



**Por una gobernanza
democrática del sector
extractivo en Colombia.**



**Propuestas para mejorar las relaciones
nación – territorio en la gestión de
los recursos naturales no renovables**

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA
CAPÍTULO REGIÓN CENTRAL

Por una gobernanza democrática del sector extractivo en Colombia.
Propuestas para mejorar las relaciones nación - territorio en la gestión
de los recursos naturales no renovables

Introducción

En octubre de 2018, la Corte Constitucional expidió la sentencia de unificación SU-95, en la que exhorta al Congreso de la República a aprobar una Ley de Coordinación y Concurrencia (en adelante LCC) para la asignación de áreas de exploración y explotación de minas e hidrocarburos. Dicha ley debe señalar las instancias y los procedimientos a la luz de los cuales el gobierno Nacional, a través de sus agencias respectivas, y las autoridades municipales y departamentales deben llegar a un acuerdo sobre la ejecución de proyectos extractivos en el respectivo territorio. La ley -señala la Corte- debe, además, incluir un mecanismo de participación ciudadana, de modo que los acuerdos entre las instancias gubernamentales tengan como insumo de referencia las opiniones y propuestas de los distintos actores del territorio.

La Sentencia estableció los principios que deben regir la relación entre los distintos niveles de gobierno para la toma de decisiones sobre la explotación de Recursos Naturales No Renovables (RNNR). En su momento originó una amplia discusión, en particular acerca de la decisión de la Corte de invalidar las consultas populares como mecanismo para vetar proyectos extractivos a nivel local. Quizás fue ese el punto que originó una mayor controversia, relegando a un segundo plano en el debate público la exhortación de la Corte a aprobar la LCC.

Hasta la fecha, el gobierno nacional no ha presentado ningún proyecto de LCC al Congreso de la República y hoy el país no cuenta con un instrumento que regule las relaciones Nación - Territorio en materia de exploración y explotación de los recursos del subsuelo. Probablemente, ello se debe a que la Corte no *ordenó* el trámite y la aprobación de dicha ley, sino que *exhortó* al legislativo a aprobarla. El actual gobierno no incluyó esa ley dentro de su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, y no se conoce ninguna iniciativa del Ministerio de Minas y Energía en esa dirección.

Para Foro Nacional por Colombia, las relaciones Nación-Territorio son un componente fundamental de la gestión de los recursos naturales no renovables (RNNR) y hacen parte de su convicción sobre la necesidad de una gobernanza democrática del sector extractivo¹. Por esa razón, sea o no aprobada una ley en esa materia, Foro cree que es necesario definir un protocolo de relacionamiento entre las autoridades nacionales responsables del manejo del sector de minas e hidrocarburos y las autoridades municipales y departamentales, que involucre, como lo señala la Corte Constitucional, un mecanismo de participación ciudadana, en la mira de construir acuerdos multiactor que proporcionen una base sólida a las decisiones sobre asignación de áreas para la exploración y explotación de minas e hidrocarburos. Tal necesidad es aún más apremiante si se tiene en cuenta, de un lado, el esquema altamente jerárquico de toma de decisiones que ha predominado en el sector hasta el presente, y, de otro, la propuesta del actual gobierno de promover una transición energética justa que involucre a todos los actores, especialmente a las comunidades y las autoridades territoriales.

Con el fin de aportar a la discusión de dicho protocolo, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central, incluye en este documento un conjunto de propuestas que pueden inspirar el diseño de dicho protocolo. Las propuestas se refieren a cuatro puntos:

- Principios
- Procedimientos y dispositivos
- Temas de referencia
- Condiciones y garantías

Principios

Propuesta 1: La relación entre las autoridades nacionales y las autoridades territoriales debe basarse, como mínimo en los siguientes principios:

- a. *Eficacia*: La relación entre las autoridades nacionales y los actores del territorio (departamentales o municipales, según la escala del proyecto) debe conducir a acuerdos sobre la asignación -o no- de áreas para la exploración y explotación de los RNNR.
- b. *Inclusión social*: Todos los actores que puedan ser afectados directa o indirectamente por la decisión sobre la asignación -o no- de áreas para la exploración y explotación los RNNR en un determinado territorio deben ser parte de los acuerdos que se construyan

1 Ver el documento *¿Qué ha pasado con la Ley de Coordinación y Concurrencia en Colombia?*, publicado a comienzos de este año en la página de Foro, Capítulo Región Central, www.fundacionfororegioncentral.org

al respecto. Ninguno de ellos puede ser excluido de la decisión que se tome. Debe ser un proceso multiactor en el que participen las autoridades públicas (nacionales y territoriales), el Ministerio público en calidad de garante, las comunidades y sus organizaciones, las empresas interesadas en el proyecto respectivo, los sectores académicos, las ONG con presencia en el territorio y otros actores involucrados.

- c. *Autonomía territorial*: La relación entre las autoridades nacionales, de un lado, y las autoridades y demás actores territoriales, de otro, debe basarse en el principio de autonomía de las entidades territoriales para ejercer las competencias que les otorgan la Constitución y la ley.
- d. *Transversalidad*: la participación de los diferentes actores debe darse desde el inicio del proceso que emprendan las autoridades públicas para llegar a un acuerdo sobre la asignación -o no- de áreas para la explotación de los RNNR, y debe extenderse para incluir la veeduría ciudadana al cumplimiento del respectivo acuerdo.
- e. *Participación efectiva*: Las opiniones y propuestas de los distintos participantes deben ser consideradas en su totalidad por las autoridades públicas. Esto significa que estas las deben analizar una a una y decidir si las incorporan o no en la decisión final. En caso de que no sean aceptadas, las autoridades públicas deben explicar las razones por las cuales no tomaron en cuenta esas opiniones y propuestas e incluir esas explicaciones en el texto del acuerdo final. Siempre debe haber una respuesta de las autoridades públicas a las iniciativas de los actores no estatales.
- f. *Diálogo y deliberación*: La participación ciudadana hará uso del diálogo y la deliberación pública como herramientas para el intercambio de ideas, conocimientos, información, opiniones y propuestas, y para la construcción de acuerdos.
- g. *Diálogo de saberes*: El diálogo y la deliberación en torno a conocimientos, información, opiniones y propuestas debe ser de doble vía: desde las autoridades públicas hacia los demás actores y desde estos hacia las autoridades. Se trata de un diálogo de saberes que deben ser mutuamente reconocidos.
- h. *Participación informada*: los participantes en la construcción del acuerdo deben contar con una información suficiente para que su participación tenga una base factual mínima que facilite los acuerdos.
- i. *Flexibilidad*: Los procesos de participación deben ser flexibles de manera que puedan reconocer y adaptarse a las particularidades sociales y culturales (usos, costumbres, cosmovisiones, lenguajes, instancias propias, etc.) de cada territorio. Esto incluye enfoques diferenciales y de género como ingrediente de todas las metodologías de trabajo durante el proceso de construcción del acuerdo.
- j. *Derechos Humanos*: Los acuerdos sobre la asignación -o no- de áreas para la exploración y explotación de los recursos del subsuelo deben siempre guiarse por el propósito de garantizar a los actores en el territorio una vida digna, basada en la garantía del pleno ejercicio de los Derechos Humanos.

Propuesta 2: El protocolo de relaciones Nación-Territorio debe tener en cuenta los siguientes referentes para su diseño y ejecución:

- a. Ley de participación democrática (Ley 1757 de 2015): reglamenta los mecanismos de participación directa y crea los soportes institucionales para el ejercicio de la participación ciudadana en todas sus modalidades (institucional y de movilización). Incluye un artículo sobre el diálogo social como herramienta para la construcción de decisiones públicas.
- b. Acuerdo de Escazú (ratificado mediante la ley 2273 de 2022). El acuerdo define estándares para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la participación ciudadana y la justicia en temas ambientales. El acuerdo incluye medidas para la protección de líderes y lideresas defensores del medio ambiente.
- c. Políticas de manejo del sector extractivo, entre ellas las de transición energética justa, explotación de minerales estratégicos para la transición energética, fomento de fuentes no convencionales de energía, formalización minera y otras relevantes para el sector.

Procedimientos y dispositivos

Propuesta 3: La construcción de acuerdos Nación-Territorio debe contemplar diferentes momentos, procedimientos y dispositivos de diálogo y participación ciudadana, así:

Momento 0: Información y alistamiento.

Las autoridades nacionales competentes trasladarán a las autoridades territoriales y, por intermedio de estas, a los diferentes actores del territorio (dependiendo de la escala del o de los proyectos en cuestión) la información relacionada con:

- El carácter, los objetivos, el alcance, la metodología, los dispositivos de diálogo, deliberación y participación que van a ser utilizados, los actores convocados y el cronograma para la construcción del Acuerdo respectivo. Las autoridades territoriales harán pública esa información a través de diferentes medios y convocarán a la ciudadanía para preparar el proceso a nivel territorial.
- El proyecto o los proyectos en cuestión que demandan áreas del respectivo territorio para la exploración y explotación de los RNNR.
- Otra información complementaria (económica, social, ambiental, sobre ordenamiento territorial, etc.) que sea útil e indispensable para que todos los actores del territorio puedan participar de manera informada.

La entrega de esta información debe hacerse antes de que se inicie el momento 1, con un tiempo suficiente para que los diferentes actores la conozcan, la comprendan, la procesen y la utilicen en los momentos subsiguientes del proceso.

Este momento incluye una actividad de alistamiento de los actores para el proceso: información sobre el mismo, metodología, tiempos, resultados esperados, aprestamiento de todos los actores para la deliberación, el diálogo y la participación, y primeros intercambios sobre la información previamente entregada, en particular sobre el proyecto que requiere la asignación de áreas.

Momento 1: Deliberación pública

Las autoridades públicas y los actores directa o indirectamente afectados por el proyecto en cuestión (comunidades locales y regionales, organizaciones sociales, sectores académicos, medios de comunicación, iglesias, ONG con presencia en el territorio, pequeños empresarios, empresas familiares, etc.) deliberan a través de *cabildos abiertos* o de *audiencias públicas* de carácter local o regional (según la escala del proyecto) acerca del alcance del proyecto, sus consecuencias económicas, sociales y ambientales, intercambian información, conocimientos, saberes, opiniones y propuestas que alimentarán la decisión final sobre asignación -o no- de áreas para la exploración y explotación de los recursos del subsuelo. La o las empresas interesadas en poner en marcha el proyecto en cuestión participan brindando la información necesaria para los asistentes a estos escenarios deliberativos. En estos espacios, se darán a conocer las propuestas sobre la conveniencia o no de asignar áreas para la exploración y explotación del subsuelo, con su respectiva sustentación. Además, los asistentes eligen representantes a la Mesa de concertación y construcción de Acuerdos, según reglas de juego previamente acordadas, en la que se dialogará para la construcción del acuerdo final. La moderación de estos espacios debe estar a cargo de terceros neutrales, por ejemplo, universidades del área, iglesias, cooperación internacional, etc.

Momento 2: Diálogo en la Mesa de Concertación y Construcción de Acuerdos

Esta Mesa es una mesa de diálogo integrada por *representantes legítimos* de las autoridades nacionales, el Ministerio Público (en calidad de garante del proceso), las autoridades territoriales (municipales y/o departamentales, según la escala del proyecto), las comunidades locales no organizadas, las organizaciones sociales, las ONG con presencia en el territorio, las comunidades étnicas, cuando sea el caso, las universidades y otros actores relevantes del territorio². Estos(as) representantes deben haber sido elegidos(as)

² Las empresas interesadas en la asignación de áreas podrán participar en la Mesa con voz, pero sin voto. Deberán aportar la información adicional que se les solicite sobre el proyecto en cuestión.

en el espacio de deliberación del momento 1 a través de mecanismos democráticos. El propósito de la Mesa es construir un acuerdo sobre la asignación -o no- de áreas para la exploración y explotación de los RNNR. La Mesa debe darse su propio reglamento y escoger los facilitadores del diálogo. Se tratará de llegar a acuerdos a través de consensos o, en su defecto, de mayorías calificadas. Las mesas se reunirán las veces que sea necesario para llegar a un acuerdo o, en caso contrario, para acordar que no hubo acuerdo y, en ese caso, identificar el mecanismo que será utilizado para dirimir las diferencias³. En cualquier caso, el resultado debe quedar consignado en un acta que debe ser firmada por los miembros de la Mesa. Esta también debe definir el sistema de monitoreo institucional y de veedurías ciudadanas al cumplimiento del Acuerdo.

Momento 3: Socialización del Acuerdo.

Las autoridades públicas convocarán una audiencia pública en la que la Mesa de Concertación y Construcción de Acuerdos informará a la comunidad y a los actores interesados los términos del Acuerdo logrado o, en su defecto, los términos del desacuerdo. En este último caso, se informará sobre el mecanismo que va a ser utilizado para dirimir las diferencias y lograr un acuerdo final. En este espacio deberán ser resueltas todas las dudas que surjan de parte de los asistentes. Una vez socializado el acuerdo, se firmará el Acta Final por parte de los asistentes, la cual será el documento básico que será entregado a las autoridades nacionales para que procedan en consecuencia. La decisión es, en este caso, vinculante para las autoridades públicas.

En caso de que no haya acuerdo, en esta audiencia pública se aprobará el mecanismo para dirimir las diferencias. Una vez aplicado ese mecanismo, habrá de nuevo una audiencia pública para conocer el resultado del mecanismo y llegar a la decisión final.

Momento 4: Seguimiento al cumplimiento de los acuerdos

En esta fase se aplicará el mecanismo de seguimiento institucional y ciudadano al cumplimiento del Acuerdo, definido por la Mesa de Concertación y Construcción del Acuerdo. Dicho seguimiento debe realizar informes periódicos a la ciudadanía.

En ningún caso este procedimiento sustituye el de Consulta Previa, Libre e Informada a los pueblos y comunidades étnicas asentadas en los territorios en cuestión. Este procedimiento es complementario a dicha consulta.

3 Ver a ese respecto la Propuesta 4.

Propuesta 4: En caso de que no haya un acuerdo en la Mesa de Concertación y Construcción de Acuerdos, se buscará un mecanismo para dirimir las diferencias y llegar a un acuerdo final que puede ser la asignación o la no asignación de áreas para la exploración y explotación de los recursos del subsuelo.

Como se señaló en la propuesta 1, sobre principios, el resultado de este proceso de relación entre Nación y Territorio es la construcción de un acuerdo sobre la asignación -o no- de áreas para la exploración y explotación de RNNR. Se parte de la premisa de que el acuerdo puede ser la no explotación del recurso natural. Sin embargo, es posible que al final del proceso no se llegue a un acuerdo sobre la materia. En ese caso, es necesario definir un mecanismo que permita dirimir las diferencias para la toma de decisiones. Se propone seguir el siguiente lineamiento:

- a. Acudir hasta el último recurso posible para que las diferencias sean superadas a través del diálogo y se llegue a un acuerdo en la Mesa de Concertación y Construcción del Acuerdo. Se puede también acudir a la figura de elección por sorteo de un jurado ciudadano que pueda resolver las diferencias y llegar a un acuerdo.
- b. En caso de que lo anterior no sea posible, debe ser un tercero neutral el que tome la decisión final. Ese tercero puede ser el poder judicial o un actor académico externo al territorio en cuestión. Esa decisión debe ser ratificada por los actores territoriales a través de una audiencia pública.
- c. Si en la audiencia pública de aprobación de la decisión tomada por el tercero neutral no se logra consenso en torno a ella, el proyecto debe ser rechazado, por lo cual no se asignará el área para el proyecto extractivo. Esta decisión es de carácter vinculante para las autoridades públicas.

Temas de referencia

Propuesta 5: Para la construcción del acuerdo sobre asignación de áreas para proyectos extractivos se recomienda tener en cuenta los siguientes temas como referentes:

- Ordenamiento territorial: Es importante que los participantes en el proceso tomen en cuenta los planes locales y/o departamentales de ordenamiento territorial como referentes para conocer usos del suelo, áreas protegidas e impactos del proyecto sobre el ordenamiento territorial. Para ese efecto, las autoridades municipales y departamentales deben entregar previamente, como parte del paquete de información, los planes respectivos. Estos deben contener la información sobre usos del suelo urbano y rural, aspectos ambientales y sociales del área que cubre el o los

proyectos en cuestión. De esa manera, será posible armonizar las decisiones sobre usos del suelo y del subsuelo.

- Base productiva del territorio en cuestión: vocación del suelo, principales actividades económicas, generación de empleo, encadenamientos productivos, etc.
- Impactos ambientales de los proyectos: aunque, de ser aceptado el proyecto, se inicia el proceso de licenciamiento ambiental, es importante que los diferentes actores conozcan de entrada los impactos ambientales del mismo en el territorio. Ello implica la entrega a los actores de la información ambiental básica, las restricciones en ese sentido, a fin de buscar el equilibrio entre variables económicas y variables ambientales.
- Políticas del gobierno para el manejo del sector extractivo: transición energética, explotación de minerales estratégicos para la transición, comunidades energéticas, formalización minera, creación de la empresa estatal minera, etc. Esas y otras políticas definen el marco de gestión del sector y no pueden ser obviadas para la construcción del acuerdo respectivo.
- Derechos y deberes de la ciudadanía relacionados con la participación ciudadana. Estos están consignados en varias normas, especialmente en la ley 1757 de 2015, el Acuerdo de Escazú y las políticas de promoción de la participación ciudadana del gobierno nacional y de las respectivas entidades territoriales.

Condiciones y garantías

Propuesta 6: La construcción del acuerdo sobre asignación de áreas para la exploración y explotación del subsuelo requiere de unas condiciones mínimas. A ese respecto se recomienda:

- a. Reducir al máximo las asimetrías de información de los actores participantes en el proceso. Las autoridades públicas deben brindar de manera anticipada a los actores participantes, sin excepción, toda la información relacionada con la decisión. Debe ser una información pertinente, completa, confiable, amigable, gratuita, presentada en un lenguaje asequible para todas las personas y al alcance de ellas.
- b. Reconocer el valor del conocimiento, la información y los saberes de los distintos actores del territorio, como complemento de la información y del saber técnico aportado por las autoridades nacionales. Los espacios de deliberación y de diálogo para la construcción del acuerdo deben ser espacios de relacionamiento de doble vía.
- c. Habilitar a los actores para el diálogo y la participación. Previo al inicio de las sesiones deliberativas y de diálogo para la construcción del Acuerdo, las autoridades públicas deben llevar a cabo procesos de pedagogía que permitan el conocimiento y la apropiación de sus derechos, así como la comprensión del proceso participativo y de los aspectos técnicos del proyecto en cuestión.

- d. Garantizar la unidad de criterio y de lenguaje de las entidades gubernamentales del orden nacional que participan en el proceso, así como la coordinación de sus acciones de cara a los actores del territorio. Es deseable que las entidades nacionales tengan una vocería unificada en el proceso, manteniendo el aporte que cada una de ellas puede brindar en materia de conocimiento e información específica.
- e. Garantizar un clima social y político apropiado para el desarrollo del dialogo social y la participación ciudadana. Es importante que las autoridades públicas diseñen y pongan en marcha herramientas que permitan incrementar los niveles de confianza entre los actores, para lo cual es preciso que el proceso sea transparente y que los acuerdos logrados se cumplan por parte de todos los actores involucrados.
- f. Asegurar los recursos económicos y las condiciones logísticas y organizativas necesarios para llevar a cabo las actividades diseñadas para cada uno de los momentos del proceso de construcción del acuerdo.

Propuesta 7: Las autoridades públicas, en especial las de orden nacional, deben brindar las garantías necesarias y suficientes para que la deliberación, el diálogo y la participación de todos los actores en los diferentes momentos puedan llevarse a cabo sin tropiezos. Se recomienda en especial tener en cuenta las siguientes garantías:

- a) *De reconocimiento:* Todos los actores directa o indirectamente relacionados con el área objeto del acuerdo deben ser reconocidos como interlocutores válidos por los demás participantes. Por tanto, deben ser tenidos en cuenta en las convocatorias a los diferentes espacios y gozar de igualdad de condiciones para su intervención en el proceso. El reconocimiento también se refiere a la autonomía de los distintos autores para formular sus puntos de vista y sus propuestas y para aportar, en función de sus intereses, a la construcción del Acuerdo sobre asignación de áreas para proyectos extractivos.
- b) *De acceso:* Todos los actores involucrados en el proceso deben tener garantizado el acceso sin barreras a:
 - La información necesaria y suficiente para participar en el proceso, en los términos señalados en las páginas anteriores. Dicha información debe ser pública y accesible en los términos señalados por la ley 1712 de 2014, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y por el Acuerdo de Escazú.
 - Los espacios de deliberación, diálogo y participación diseñados para la construcción y el seguimiento de los acuerdos sobre asignación de áreas.
 - Los espacios formativos para los diferentes actores, en los términos señalados más arriba.
 - Los medios de comunicación locales, regionales y nacionales en igualdad de condiciones, con el fin de difundir puntos de vista y propuestas.

- c) *De incidencia:* Las propuestas de los actores no estatales deben contar con la garantía de que serán analizadas y respondidas por las autoridades públicas, de manera que sea pública la decisión de estas últimas de acogerlas o no. En este último caso, las autoridades deberán exponer las razones por las cuales no acogieron esas propuestas. De igual forma, todos los actores podrán participar en las tareas de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos logrados.
- d) *De protección y seguridad:* Las autoridades públicas deberán garantizar a todos los actores, en especial los no estatales, la protección y la seguridad necesarias para que puedan intervenir sin barreras ni amenazas en la construcción de los Acuerdos sobre asignación de áreas para la exploración y explotación de los recursos del subsuelo. Estas garantías se refieren a:
- Derecho al buen nombre: las autoridades, los particulares y los medios de comunicación deberán guardar respeto al buen nombre de los demás actores. Debe prohibirse la realización de declaraciones públicas en donde se estigmatice, señale o discrimine a cualquiera de los actores que intervengan en el proceso.
 - Derecho a réplica y rectificación: Es un derecho aplicable a todos los actores, ante tergiversaciones y ataques que realicen las autoridades, particulares o medios de comunicación.
 - Derecho a la seguridad y la protección individual y colectiva: Las autoridades públicas deben asegurar las garantías individuales y colectivas especiales y concertadas para la protección de todos los actores participantes en el proceso, bajo un enfoque integral, preventivo, territorial y diferencial. Estas garantías deben cubrir de manera especial y prioritaria a los líderes y lideresas sociales.

Propuesta 8: Es necesario que el protocolo de relaciones entre la nación y el Territorio para la construcción de acuerdos sobre la asignación de áreas para la exploración y explotación de RNNR tenga un respaldo normativo. Para ese propósito, se recomienda al gobierno nacional:

- a. Estructurar un proyecto de ley que regule dichas relaciones e incluya un mecanismo de participación ciudadana como el descrito en las páginas anteriores, tal y como lo señala la Corte Constitucional en su Sentencia SU-95 de 2018.
- b. De no tramitarse el proyecto de ley, que es el escenario ideal, es importante que el protocolo tenga el respaldo de un acto administrativo (Decreto de la Presidencia de la República o, en su defecto, del Ministerio de Minas e Hidrocarburos).

El respaldo normativo es importante para que el protocolo de relaciones Nación - Territorio no depende únicamente de la voluntad y la discrecionalidad del gobierno de turno. Le dará solidez y respaldo institucional y será un motivo de tranquilidad para los actores interesados en involucrarse en este tipo de procesos.

Foro Nacional por Colombia
Capítulo Región Central
Bogotá, Abril de 2023.



**Por una gobernanza democrática del sector
extractivo en Colombia.**

**Propuestas para mejorar las relaciones
nación – territorio en la gestión de
los recursos naturales no renovables**

Con el apoyo de:

