios ofrecidos; en resumen, se presenta una recomposición de las economías municipales que orienta la oferta de bienes y servicios dirigida hacia las necesidades de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, cuyas consecuencias no son suficientemente examinadas.

Las comunidades que se han movilizadas en contra de la realización de actividades extractivas han pasado por un proceso de aprendizaje social asociado con la defensa de sus derechos políticos. En el caso de San Bernardo se han establecido alianzas en espiral empezando con los municipios vecinos de Arbeláez, Pasca y Cabrera con los que comparte el páramo de Sumapaz y, posteriormente, se recibió apoyo de otros municipios con los que se comparte el rechazo a las actividades



extractivas; su red de apoyo se ha ampliado a otros movimientos campesinos que reivindican los derechos de este grupo social. De esta manera, el discurso antiextractivista se ha sumado a otros discursos del movimiento campesino como el de la defensa del territorio, la defensa de los recursos naturales o la seguridad alimentaria que lo refuerzan, revitalizan y cuestionan, entre otras cosas el modelo de desarrollo.

6

## .2 Propuestas

Se proponen un conjunto de acciones que deberían ser implementadas por diferentes actores y en distintos escenarios que podrían ser articuladas para cerrar la brecha entre la actual situación de desprotección del derecho a la participación y la aspiración a que el Estado asuma plenamente su papel de defensor y promotor de los derechos de sus ciudadanos.

El Estado colombiano debería comprometerse en la garantía del derecho político a la participación mediante la firma de acuerdos internacionales como el de Escazú y la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales y la implementación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz logrado en 2016, que resalta la participación como elemento indispensable para la construcción de una paz estable y duradera.

La sociedad colombiana debe adelantar un cuestionamiento profundo al extractivismo, que ha sido concebido en los planes de desarrollo de los últimos gobiernos como el instrumento para apalancar el desarrollo económico, y analizar los efectos que esta apuesta ha tenido en la búsqueda de la equidad y un desarrollo sustentable; debe además, examinar los impactos que tales actividades tienen sobre el medio ambiente y los modos de vida de las comunidades que se encuentran en los territorios donde se desarrollan estas actividades, y que, por el contrario, ha convertido al Estado en garantista de los derechos de las multinacionales en desmedro de la defensa de los derechos de sus ciudadanos.

Las entidades cuyas funciones se relacionan con la administración de los recursos no renovables, deberían fortalecer sus mecanismos de divulgación y endurecer las exigencias para la aplicación de tales instancias por parte de sus usuarios. Por otra parte, estas entidades y las operadoras petroleras deben acercarse a las comunidades y dejar de verlas como opositoras *per se* o concebir que el conflicto radica en el desconocimiento de estas y, en ese sentido, además de los mecanismos e instancias de participación ciudadana establecidos normativamente, se puede instituir como buena práctica por parte de la industria petrolera, la iniciativa voluntaria de relacionamiento con comunidades, ONG y sociedad civil, a través de la obtención de una *licencia social* que permitiría la construcción de consensos que resuelvan los conflictos ambientales inherentes al acceso y control de los recursos naturales en una situación de asimetría de poder, y la construcción de legitimidad a partir de relaciones de confianza y credibilidad entre las partes. Debería considerarse la creación, tanto en la ANH, como en las operadoras petroleras, unos departamentos u oficinas con funciones orientadas a la defensoría de las comunidades que permitieran, a los habitantes de los territorios en donde desarrollan sus proyectos, expresar sus opiniones y posiciones con respecto a la manera en la que se desarrollan los proyectos petroleros.

Las comunidades de los territorios en donde se desarrollan o se planea desarrollar actividades extractivas deben ubicar en la agenda pública de las elecciones regionales a los cargos administrativos y legislativos, el debate sobre los mecanismos de participación en relación con actividades extractivas, y reclamar de sus candidatos posiciones orientadas a defender sus territorios y modos de vida. Los aspirantes a cargos de elección popular deben incorporar en la agenda política de sus programas de gobierno la defensa del territorio y el medio ambiente como un objetivo de la agenda gubernamental de los elegidos.

## **7 Referencias bibliográficas**

Acevedo, T. (7 de julio de 2019). El 3 de agosto en Mercaderes. *El Espectador*, Opinión. Recuperado el 7 de julio de 2019, de

<https://www.elespectador.com/opinion/el-3-de-agosto-en-mercaderes-columna-86> 956 5

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (18 de mayo de 2017). *Acuerdo No.02*.

Recuperado el 6 de febrero de 2019, de

<http://www.anh.gov.co/Documents/ACUERDO%2002%20DE%202017.pdf>

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (5 de junio de 2019). *Funciones*. Recuperado

el 5 de junio de 2019, de ANH: [http://www.anh.gov.co/la-](http://www.anh.gov.co/la-anh/Paginas/Funciones.aspx)

[anh/Paginas/Funciones.aspx](http://www.anh.gov.co/la-anh/Paginas/Funciones.aspx)

Alcaldía municipal de San Bernardo. (17 de agosto de 2018). *Simulacro consulta popular "Minería", 15 de agosto de 2018*. Recuperado el 8 de julio de 2019,

de Alcaldía municipal de San Bernardo: [http://www.sanbernardo-](http://www.sanbernardo-cundinamarca.gov.co/noticias/simulacro-consulta-popular-mineria-15-de-agosto-de-2018)

[cundinamarca.gov.co/noticias/simulacro-consulta-popular-mineria-15-de-agosto-de-2018](http://www.sanbernardo-cundinamarca.gov.co/noticias/simulacro-consulta-popular-mineria-15-de-agosto-de-2018)

ANH. (2008). *Indicadores de gestión y estadísticas de la*

*industria a diciembre de 2007*. Bogotá. Recuperado el 26

de octubre de

2018, de [http://www.anh.gov.co/ANH-en-](http://www.anh.gov.co/ANH-en-Datos/Cifras%20y%20Estadísticas/Cifras%20y%20estadísticas%20a%202007.pdf)

[Datos/Cifras%20y%20Estadísticas/Cifras%20y%20estadísticas%20a%202007.pdf](http://www.anh.gov.co/ANH-en-Datos/Cifras%20y%20Estadísticas/Cifras%20y%20estadísticas%20a%202007.pdf)

ANH. (2018). *Producción Mensual de Petróleo*. Recuperado el 26

de octubre de

2018, de [http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-](http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-Participaciones/Sistema-Integrado-de-Operaciones/Paginas/Estadísticas-de-Producción.aspx)

[Participaciones/Sistema-Integrado-de-Operaciones/Paginas/Estadísticas-de-Producción.aspx](http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-Participaciones/Sistema-Integrado-de-Operaciones/Paginas/Estadísticas-de-Producción.aspx)

ANH. (20 de mayo de 2019). *Mapa de tierras, 22 de febrero 2019*. Obtenido de

ANH: [http://www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/Paginas/Mapa-de-](http://www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/Paginas/Mapa-de-tierras.aspx)

[tierras.aspx](http://www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/Paginas/Mapa-de-tierras.aspx)

Avila, A. (17 de septiembre de 2014). Petróleo por agua, los intereses peligrosos en el Sumapaz. *Las 2 orillas*. Recuperado el 19 de junio de 2019, de

<https://www.las2orillas.co/petroleo-por-agua-los-intereses-peligrosos-en-el-sumapaz/>

Banco de la República. (2014). *Efectos del nuevo sistema de regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis - respuesta*. Bogotá.

- Boron, A. (2003). Estado, capitalism y democracia en América Latina. CLACSO. Buenos Aires
- Carpentier, N. (2011). Defining Participation: An Interdisciplinary Overview. En N. Carpentier, *Media and Participation: A Site of Ideological-Democratic Struggle*, (págs. 13-136). Chicago: Intellect. Obtenido de JSTOR, [www.jstor.org/stable/j.ctv9hj9qt.5](http://www.jstor.org/stable/j.ctv9hj9qt.5).
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. (25 de junio de 1998). Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Aarhus, Estocolmo.
- Comisión Primera del Congreso. (18 de junio de 2019). Respuesta a Derecho de Petición. *Mecanismos de participación ciudadana en el marco de actividades extractivas*, 2. Bogotá, Colombia.
- Comisión Quinta del Congreso. (17 de junio de 2019). Respuesta a Derecho de Petición CQU-CS-1133-2019. *Petición referente a mecanismos de participación*, 2. Bogotá, Colombia.
- comunitario, L. (7 de mayo de 2019). Proceso de movilización ciudadana en contra de las actividades extractivas en San Bernardo. (M. L. Mojica, Entrevistador)
- Congreso de Colombia. (31 de mayo de 1994). Ley 134 de 1994. *Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de Colombia. (6 de julio de 2015). Ley estatutaria 1757 de 2015. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (25 de octubre de 2018). *Gaceta del Congreso*, XXVII(83). Bogotá.
- Congreso de la República. (27 de julio de 2018). *Gaceta del Congreso*, XXVII(551). Bogotá.
- Consejo de Estado. (19 de octubre de 2018). Auto 2018-03854. Bogotá. Obtenido de

- [http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_f351f79aea3d49c8bc9c55831e83442d](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_f351f79aea3d49c8bc9c55831e83442d)
- Corte Constitucional. (13 de febrero de 2019). C-053. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=91282>
- Corte Constitucional de Colombia, T-445/16 (Corte Constitucional de Colombia 19 de agosto de 2016 ).
- Corte Constitucional de Colombia. (15 de diciembre de 2017). *Sentencia de Tutela T733*. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-733-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (11 de octubre de 2018). *Sentencia de Unificación 95*. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>
- DANE. (2017). *Históricos Producto Interno Bruto -PIB-*. (DANE, Ed.) Recuperado el 4 de marzo de 2018, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/historicos-producto-interno-bruto-pib>
- DANE. (2019). *Estadísticas de Pobreza Monetaria*. Bogotá. Recuperado el 20 de octubre de 2018, de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_monetaria\\_17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_monetaria_17.pdf)
- Delgado, R. E. (24 de mayo de 2019). Mecanismos de participación ciudadana aplicados a actividades extractivas. (M. L. Mojica, Entrevistador)
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (27 de septiembre de 2011). *Decreto 3573. Por el cual se crea' la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-(DO 48205)*. Colombia.
- Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. el caso de la Colosa. *Colombia Internacional*(93), 93-117. doi:<https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.201>
- El Tiempo. (3 de junio de 2015). Culpan a intermediarios por pólizas falsas en la ANH. Bogotá, Colombia. Recuperado el 19 de junio de 2019, de <http://www.eltiempo.com/economia/empresas/corrupcion-en-agencia->

Energías patagónicas. (11 de abril de 2017). YPF se retira de Colombia y Ecuador, pero continuará explorando en Chile. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 20 de junio de 2019, de <https://www.energiaspatagonicas.com/petroleo/ypf-se-retira-colombia-ecuador-continuara-explorando-chile/>

Environmental Justice. (25 de octubre de 2018). *Environmental Justice*. Obtenido de Environmental Justice Atlas: <https://ejatlas.org/>

Estrada, J. C., & Ruiz, S. (29 de mayo de 2019). Mecanismos de participación aplicados a actividades extractivas. (M. L. Mojica, Entrevistador)

Falleti, T., & Riofrancos, T. (January de 2018). Engogeneous participation: Strengthening prior consultation in extractive economies. *World politics*, 70(1), 86 -21. doi:10.1017/S004388711700020X

FEDESARROLLO. (2014). *Evaluación de la contribución económica del sector de hidrocarburos colombiano frente a diversos escenarios de producción*. Bogotá. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/16or\\_Diciembre\\_2014\\_Villar\\_et\\_al.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=5&zoom=100,0,189](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/16or_Diciembre_2014_Villar_et_al.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=5&zoom=100,0,189)

Figuroa, D. (18 de junio de 2019). Mecanismos de participación ciudadana en relación con actividades extractivas. (M. L. Mojica, Entrevistador)

Foucault, M. (2016). *Nacimiento de la biopolítica* (Primera edición en francés, 2004 ed.). Buenos Aires: Fondo de cultura económica.

Garzón, M. (30 de abril de 2019). Mecanismos de participación ciudadana en relación a actividades extractivas. (M. L. Mojica, Entrevistador)

Geilfus, F. (2002). *80 Herramientas para el desarrollo Participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación*. San José de Costa Rica: IICA.

González, L. d. (s.f). Explorar la participación: paradigmas teóricos prácticos. *Perfiles Cubanos*.

- La República. (5 de junio de 2012). Pacific Rubiales compró a PetroMagdalena por US\$243 millones. Bogotá, Colombia. Recuperado el 19 de junio de 2019, de <https://www.larepublica.co/empresas/pacific-rubiales-compro-a-petromagdalena-por-us243-millones-2012125>
- Li, F. (2017). *Desenterrando el conflicto. empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Lozano, A. (1 de septiembre de 2017). Por medio de la cual se crea la Concertación Minera y de Hidrocarburos. *Informe de ponencia primer debate en primera vuelta Proyecto de Ley Orgánica 086 de 2017 Cámara*, 24. Bogotá, Bogotá, Bogotá.
- Macías, W. (2016). Configuración, dinámico y elementos del marco cognitivo agroambiental del Comité de Integración del Macizo Colombiano - CIMA. *Tesis de Maestría*. Cali, Valle: Universidad del Valle.
- Méndez, M. C. (2016). *Las rutas del agua: Un estudio sobre los territorios hidrosociales de El Carmen y Aguasnegras (San Bernardo, Sumapaz)*. Bogotá: Universidad El Rosario.
- Merlinsky, G. (Mayo-Agosto de 2017). Cartografías del conflicto ambiental en América Latina. Notas teórico - metodológicas. *Acta Sociológica*, 73, 221-246.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (26 de mayo de 2015). Decreto 1076. *Decreto único reglamentario, D.O 49.523*. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). *Parque Nacional Natural Sumapaz - Plan Básico de Manejo*. Bogotá.
- Ministerio de Interior. (2019). *Misión y visión*. Recuperado el 13 de mayo de 2019, de <https://www.mininterior.gov.co/el-ministerio/informacion-institucional/mision-y-vision>
- Ministerio de Minas y Energía. (junio de 2018). Estrategia de Relacionamento Territorial del Sector Minero Energético "Todos Cabemos". Un mecanismo de participación ciudadana. Bogotá, Colombia. Recuperado el 20 de abril de 2019, de Todos cabemos:

- <https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24087055/ParticipacionCiudadanaCostaRica.pdf> (15/04/2019) 976 81274
- Ministerio de Minas y Energía. (6 de febrero de 2019). *Lineamientos de Ordenamiento Territorial Sector Minero Energético*. Recuperado el 6 de febrero de 2019, de Relación Territorial: <https://www.minminas.gov.co/relacionamiento-territorial>
- Ministerio del Interior. (5 de junio de 2019). *Misión y visión*. Recuperado el 5 de junio de 2019, de Mininterior: <https://www.mininterior.gov.co/el-ministerio/informacion-institucional/mision-y-vision>
- Moreno, L. (5 de mayo de 2019). Mecanismos de participación ciudadana en relación a actividades extractivas. (M. L. Mojica, Entrevistador)
- Naciones Unidas. (4 de marzo de 2018). 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. Escazú, Costa Rica.
- Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina. (6 de julio de 2019). *Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina*. Recuperado el 6 de julio de 2019, de Conflictos mineros en América Latina: [https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal\\_db-v2/](https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/)
- OECD. (2001). *Citizens as Partners, OECD Handbook on Information, Consultation and public Participation in Policy Making*. Paris: OECD Publications Service. Obtenido de <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>
- ONU. (17 de diciembre de 2018). Resolución 73/16 5. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Nueva York. Recuperado el 8 de julio de 2019, de <https://undocs.org/es/A/RES/73/16> 5
- Participación ciudadana y comunicaciones-ANH. (17 de mayo de 2019). Respuesta a Derecho de Petición . *Respuesta a su solicitud del Derecho de Petición con radicado 20196410165682*, 4.
- Peñaranda, E. (2 de mayo de 2019). Mecanismos de participación ciudadana en relación a actividades extractivas. (M. L. Mojica, Entrevistador)



- Pérez-Rincón, M. A. (2016). *Caracterizando las injusticias ambientales en Colombia. Estudio para 115 casos de conflictos socio-ambientales*. Cali: Universidad del Valle.
- Portafolio. (6 de mayo de 2019). Alistan ley que espanta fantasma de consultas populares mineras. *Portafolio*.
- Presidencia de la República de Colombia . (23 de mayo de 2015). Decreto 1073. *Decreto único reglamentario del sector administrativo de minas y energía*.
- Red Justicia Ambiental. (25 de agosto de 2017). Carta a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final. Bogotá, Colombia. Recuperado el 25 de junio de 2019, de <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2017/08/carta-al-csivi.pdf>
- Roa, M. C., Roa, T., & Acosta, A. (14 de septiembre de 2017). *Rebelión*. Recuperado el 8 de julio de 2019, de La democratización ambiental, pieza clave en el posconflicto colombiano: <https://www.rebelion.org/noticia.php?id=231495>
- Roa, T. (2014). Época de resistencias al extractivismo. En T. Roa, & L. M. Navas, *Extractivismo, conflictos y resistencias* (págs. 39-72). Bogotá: CENSAT, Escuela de Sustentabilidad y Broederlijk Delen.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251-290. Recuperado el 19 de febrero de 2019, de <https://www.jstor.org/stable/1558037>
- Rudas, G., & Espitia, J. E. (2013). Participación del Estado y la sociedad en la renta minera. En L. J. Garay, *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista* (págs. 125-171). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Salcedo, A. (6 de mayo de 2019). Mecanismos de participación ciudadana en el marco de actividades extractivas. (M. L. Mojica, Entrevistador)
- Sánchez, A. (Enero-Febrero de 2017). Territorio, extractivismo y (des)ciudadanía en América Latina. *El Cotidiano*(201), 17-26 .

- Sandoval, S. (29 de abril de 2019). Mecanismos de participación en el marco de actividades extractivas. (M. L. Mojica, Entrevistador)
- Stewart, J. (2009). Improving consultation practice. En J. Stewart, *The Dilemmas of Engagement. The Role of Consultation in Governance* (pág. 98). ANU Press. Recuperado el 19 de febrero de 2019, de [http://epress.anu.edu.au/dilemmas\\_citation.html](http://epress.anu.edu.au/dilemmas_citation.html)
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Movimientos socioambientales en América Latina*, XVIII(32), 15-39.
- Torres, H. (22 de octubre de 2018). *Fusagasugá, Crónica de la Consulta Popular El Consejo de Estado prohibió la Consulta en San Bernardo "SUMA VIDA-SUMA AGUA-SUMAPAZ"*. (C. L. Sur, Ed.) Recuperado el 7 de julio de 2019, de Revista Sur: <https://www.sur.org.co/fusagasuga-cronica-de-la-consulta-popular/>
- Velázquez, F., & Gonzalez, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona. Recuperado el 13 de 10 de 2018, de [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31126f?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1539477548&Signature=9dDh%2FEkUgk3Fs1ldRTwXfWlgPlo%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DQue\\_ha\\_pasado\\_con\\_la\\_participacion\\_](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31126f?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1539477548&Signature=9dDh%2FEkUgk3Fs1ldRTwXfWlgPlo%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DQue_ha_pasado_con_la_participacion_)
- Velázquez, F., Martínez, M., & Peña, J. (2018). *La agenda de la Sociedad civil frente a las industrias extractivas en Colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia - Natural Resource Governance Institute. Recuperado el 19 de marzo de 2019
- Vicepresidencia contratos de Hidrocarburos - ANH. (24 de mayo de 2018). Respuesta a Derecho de Petición. *Respuestas del cuestionario a la ANH. Audiencia Pública "CONCERTACIÓN MINERA Y DE HIDROCARBUROS .ID 279563(Radicado 20184010149151 Id: 282289)*, 15. Bogotá.

Villa, J.D. (26 de abril de 2019). Mecanismos de participación ciudadana respecto a actividades extractivas. (M. L. Mojica, Entrevistador)



	mecanismos que más ha tenido difusión?													
	¿Cómo se han movilizado los habitantes de San Bernardo para impedir las actividades petroleras en su municipio?													
	¿Cuándo iniciaron? ¿Por qué iniciaron? ¿Cuáles considera que han sido los momentos más importantes en esa movilización?													
	¿Cuál ha sido la posición de las administraciones municipales con respecto a la actividad petrolera en el municipio?													
Objetivo específico 3. Identificar estrategias para fortalecer los mecanismos de participación que pueden ser implementados por los habitantes de San Bernardo en relación con el proceso de extracción de hidrocarburos.	¿Considera que deberían crearse nuevos mecanismos para que los habitantes y autoridades de un municipio puedan participar en relación con la toma de decisiones sobre el desarrollo de actividades extractivas? ¿Cree que los mecanismos existentes son suficientes o deben ser modificados? ¿Cómo considera usted que pueden ser modificados, en qué sentido pueden ser modificados? ¿Qué características o condiciones considera usted, deberían tener esos mecanismos de participación?													
	"¿Qué está haciendo en cuanto a revisar con detalle los instrumentos, mecanismos, estrategias existentes en los sectores minero energético y ambiental para la participación ciudadana y posteriormente definir un plan de mejoramiento y fortalecimiento tanto institucional como técnico que fortalezca y mejore los instrumentos de participación ambiental?"													
	¿Qué está haciendo el Congreso en relación con definir uno o más mecanismos de participación para dar respuesta a la orden de la corte? ¿Cuáles considera usted que son estos mecanismos? ¿Qué características deben tener?													