



Bogotá, D.C.

En atención al derecho de petición señalado en el asunto, responderemos en el mismo orden en que fueron planteadas sus inquietudes, de manera que se explicarán los conceptos jurídicos generales de su interés, en el siguiente sentido.

• *¿Cuál o cuáles son los mecanismos de participación ciudadana que considera idóneos para que la ciudadanía haga parte en las decisiones frente al uso del subsuelo?*

Existen figuras de participación en la legislación colombiana, mediante las cuales la comunidad puede hacer parte, entre otros, de las decisiones que se adopten sobre el aprovechamiento del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Algunos de estos espacios de participación son:

Consulta previa a comunidades étnicas. La consulta previa está regulada en el *Convenio 169 de la OIT*, adoptado en la legislación colombiana por medio de la Ley 21 de 1991, y el Decreto 1320 de 1998. La Sentencia T – 063 de 2019 la define como “*un derecho fundamental irrenunciable, de titularidad grupal en favor de las comunidades étnicas en procura de la protección de su integralidad y subsistencia como población étnicamente diferenciada. Se debe materializar ante las medidas (normas, políticas, planes, programas, proyectos, etc.) que las afecten o puedan afectarlas directamente, estableciendo un espacio de concertación y ponderación, guiado por la participación, activa y efectiva, bajo un modelo de gobernanza, el cual busca establecer las herramientas, adecuadas y necesarias, para hacer efectivos los derechos y garantías constitucionales reconocidas en beneficios de dicha población*”.

Participación de la comunidad en el proceso de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, en el marco del Proceso de Licenciamiento Ambiental. Este escenario se encuentra regulado en el artículo 2.2.2.3.3.3 del D.U.R. 1076 de 2015¹. El titular del proyecto debe informar a las comunidades sobre el alcance del proyecto, recalcando especialmente sus impactos y las medidas de manejo propuestas. Este espacio implica un proceso de diálogo cuyos aportes deberán ser valorados e incluidos en el documento técnico, cuando se consideran pertinentes.

Audiencias Públicas Ambientales. Estas audiencias están establecidas en el artículo 72 Ley 99 de 1993 y en el artículo 2.2.2.4.1.1 del D.U.R. 1076 de 2015². Su objetivo es que las entidades ambientales competentes den a conocer a la comunidad en general, organizaciones sociales, entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, así como los impactos que este pueda generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos. En estas audiencias se reciben opiniones, informaciones y documentos que aporten la comunidad y demás entidades públicas o privadas. Estas audiencias no son instancias de toma de decisiones, sino un espacio donde se

¹ Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

² Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.



exponen los intereses y opiniones de las comunidades con el objetivo de que se tengan en cuenta al tomar la decisión sobre licenciamiento ambiental³.

Tercero Interviniente. Establecido en el artículo 69 de la Ley 99 de 1993, es una figura que habilita a cualquier persona a intervenir en el proceso de permisos o licencias ambientales, sin demostrar interés jurídico alguno. A este tercero interviniente le serán notificadas y comunicadas todas las decisiones que se profieran durante el respectivo trámite, pudiendo presentar sus propios recursos y pruebas que considere necesarias.

Espacios de Participación de las Entidades del Sector Minero Energético

Además de lo anterior, las entidades que conforman el sector minero energético tienen estrategias e iniciativas específicas que permiten la participación ciudadana en asuntos relativos al aprovechamiento del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, tal como se expondrá a continuación.

Estrategias del Ministerio de Minas y Energía. El Ministerio de Minas y Energía viene adelantando labores para mejorar sus estrategias de relacionamiento con las comunidades y las entidades territoriales.

En 2018 el Ministerio adoptó la Política en Derechos Humanos del Sector Minero Energético, en cuyo Lineamiento 5, se dispone que la transparencia es un factor de competitividad en el sector minero energético, a nivel regional y nacional. Esta política busca fortalecer los sistemas de información a nivel sectorial incluyendo variables relacionadas con DDHH, enfoques diferenciales y género, como categoría de análisis que permita recolectar, procesar, analizar y divulgar los datos e información, y desarrollar una batería de indicadores que evidencie el avance de los programas, planes y proyectos minero energéticos.

Por otro lado, en cumplimiento de los compromisos adquiridos en razón de la SU – 095 de 2018, desde esta cartera ministerial se desarrolló la Estrategia de Desarrollo y Relacionamiento Territorial del Sector Minero Energético (EDRT), la cual es un modelo de relacionamiento por el cual se tiene voluntad permanente de generar acuerdos que tengan en cuenta los intereses de las diversas partes. Es importante recalcar que esto no agota los mecanismos o espacios de participación ciudadana, por el contrario, se apuesta por invitar al ejercicio de estas.

De la misma manera, desde el Ministerio, junto a otras entidades, se ha trabajado en la *Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector Hidrocarburos*, esta tiene como objetivo contribuir a mejorar las condiciones de gobernabilidad, transparencia y la superación de la pobreza, por medio de espacios de diálogos entre el gobierno, desde todas sus dimensiones, la comunidad y las industrias del sector para construir propuestas conjuntas que permitan solucionar las problemáticas de los territorios.

De la misma manera, esta cartera ministerial adoptó los *Lineamientos de Género para el Sector Minero Energético* que busca promover e impulsar acciones, mecanismos y escenarios que permitan el acceso efectivo en igualdad de oportunidades para las mujeres, de la misma manera diseñando y articulando espacios que permitan una mejor comunicación y participación en el marco de la política minero energética.

Por otro lado, se tiene la *Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas* (“EITI” por sus siglas en inglés). Esta iniciativa promueve la gestión abierta y

³ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto N° 330 del 08 de Febrero de 2007 Art. 3° “Alcance. En la audiencia pública se recibirán opiniones, informaciones y documentos, que deberán tenerse en cuenta en el momento de la toma de decisiones por parte de la autoridad ambiental competente. Durante la celebración de la audiencia pública no se adoptarán decisiones. Este mecanismo de participación no agota el derecho de los ciudadanos a participar mediante otros instrumentos en la actuación administrativa correspondiente.”

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.



responsable de los recursos naturales no renovables y se rige, entre otros, por el principio de transparencia en la divulgación de la información y el diálogo entre los diversos interesados para la búsqueda de soluciones. El Ministerio de Minas y Energía busca ampliar el enfoque de esta iniciativa a través del EITI subnacional, el cual va más allá de la presentación de un informe de transparencia de pagos locales y busca asegurar el acercamiento con los territorios mediante la conformación de mesas de diálogo, así como la inclusión de temas estratégicos del sector tales como seguridad energética, cambio climático, transformación energética y desarrollo territorial⁴.

Por otro lado, se señala que el Ministerio de Minas y Energía ha realizado acompañamiento al proceso legislativo del proyecto de ley 418 de 2020 *“por medio del cual se fortalece la planeación estratégica, se establecen los mecanismos de coordinación y concurrencia entre las autoridades nacionales y territoriales de participación ciudadana para la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones”*. Este proyecto se encuentra pendiente de surtir primer debate con ponencia positiva y ponencia de archivo.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. En cumplimiento de la SU-095 de 2018, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) viene implementando el proceso institucional de coordinación y concurrencia, con el objetivo de requerir información a las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales, así como de realizar la reunión correspondiente, en orden a identificar exclusiones y restricciones y elaborar las fichas socio ambientales de las áreas de interés, dentro del proceso de determinación de áreas de interés de hidrocarburos.

La ANH también participa en la estrategia de relacionamiento con el territorio que lidera el Ministerio de Minas y Energía.

Agencia Nacional de Minería. La Agencia Nacional de Minería realiza la reunión de *coordinación y concurrencia con los entes territoriales dentro del proceso de titulación minera*, en orden a determinar las áreas que son susceptibles de minería. Así mismo, busca que las autoridades locales entiendan el ciclo minero, entre otros aspectos. Adicionalmente, también realiza la *audiencia pública de participación ciudadana*, en la que se invita a la comunidad y a las autoridades locales y regionales. Las actas de las audiencias y de las reuniones de coordinación y concurrencia sirven como insumo para elaborar el Plan de Gestión Social a cargo del titular minero.

• *¿Qué obligatoriedad al estado tienen los resultados de los mecanismos de participación ciudadana?*

Además de los efectos señalados en la respuesta a la pregunta anterior, se hará referencia a la consulta popular territorial para responder esta pregunta, teniendo en cuenta que ha sido un mecanismo de participación que se ha intentado aplicar de manera reciente en relación a proyectos del sector.

La Corte Constitucional señaló en las sentencias SU-095 de 2018 y C-053 de 2019 que las consultas populares NO son el mecanismo para definir la existencia o no de actividades mineras e hidrocarburíferas en los municipios, señalando expresamente que no existe poder de veto en cabeza de las entidades territoriales frente a estas actividades a través de ningún mecanismo jurídico o político. Estas decisiones han sido acogidas y aplicadas por los Tribunales Administrativos para dejar sin efectos los acuerdos que adoptaban consultas populares que prohibían las actividades del sector, como el caso de la consulta popular de Piedras, Tolima y Tauramena, Casanare⁵.

⁴ Ministerio de Minas y Energía, Estrategia de Desarrollo y Relacionamiento Territorial del Sector Minero Energético.



Según lo expuesto, en consideración de esta Oficina, los actos administrativos que adoptan el resultado de una consulta popular pueden vetar este tipo de actividades.

- *¿Qué hace falta para que haya más coordinación entre la ciudadanía y el estado en las decisiones en el uso del subsuelo?*

Las instituciones del sector minero energético han ampliado cada vez más los espacios de participación puestos en función de la comunidad y las entidades territoriales, tal como se ha expuesto a lo largo de este documento: Estrategia de Relacionamiento Territorial “*Todos cabemos*”, Política Sectorial de Derechos Humanos (2018), el EITI subnacional ampliado a otros temas estratégicos del sector, la inclusión de temas sociales en los procedimientos de la ANM, entre otros.

- *Regulación de lo anterior.*

Con respecto a este tema puede consultar las siguientes sentencias: SU-095 de 2018, C-053 de 2019, SU- 411 de 2020, artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, Ley 99 de 1993 y D.U.R. 1076 de 2015.

En los términos anteriores damos respuesta a su petición, advirtiendo que el presente concepto se emite conforme a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el marco de la situación planteada, para los fines expresamente consultados y se formula exclusivamente a la luz de las normas que a nuestro mejor saber y entenderse encuentran vigentes en la materia a la fecha del presente documento. No admite, por lo tanto, suposiciones o interpretaciones análogas sobre situaciones de hecho que se le parezcan, ni tiene carácter obligatorio ni vinculante.

Cordialmente,

Paola Galeano Echeverri
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Documento firmado digitalmente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999. Certificado Acreditado por Gestión de la Seguridad Electrónica. Acreditado ante la ONAC.
Radicado Padre: 1-2021-016152

Elaboró: Alexa Catherine Ortiz Rodríguez
Revisó: Paola Galeano Echeverri
Aprobó: Paola Galeano Echeverri

⁵ Tribunal Administrativo del Tolima, Expediente N°: 73001-33-33-752-2015-00210-00, magistrada ponente: José Aleth Ruíz Castro, providencia del 18 de marzo de 2021, nulidad. Tribunal Administrativo de Casanare, Expediente N°: 850013333001-2016-00168-01, magistrado ponente: Néstor Trujillo González, providencia del 30 de mayo de 2019, nulidad simple.

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.