

**Retos de la Participación Ciudadana en el Licenciamiento
Ambiental: La Irrupción del Acuerdo de Escazú**

Nicolás Cárdenas Córdoba

Trabajo de Grado para optar por el título de Magister en Derecho Administrativo

Pontificia Universidad Javeriana

Director: Doctor Jorge Andrés Garzón Pedroza

24 de noviembre de 2022

Bogotá D.C.

TABLA DE CONTENIDO

INDICE DE ABREVIATURAS.....	3
INDICE DE TABLAS	4
INTRODUCCIÓN	5
1. LICENCIA AMBIENTAL.....	8
<i>1.1 Los instrumentos de control y manejo ambiental</i>	<i>8</i>
1.1.1 Los principios del derecho ambiental que fundamentan los instrumentos de gestión ambiental	8
1.1.2 Clasificación de los instrumentos de control y manejo ambiental	14
<i>1.2 Regulación de la licencia ambiental.....</i>	<i>18</i>
<i>1.3 Trámite de la licencia ambiental vigente.....</i>	<i>22</i>
1.3.1 Estructura del Capítulo 3 del Título2 de laParte 2 del Libro2 del Decreto 1076 de 2015..	23
1.3.2 Procedimiento administrativo de licenciamiento ambiental	24
1.3.3 Modificaciones al trámite de licenciamiento ambiental.....	26
2. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.....	28
<i>2.1 El principio de participación</i>	<i>28</i>
<i>2.2 Mecanismos de participación en el licenciamiento ambiental</i>	<i>36</i>
3. EL ACUERDO DE ESCAZÚ	44
<i>3.1 Antecedentes y trámite de aprobación del acuerdo</i>	<i>44</i>
<i>3.2 Contenido del Acuerdo de Escazú.</i>	<i>46</i>
<i>3.3 Trámite de ratificación del Acuerdo de Escazú en Colombia.....</i>	<i>51</i>
4. CONSIDERACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN EL TRÁMITE DE LICENCIAS AMBIENTALES	55
<i>4.1 La situación actual del licenciamiento ambiental y la participación ciudadana.</i>	<i>55</i>
<i>4.2 Efectos del Acuerdo de Escazú en el trámite de licenciamiento ambiental y su forma de implementación.....</i>	<i>59</i>
<i>4.3 Conclusiones.....</i>	<i>69</i>
BIBLIOGRAFIA.....	71

INDICE DE ABREVIATURAS

ANLA: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DAA: Diagnóstico Ambiental de Alternativas

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DUR: Decreto Único Reglamentario

EIA: Estudio de Impacto Ambiental

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OEA: Organización de Estados Americanos

ONU: Organización de Naciones Unidas

RUA: Registro Único Ambiental

SINA: Sistema Nacional Ambiental

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

VITAL: Ventanilla Única de Trámites Ambientales

INDICE DE TABLAS

Tabla 1	Decretos regulatorios del trámite de licenciamiento ambiental (Cronología).....	20
Tabla 2	Estructura de la Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015	23
Tabla 3	Mecanismos de participación judicial.....	37
Tabla 4	Mecanismos de participación política.....	38

INTRODUCCIÓN

Colombia se ha caracterizado por tener una regulación novedosa y amplia respecto a la protección de los recursos naturales. Desde los años setenta la legislación ambiental colombiana tuvo una evolución exponencial en este ámbito con la expedición del Decreto-Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables) el cual incorporó en su momento una legislación de avanzada en la protección de los recursos naturales renovables y de otros elementos ambientales. En esta época se estableció que el uso de recursos naturales podía ser autorizado por la ley o mediante permiso, concesión y autorización¹.

La Constitución de 1991 supuso un hito en la protección del medio ambiente en Colombia ya que se propuso integrar el componente medioambiental con la estructura del estado mientras reconocía su importancia como derecho colectivo. Así surgió el concepto de Constitución ecológica el cual agrupa aproximadamente 34 disposiciones distribuidas en todo el texto constitucional las cuales incluyen la asignación de competencias de protección del medio ambiente a entes de control, la limitación del derecho de propiedad al reconocerse una inherente función ecológica de la misma, la consagración del ambiente sano como un derecho colectivo e incluso como un fin del Estado. Estas disposiciones son el fundamento de los dos conceptos centrales de este trabajo; *las licencias ambientales* y *el derecho de participación en materia ambiental*.

Respecto de las licencias, su fundamento se encuentra en el artículo 80 de la Constitución que ordena al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de recursos naturales. El precepto derivó en la creación de un instrumento de manejo y control ambiental establecido como requisito para quienes pretendan explotar recursos naturales o realizar proyectos u obras que puedan afectarlos directamente y a través del cual se lleva a cabo el manejo y control de los recursos naturales de forma integral y que se conoce como licencia ambiental.

Así, el procedimiento de licenciamiento ambiental fue regulado en el título VIII de la Ley 99 de 1993² y en la actualidad se encuentra reglamentado por el Decreto 2041 de 2014 el cual fue compilado en el capítulo 3 del título 2 de la parte 2 del libro 2 del *Decreto Único Reglamentario (DUR) 1076 de 2015* del sector ambiente y desarrollo sostenible. Bajo esas disposiciones y sus respectivas modificaciones, se asigna a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, a las corporaciones autónomas regionales y los grandes centros urbanos creados por ley, la

¹ Código Nacional de Recursos Naturales. Artículo 51.- “*El derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación*”.

² Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones

expedición de este instrumento de control y manejo, además de definir las actividades que expresamente requieren licencia ambiental. Este listado es taxativo³ ya que estos instrumentos se deben acompañar con otros mandatos constitucionales en especial con los relacionados con la libre actividad económica e iniciativa privada consagrada en el artículo 333 constitucional, teniendo en cuenta también los diferentes mecanismos de participación desarrollados por la ley y la jurisprudencia.

En la Constitución de 1991 la participación ciudadana fue consagrada como uno de los fines del Estado lo que ha implicado la creación de mecanismos para hacerla efectiva en cada una de las actuaciones que realiza el Estado. La Carta Política fue más allá y en el artículo 79 recalcó que en materia ambiental la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlos.

El legislador en cumplimiento de este mandato constitucional al expedir la *Ley 99 de 1993*, norma que reguló el sector de medio ambiente, estableció una serie de modos de participación ciudadana en los artículos 69 a 76.

Estos instrumentos son: (i) *las audiencias públicas ambientales* contempladas en el artículo 72, (ii) el *derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales* sin demostrar interés jurídico del artículo 69, la posibilidad de demandar mediante el medio de (iii) *control de nulidad los actos administrativos* que otorguen, modifiquen o cancelen licencias ambientales, permisos o concesiones en el artículo 73, (iv) reglas para la resolución *de peticiones que soliciten información ambiental* en el artículo 74 y (v) *la consulta previa* a comunidades indígenas y grupos étnicos inicialmente regulada como un mecanismo de participación legal en el artículo 76.

Con los años, estos mecanismos han sido modificados y ampliados por normas posteriores o debido a pronunciamientos judiciales; por ejemplo, en el año 2003 se creó una nueva forma de participación a través de veedurías ciudadanas con la expedición de la Ley 850 de 2003, asimismo la consulta previa a comunidades étnicas luego sería considerada como un derecho fundamental que ha sido desarrollada por líneas jurisprudenciales posteriores.

Todos estos cambios han buscado mejorar la eficacia de los procedimientos de participación y empoderar a la ciudadanía para el ejercicio informado y pleno de sus derechos. Estos mecanismos se establecieron de forma general para el desarrollo de funciones públicas relacionadas con el ambiente; en el trabajo se buscará hacer énfasis solo en mecanismos que se aplican en el trámite de licenciamiento ambiental.

³ Artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015.

Partiendo del desarrollo normativo y de la experiencia que se ha tenido desde el año 1991 con la aplicación de mecanismos de participación en el licenciamiento ambiental se buscará establecer cómo estos pueden ajustarse y en últimas, alcanzar un mayor nivel de eficacia al contrastarse con las nuevas disposiciones del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, comúnmente conocido como el *Acuerdo de Escazú* y que se encuentra en proceso de adopción mediante ley de la República.

Como se explicará de manera posterior, la participación ciudadana no es una preocupación exclusiva del ordenamiento interno y desde la Declaración de Río en el año 1992 la comunidad internacional ha buscado darle un rol protagónico en la toma de decisiones ambientales como se estableció en el principio décimo de este instrumento internacional.

El Acuerdo de Escazú adoptado en el año 2018 pretende ser un avance en la garantía de los derechos de participación, acceso a la justicia y acceso a la información ambiental, además de mostrar el compromiso de los Estados de la región continuar con la profundización de la democracia ambiental, la mitigación del cambio climático y el desarrollo sostenible de sus territorios.

El objetivo central del trabajo de grado es mostrar como las disposiciones del Acuerdo de Escazú impactan la regulación existente para la participación ciudadana en el trámite de licenciamiento ambiental. Para ello, *se analizará en primera medida el fundamento normativo y desarrollo de la regulación del trámite de licenciamiento ambiental*, seguido por un examen de los diferentes mecanismos de participación ciudadana que pueden ser usados durante el pronunciamiento final de la autoridad administrativa y su fundamento, para finalmente identificar escenarios de mejora para garantizar el cumplimiento de los preceptos del Acuerdo de Escazú dentro del trámite mencionado. La metodología empleada es *doctrinaria y deductiva* basada en confrontar la regulación existente contra los preceptos del Acuerdo de Escazú apoyándose en datos adicionales brindados por autoridades ambientales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

1. LICENCIA AMBIENTAL

Este primer capítulo del trabajo se centrará en *establecer las particularidades del trámite de licenciamiento ambiental en Colombia*. Se iniciará con una breve descripción de los instrumentos de control y manejo ambiental, luego se analizará el fundamento jurídico de las licencias ambientales y finalmente se realizará un esquema mostrando las etapas del procedimiento administrativo para la obtención de una licencia ambiental.

1.1 *Los instrumentos de control y manejo ambiental*

La doctrina ha reconocido que existen diferentes formas de agrupar los instrumentos de gestión ambiental pero antes de presentar algunas de estas clasificaciones es pertinente hacer una recapitulación de los principios del derecho ambiental que fundamentan la creación de estos mecanismos.

1.1.1 **Los principios del derecho ambiental que fundamentan los instrumentos de gestión ambiental**

En este apartado se divide en *dos partes* la primera señalando *los hitos del derecho internacional ambiental* donde se consignaron los principios y la segunda es un breve enunciado de los *principios ambientales relacionados con la gestión ambiental*.

Los principios del derecho ambiental encuentran su génesis en el derecho internacional y en la creciente preocupación de la comunidad internacional para proteger el medio ambiente, la cual ha sido plasmada en diversos tratados y declaraciones. La creación de las Naciones Unidas en 1945 y la organización de la comunidad internacional global fueron la base con la cual en las décadas siguientes se lograrían los mayores acuerdos en la protección del medio ambiente.

El primero de estos grandes acuerdos internacionales sobre el medio ambiente fue la *Convención de Estocolmo de 1972* contó con la asistencia de 113 estados miembros y se debatieron temas sustanciales de los cuales se elaboraron tres documentos; i) *la Declaración sobre el medio Humano* compuesto por un preámbulo y 26 principios, un plan de acción que constaba de tres objetivos: a) El programa global de evaluación del medio humano (Vigilancia mundial); b) Las actividades de ordenación del medio humano; c) Las medidas internacionales auxiliares de la acción nacional e internacional de evaluación y ordenación, ii) la realización de *109 recomendaciones* y iii) una *Resolución sobre las disposiciones institucionales y financieras* por la cual después de la contaminación de los océanos y mares y de los recursos de la tierra, y segundo la pobreza de los países en vías de desarrollo y su relación con la degradación del medio ambiente y los desequilibrios existentes entre el consumo y producción en países industrializados y países pobres.

La conferencia buscó reforzar la integración y el equilibrio entre los asuntos ambientales y de desarrollo, con énfasis en la integración de la protección del medio ambiente en los programas y políticas de desarrollo económico. En este sentido el evento giró en torno al concepto de desarrollo sostenible, concepto que luego sería esencial de la política ambiental y que hace referencia a la necesidad de llevar a cabo una explotación racional de recursos naturales sin llegar a agotarlos (Rojas Quiñóñez 2004, 38).

El siguiente hito fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en el año de 1992, tiene como el instrumento más reconocido, la *Declaración de Río*, la cual tuvo eco en nuestro país, y fue base para la expedición de la piedra angular del derecho ambiental colombiano en la Ley 99 de 1993 por la cual se creó el Ministerio de Ambiente (Mendoza 2016). Consta de 27 principios, está basada en la Declaración de Estocolmo y pretende ahondar en la cooperación entre los Estados.

Para dar inicio al nuevo siglo se celebró *la Cumbre del Milenio* celebrada del 6 al 8 de septiembre de 2000 en la sede de Naciones Unidas. En total 189 estados miembros asistieron a la cita y elaboraron la Declaración del Milenio en la que se trazaron ocho objetivos en búsqueda de un mundo más pacífico, más próspero y más justo. En el séptimo objetivo se abordaron las cuestiones ambientales y en el marco de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente se instó a los estados a no escatimar esfuerzos para contrarrestar la amenaza que supone la generación de un daño irreparable al ambiente por las actividades del hombre (Organización de Naciones Unidas 2000).

Las metas establecidas para la protección del medio ambiente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron ambiciosas, entre estas se encuentran: 1) Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente 2) Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, y 3) Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzado, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida.

Dos años después con motivo de los 30 años de la Conferencia de Estocolmo se llevó a cabo la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* en la ciudad de Johannesburgo, Sudáfrica, tuvo una duración del 26 de agosto al 4 de septiembre del año 2002. Contó con la participación de 193 estados y se elaboraron dos documentos una Declaración Política y un Plan de Implementación, el tema principal fue la erradicación de la pobreza.

Sin embargo, no fueron elaborados convenciones ni declaraciones de principios. En ninguno de los dos documentos elaborados se proponen acciones concretas más allá de compromisos para el desarrollo sostenible. El evento en últimas se quedó corto en proyectar acciones concretas para la protección del medio ambiente (Peel 2012).

El siguiente evento que conmemoró la Conferencia de Estocolmo fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible llevada a cabo del 20 a 22 de junio de 2012 en la Rio de Janeiro, por lo que fue conocido como la *Conferencia Río+20*. Se elaboró un documento denominado “El Futuro que queremos”, en esta ocasión se trazaron medidas claras y prácticas para la implementación del desarrollo sostenible. Dos fueron los temas principales, primero el concepto de economía verde como herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y segundo, la creación de un marco institucional para el desarrollo sostenible. Fruto de esta Conferencia se acordó iniciar un proceso de elaboración de objetivos de desarrollo sostenible basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Organización de Naciones Unidas 2012).

Este compromiso se cumpliría tres años después en la *Cumbre de la Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible* realizada del 25 al 27 de septiembre de 2015 en la ciudad de Nueva York. Del evento se produjo un documento llamado “Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” estructurado como un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. El plan consta de 17 objetivos y 169 metas y están trazados para ser cumplidos durante los siguientes 15 años, en contraste con los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos a inicios del siglo.

Finalmente, dentro de los hechos más importantes en el ámbito internacional, en *el primer semestre de año 2022*, se llevó a cabo entre el 2 y 3 de junio la conferencia *Estocolmo+50* con el fin de conmemorar la primera conferencia de Estocolmo de 1972 y las cinco décadas de trabajo del Plan de Naciones Unidas para el Manejo Ambiental. El tema central del evento fue la triple crisis planetaria del *cambio climático*, la *pérdida de naturaleza y biodiversidad* y por último *la contaminación y los residuos* (Organización de Naciones Unidas 2021).

En la segunda parte de este apartado se presentan los principios más destacados del Derecho Internacional Ambiental y que tienen relación con la gestión ambiental.

El primer principio que será mencionado es el de *soberanía sobre los recursos naturales*⁴, reiterado en varios tratados y declaraciones. Tradicionalmente se ha entendido la soberanía como una característica del poder del Estado en cuya virtud por encima de ese poder estatal, no hay otro dentro del mismo territorio y respecto de la misma población y se encuentra mencionada en el segundo principio de la declaración de Río. Si bien se reconoce la soberanía de los estados sobre sus recursos su uso tiene limitaciones y se espera que no sean usados de forma arbitraria. Lo que nos lleva a comentar el segundo principio consistente en *no causar daño* derivado del de soberanía. Se ha entendido como una limitación a la soberanía ya que impone

⁴ Este principio puede ser encontrado en la Declaración de Estocolmo de 1972, que en su principio 22 establece: “Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción”. Así como en la Declaración de Río de 1992 como ya se transcribió.

una restricción al Estado de usar su territorio de forma que cause daños por razón de emanaciones hacia el territorio de otro estado o a la propiedad o personas que en este se encuentren (Soto 1998, 417).

La declaración de Río de Janeiro de 1992 enuncia otro de los principios fundamentales del Derecho Ambiental en el principio 15, *la precaución*, entendida como una obligación de los Estados para no postergar la adopción de medidas eficaces en pro del ambiente aun sin no existe certeza científica absoluta sobre los posibles daños de una actividad o proyecto.

Dentro del ámbito jurídico el principio ha sido entendido como un traslado de la carga de la prueba. Pasando de una visión tradicional en la cual para que el estado pudiera limitar la realización de ciertas actividades económicas o el uso de ciertos productos debía probar con un alto grado de certeza los daños que estás producían en el ambiente a un enfoque previo en el cual puede tomar medidas aun sin existir total certeza del perjuicio que se esté causando (Soto 1998, 423).

Tres elementos han sido reconocidos para que pueda ser aplicable el principio de precaución, estos son: 1) El riesgo o peligro de daño, es decir la preocupación por los posibles eventos perjudiciales en el ambiente derivados de ciertas actividades humanas. 2) El carácter irreversible del daño, entendido como una modificación negativa grave y definitiva de un recurso natural o una deterioración de un servicio ligado a los recursos naturales. 3) Información científica que no es concluyente, este es el elemento definitorio del principio y es el que determina su aplicación, más allá de ser un simple error estadístico supone problemas de exactitud o asociados con los métodos de evaluación utilizados, dentro del concepto de incertidumbre se considera también la controversia científica, es decir la existencia de dos o más posiciones científicas válidas confrontadas entre sí (Mosquera 2015).

El principio de *precaución* suele ser evocado junto a uno similar denominado *prevención*, y es que además de la similitud en sus nombres ambos implican la imposición de restricciones a las actividades riesgosas sobre bases científicas y evaluaciones preliminares para asegurar la protección ambiental (Bestani 2012).

Sin embargo, los dos principios se diferencian según el grado de certeza científica que exista entre la actividad y los daños producidos. Cuando exista grado de certeza de los efectos de una actividad se aplicará el principio de prevención, como forma de aplicación anticipada del derecho ambiental. En sentido contrario cuando exista incertidumbre sobre los daños potenciales que puede provocar una actividad se usará el principio de precaución, imponiendo la obligación de adoptar medidas de detención hasta que se tenga un grado de probabilidad sobre la inocuidad de la actividad que elimine la incertidumbre. En otras palabras, la prevención se relaciona con la evitación de daños futuros, pero ciertos y cuantificables, mientras que el principio de precaución apunta a impedir la creación de riesgos con efectos desconocidos e imprevisibles (Bestani 2012).

La obligación de que *quien contamina paga*, anunciado inicialmente en la Declaración de Rio de 1992 en el principio 16 es el siguiente principio por comentar. Este precepto busca modificar el pensamiento

económico y mejorar la *internalización de los costos ambientales por parte de los productores* (Lang 1999), lo que se traduce en que las personas encargadas de realizar actividades contaminantes deben ser responsables por los daños que causen. Sin embargo, se ha cuestionado la efectividad de este principio, por dos razones: 1) los productores en realidad trasladan el valor de los daños ambientales a los consumidores y 2) en muchos casos es difícil identificar quién es el sujeto contaminante (Louka 2006).

El siguiente principio por enunciar es el de *desarrollo sostenible* que desde los años noventa se ha convertido en el eje de la protección del medio ambiente. El principio tiene en su esencia un enfoque antropocéntrico ya que no se entiende la protección al medio ambiente sino es para el mejoramiento de la condición humana. Se han distinguido tres elementos de este principio, así: 1) Equidad intergeneracional: Es la responsabilidad de cada generación de dejar a las nuevas generaciones una herencia de riquezas que no sea menos que lo que ellas mismas heredaron. 2) Uso sostenible de recursos naturales: Aunque no existe una definición inequívoca de uso sostenible se ha relacionado con concepto como uso apropiado, prudente o explotación sensata de los recursos naturales. 3) Integración del medio ambiente y desarrollo: Es un deber para lograr el desarrollo sostenible aceptar la interrelación que existe entre la protección de los recursos naturales y el desarrollo de los países, la creación de políticas públicas no puede tener en cuenta solo uno de estos dos elementos ya que son dos caras de la misma moneda. Del mismo modo, los sistemas de contabilidad que usan las organizaciones internacionales no pueden limitarse a ver solo una parte del fenómeno (ej: aumentos del PIB) sin tener en cuenta la cuantificación de la pérdida de recursos naturales correlativa (Soto 1998).

El último principio relacionado con la temática de este trabajo será el de *participación ciudadana*. Este se encuentra consignado en el principio 10 de la Declaración de Río, donde se indica: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”.

La declaración va más allá, y en los principios posteriores hace un llamado a que distintos actores de la sociedad puedan participar de la toma de decisiones en favor de la protección del medio ambiente, haciendo especial referencia a las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas.

El principio de participación ciudadana ha sido entendido como un aspecto procedimental del derecho al medio ambiente, en el sentido que no es posible garantizar un medio ambiente sano si no es con la ayuda de principios y derechos conexos y complementarios que doten a la sociedad de herramientas para la conservación de la biósfera, entre los que se encuentran el derecho a un recurso efectivo, a la información, a la educación y a la participación (Rojas Quiñonez 2004).

La repercusión de estos principios internacionales en el ordenamiento nacional ha sido variada y aunque en Colombia es posible encontrar normas referentes a la regulación del uso de recursos naturales y protección del medio ambiente desde los años sesenta, lo cierto es que fue la Constitución de 1991 la que dio un

impulso definitivo a la protección de recursos naturales y en su momento fue una norma de avanzada al incluir una protección integral sobre el medio ambiente en el texto constitucional.

La Constitución fue audaz al calificar al medio ambiente como un binomio derecho-deber, derecho ya que se encuentra consagrado de forma expresa al hablar de derechos colectivos y dada su relación estrecha con derechos como la salud, la vida y la integridad física, y deber por cuanto exige tanto de las autoridades como de los particulares acciones para su protección (Navas 2016). Esto explica que las normas de protección del medio ambiente se encuentran esparcidas en todo el texto constitucional, en ocasiones como derechos de las personas y en otros como competencias de determinados órganos estatales e incluso como limitaciones al ejercicio de la libertad económica.

La jurisprudencia (T-411 1992) de la Corte Constitucional he encontrado hasta treinta y cuatro disposiciones dentro de la Constitución que se refieren al medio ambiente en lo que ha denominado Constitución Ecológica entendida como *el conjunto de disposiciones constitucionales que, leídas de manera sistemática, demuestran la importancia que como bien jurídico tiene el ambiente* (T-146 2016). De este conjunto normativo, dos disposiciones se destacan las cuales han sido base para el desarrollo del Sistema Nacional Ambiental. La primera es el artículo 79 constitucional el cual consagró el derecho a un ambiente sano como derecho colectivo y la segunda, el artículo 80 complementario del anterior en el cual le asigna un nuevo rol al Estado en la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con miras a lograr un desarrollo sostenible. La novedosa labor busca controlar tanto las actividades y proyectos que realicen los particulares y el propio estado, siendo esta norma la base de todos los instrumentos de control y manejo ambiental que se explican en el siguiente apartado.

En tiempos recientes la labor de los principios internacionales del medio ambiente ha aumentado su funcionalidad, más allá del simple traslape de estos a los ordenamientos nacionales. Convirtiéndose en la base de movimientos ambientales ecocéntricos, en busca mejorar la protección del medio ambiente y construir una nueva relación entre la humanidad y el entorno que la rodea. El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos es producto de estas nuevas corrientes de pensamiento, de la cual también existen ejemplos en Colombia. Casos como la sentencia T-622 de 2016 proferida por la Corte Constitucional o la providencia STC4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia en las cuales se declaró el Río Atrato y la Amazonía como sujetos de derechos respectivamente son prueba del impacto que aun generan estos principios más allá de los sistemas de conservación y protección ambiental establecidos en la década de los noventa (Gómez 2020).

Con base en estos principios orientadores los estados han adoptado una serie de instrumentos jurídicos con el fin de controlar en cierto grado el adecuado uso de recursos naturales usados para el desarrollo de las actividades económicas de los particulares.

1.1.2 Clasificación de los instrumentos de control y manejo ambiental

Este apartado se divide en *dos partes*, una centrada en mostrar la clasificación que la literatura especializada en políticas públicas ha establecido de **los instrumentos de control y manejo ambiental** según el enfoque que se adopte para resolver problemas ambientales. Mientras que la segunda parte busca definir algunos de los **instrumentos que existen dentro de la normatividad nacional** para ubicar dentro de estos a la licencia ambiental.

Existen múltiples clasificaciones respecto a los instrumentos de control y manejo ambiental, algunas de estas son:

- A. La clasificación de la *OCDE* en la cual se reconocen seis tipos así: i) Instrumentos de Comando y Control, ii) Instrumentos Económicos, iii) Responsabilidad y Compensación de Daños, iv) Educación e Información, v) Enfoques Voluntarios y vi) Administración y Planeación (OCDE 2001).
- B. Desde el *Banco Interamericano de Desarrollo* se encuentran cuatro tipos así: i) Instrumentos de regulación directa, ii) instrumentos administrativos, iii) instrumentos económicos y iv) educación (Manuel Rodríguez-Becerra 2002).

Teniendo en cuenta que la clasificación del Banco Interamericano de Desarrollo fue creada al observar los instrumentos de la región de Latinoamérica se explicará un poco más esta clasificación para dar luces sobre dónde se encuentra la licencia ambiental (Manuel Rodríguez-Becerra 2002).

- a. **Instrumentos de regulación directa**⁵: antes se conocían como instrumentos de comando y control, son predominantes en la gestión ambiental y se basan en la relación de coerción-sanción para el control normativo. Su principal manifestación son las normas de calidad ambiental y estándares de emisión, entendidos como un conjunto de condiciones ambientales que deben cumplirse para la protección ambiental, dentro de los recursos protegidos se encuentran el aire, agua y residuos sólidos e incluso el paisaje.
- b. **Instrumentos administrativos y de planificación**⁶: aquí se destacan las licencias ambientales, los permisos y cualquier forma de adquirir el derecho a usar los recursos naturales, también comprende las acciones de seguimiento y fiscalización de obligaciones ambientales. Se denominan de

⁵ Normas como la Ley 1972 de 2019 encargada de establecer medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles son ejemplo de esta clase de instrumentos. Ley complementada por la Resolución 762 del 18 de julio de 2022 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que establece el Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica, el cual es un trámite previo para la aprobación de solicitudes de registro de importación de fuentes móviles terrestres que circulen en territorio nacional.

⁶ Un ejemplo de este instrumento son las concesiones de aguas, las cuales permiten obtener el derecho para aprovechar recursos naturales en aras de satisfacer una necesidad específica como riego y silvicultura, uso industrial, generación térmica o explotación minera, por regla general son otorgadas por periodos menores a diez años y se encuentran reguladas en el artículo 2.2.3.2.5.2 y artículo 2.2.3.2.7.1. y siguientes del Decreto 1076 de 2015.

planificación ya que su propósito es mitigar y evitar impactos ambientales. Desde este punto de vista la licencia ambiental se entiende como el acto administrativo mediante el cual la autoridad ambiental autoriza la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad susceptible de causar graves daños ambientales o modificaciones considerables al paisaje. También se destacan los planes de adecuación y manejo ambiental usados para adecuar las industrias en operación a normativas ambientales, son programas para identificar acciones para reducir emisiones a niveles aceptables de calidad ambiental.

- c. Instrumentos económicos⁷:** Busca usar las fuerzas del mercado para integrar las decisiones económicas y ambientales más allá de las tradicionales sanciones económicas. Entre estos instrumentos se destacan: 1) los sistemas de cargo: consistente en tasas aplicadas a emisiones, a productos y a la prestación de ciertos servicios y su fundamento se encuentra en el principio de “el que contamina paga”. 2) Los instrumentos fiscales: generalmente consistentes en impuestos tradicionales o en incentivos tributarios usados para desincentivar el consumo, establecer tecnologías limpias y generar rentas para la gestión ambiental. 3) los instrumentos financieros: fondos financieros para promover la protección ambiental usados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. 4) el sistema de responsabilidades. 5) la creación de mercados: en especial mercados verdes (aquellos que no impactan el medio ambiente), aunque el desarrollo en la región es precario existe potencial para diversificar las actividades productivas dado la gran cantidad de recursos biológicos existentes. Los estados han optado por usar certificaciones y sellos para identificar estos productos, existiendo también declaraciones efectuadas por las mismas empresas o listas de impactos ambientales totales.
- d. Información, educación e investigación⁸:** la información tiene importancia en la gestión ambiental en tres aspectos, como insumo para la adecuada formulación de políticas públicas, como medio para crear conciencia pública sobre problemas ambientales y como insumo para la participación de la sociedad en la toma de decisiones ambientales. Algunos de los mecanismos de información creados por los estados incluyen: 1) Sistemas de información ambiental debido al gran flujo de información ambiental que se maneja en las entidades y actores ambientales los estados

⁷ Los denominados impuestos verdes hacen parte de estos instrumentos, como el impuesto al carbono que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión. Establecido en el artículo 221 y siguientes de la Ley 1819 de 2016, adicional a lo establecido en el artículo 148 de la Ley 2010 de 2019 y artículo 35 de la Ley 2169 de 2021.

⁸ El Estado colombiano cuenta con una política de educación ambiental la cual se encuentra regulada en la Ley 1549 de 2012, el principal objetivo de este programa es la formación de personas críticas y reflexivas, con capacidades para comprender las problemáticas ambientales de sus contextos (locales, regionales y nacionales). Al igual que para participar activamente en la construcción de apuestas integrales (técnicas, políticas, pedagógicas y otras).

han decidido agruparla en sistemas de información centrados en producir indicadores que condensan toda la información y tengan varios usos. 2) investigación: en el caso latinoamericano se hace énfasis en la investigación en biodiversidad debido a las particularidades del territorio como sucede con las actividades desarrolladas por el Instituto Humboldt en Colombia. 3) Educación: es fundamental para crear conciencia social sobre los problemas ambientales y ayudar a dimensionar el impacto de los daños ambientales. Sin embargo y aun existiendo buenas intenciones la difusión de cátedras de medio ambiente es limitada por problemas de acceso a la educación en todos los niveles.

Realizada esta clasificación sobre los diferentes mecanismos con los que cuenta el Estado para garantizar la debida protección de recursos naturales, la siguiente parte de esta sección busca mostrar algunos ejemplos de estos instrumentos en la legislación nacional. La lista no pretende ser taxativa sino enunciativa de los principales instrumentos administrados por organismos del estado para el manejo de recursos naturales. Se hace énfasis en los instrumentos de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. La Autoridad, de acuerdo con el Decreto 3573 de 2011, está conformada como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional y es la encargada de que proyectos y actividades sujetos a licencia, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa sectorial, contribuyendo al desarrollo sostenible del país.

Actualmente en la ANLA cuenta con la competencia para expedir varios instrumentos ambientales entre los que se destacan:

- a. **Licencia ambiental:** La jurisprudencia ha definido a este instrumento como “la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente” (C-035 1999). Catalogada como un instrumento administrativo y de planificación por excelencia actualmente se encuentra regulada en el Decreto 2041 de 2014 compilado en el Decreto Único Reglamentario del sector ambiente. La doctrina especializada ha identificado dentro de la licencia dos elementos. Primero es un acto administrativo que refleja una autorización administrativa para el cumplimiento de fines y propósitos estatales en materia de protección de recursos naturales y segundo su exigencia se limita a las actividades que sean definidas por el gobierno, es decir que solo se requiera para algunos proyectos taxativos (Rodríguez , Henao y Gómez Rey, Autorizaciones Ambientales: Licencias, Permisos y Concesiones en la Realidad Colombiana 2020, 47). Las particularidades del instrumento y requisitos para la obtención de la licencia serán explicadas en el siguiente apartado.
- b. **Concesiones ambientales:** Estos instrumentos son un modo de adquirir el derecho de uso de algunos recursos naturales renovables como lo señala el artículo 51 del Código de Recursos Naturales. Debido a la diferencia entre los usos y destinaciones que puede tener cada recurso natural se han expedido regulaciones especiales para cada uno, entre estos la ANLA conoce de: 1)

concesión de aguas: la cual se subdivide en dos concesiones de aguas superficiales y de aguas subterráneas, siempre que el solicitante sea una Corporación Autónoma Regional para su beneficio o en el marco de convenios interadministrativos, de igual forma cuando la destinación sea para un Macroproyecto de Interés Social Nacional según el artículo 48 de la Ley 1537 de 2012. 2) Concesión de aprovechamiento forestal: De conformidad con el numeral 10 del artículo 3 del Decreto 3573 de 2011 la entidad es competente para conocer las concesiones que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993.

- c. **Sello Ambiental Colombiano:** Este sello es un instrumento de diferenciación ambiental de productos y servicios y se constituye en uno de los primeros esquemas de Eco etiquetado en Colombia. Este sello identifica productos que cumplen con estándares ambientales, es otorgado por una tercera parte y es de carácter voluntario. Lo interesante de este instrumento es que la ANLA no lo certifica directamente, como se indica en el artículo 17 de la Resolución 1555 de 2005, la entidad autoriza a los organismos de acreditación para que sean estos quienes reciban las solicitudes, otorguen, denieguen los derechos de uso del Sello Ambiental Colombiano.
- d. **Certificado ambiental de beneficios tributarios:** Otro instrumento particular debido a que su consagración se encuentra en el Estatuto Tributario, y se subdivide en dos: 1) *Beneficio en el impuesto de renta:* Consiste en un descuento del 25% del valor del impuesto sobre la renta a personas jurídicas que realicen inversiones de control, conservación y mejoramiento ambiental como lo indica el artículo 255 del Estatuto Tributario, la ANLA tiene competencia para expedir el certificado respecto de proyectos de Gestión de Residuos Sólidos y en planes de saneamiento y manejo de vertimientos⁹ (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2017). 2) *Beneficio en el Impuesto de Valor Agregado:* Es una exclusión sobre el impuesto aplicable a los equipos y maquinaria destinada al cumplimiento de regulaciones y estándares ambientales consagrado en los artículos 424 y 428 del Estatuto Tributario. La ANLA es la entidad competente para expedir el certificado cuando se cumplan los estándares técnicos ambientales exigidos en el Decreto 1564 de 2017 el cual se encuentra compilado en el Decreto 1625 de 2016 único reglamentario en materia tributaria.

Para terminar este apartado y de acuerdo con los instrumentos indicados es claro que el Estado colombiano ha diversificado la forma en la que ejerce el control sobre los recursos naturales, aprovechando varios instrumentos de control y manejo ambiental más allá de las tradicionales licencias o permisos ambientales. Aun así, la licencia ambiental sigue teniendo un papel notable como instrumento de manejo ambiental al estar reservada a los proyectos de mayor trascendencia como se explicará a continuación.

⁹ Decreto 2205 de 2017 Artículo 1. Por el cual se modifica parcialmente el Capítulo 18, Título 1, Parte 2, Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria y se dictan otras disposiciones.

1.2 Regulación de la licencia ambiental

Luego de realizar algunas precisiones respecto de los instrumentos que han sido creados para regular el uso de recursos naturales por parte de particulares, se centrará el estudio en la licencia ambiental.

Como se indicó la licencia es un instrumento administrativo en cuanto otorga a un privado el derecho de uso sobre algún recurso natural renovable. Mediante este procedimiento administrativo la autoridad ambiental evalúa los posibles impactos que los proyectos y obras puedan generar, constituyéndose en uno de los principales instrumentos de control y manejo ambiental y en últimas materializando las facultades de intervención del Estado en los procesos de desarrollo, de uso de recursos naturales y en la producción de bienes y servicios que le fueron asignadas en la Constitución de 1991 (Rodríguez , Henao y Gómez Rey, *Autorizaciones Ambientales: Licencias, Permisos y Concesiones en la Realidad Colombiana 2020*, 50) .

La Corte Constitucional en similares términos ha definido que las licencias ambientales constituyen un típico mecanismo de intervención del Estado en la economía, y una limitación de la libre iniciativa privada, justificada con el propósito de garantizar que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es inherente (C-894 2003). Mientras que en pronunciamientos más recientes ha hecho énfasis en la relación entre los impactos ambientales y los derechos fundamentales. Así en la sentencia C-123 de 2014 señaló: “la licencia ambiental es la autorización para desarrollar un proyecto o una obra que impactará el medio ambiente, razón por la que la misma debe ser el producto de un riguroso estudio, en el que se tomen en cuenta las consecuencias que pueden producirse y, por consiguiente, se adopten las medidas necesarias para evitar la causación de daños que tengan efectos irreparables para el medio ambiente como bien colectivo, así como para los derechos fundamentales que se derivan del uso y disfrute del mismo, como el derecho fundamental al agua, a la salud e incluso, a la vida en condiciones dignas” (C-123 2014).

La licencia tiene su origen en la legislación nacional con la expedición de la Ley 99 de 1993, pero antes de iniciar con su análisis se presenta en los siguientes párrafos algunas consideraciones de su antecedente más próximo, el estudio de impacto ambiental consagrado en el Decreto – Ley 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales.

Los primeros antecedentes de este instrumento ambiental se encuentran en el Título VI en especial en los artículos 27 y 28 al establecer una serie de obligaciones para quienes realizan actividades que afecten el medio ambiente como la elaboración de un estudio ecológico y una licencia, aunque este no se define como ambiental. Sin embargo, la aplicación de estas disposiciones fue limitada en tanto no existía una reglamentación que señalara las obras susceptibles de producir deterioro ambiental y que obligaran a declararlo ante la autoridad competente (Macías Gómez 1998, 93). Dentro del Código se realizan algunas menciones adicionales respecto a la obtención de una licencia en los artículos 40 y 208, nuevamente sin

especificar sus características. El concepto en sentido estricto de licencia ambiental solo sería adoptado en la legislación nacional hasta la expedición de la Ley 99 de 1993, por lo que a renglón seguido se realizan algunas precisiones sobre su regulación en esta norma.

La Ley 99 de 1993 es transversal en la protección del medio ambiente, entre sus objetivos se encuentran crear el Ministerio de Ambiente y organizar el sector administrativo respectivo, además de implantar en el ordenamiento nacional los principios del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992. La norma también es reconocida por constituir el Sistema Nacional Ambiental-SINA, plataforma usada para hacer efectivos los principios generales ambientales mencionados y que está integrada por las normas, actividades, recursos, programas y entidades del estado responsables de la política ambiental en todos sus niveles.

Las menciones sobre la licencia ambiental son variadas en esta ley, las primeras alusiones encontradas más que definirla se centran en distribuir las competencias para su trámite y obtención. Así, se asigna al Ministerio de Ambiente¹⁰ en el artículo 5 numeral 15 la evaluación de estudios ambientales y expedición o suspensión de la licencia ambiental. Disposición que es complementada con lo dispuesto en el artículo 31 en la cual se asigna a las Corporaciones Autónomas Regionales el conocimiento para expedir licencias ambientales respecto a actividades de aprovechamiento de recursos naturales renovables, de exploración, explotación, transporte y uso de recursos naturales no renovables incluida la actividad portuaria, así como de las licencias relacionadas con la disposición de vertimientos y control de emisiones.

La siguiente mención a la licencia ambiental se encuentra en el Título VIII de la ley 99 mencionada, y es de una importancia mayúscula para el estudio adelantado ya que establece a grandes rasgos los aspectos de la licencia ambiental y además deroga expresamente los artículos 27 y 28 del Código de Recursos Naturales a los cuales se había hecho mención anteriormente como antecedentes de la licencia ambiental actual.

De forma resumida en este título se indica que: 1) Se requiere de licencia ambiental para el desarrollo de actividades u obras que produzcan un deterioro grave de los recursos naturales renovables, del medio ambiente o modifiquen notoriamente el paisaje. 2) La licencia se entiende como una autorización de la autoridad ambiental para desarrollar una actividad en esta se señalan unos estándares de control de efectos ambientales, los cuales deben ser acatados por el particular para conservar su vigencia. 3) El Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y las ciudades con población mayor a un millón de habitantes están facultadas para expedir licencias ambientales, aunque solo se señalan expresamente los casos en los que tiene competencia el Ministerio. 4) Se introducen dos conceptos que principales en el trámite de la licencia ambiental, el diagnóstico ambiental de alternativas y el estudio de impacto ambiental. 6) Del procedimiento aunque no se indicaba de forma exhaustiva si se hacía mención a las generalidades

¹⁰ Actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

del trámite con sus plazos, después de la presentación de la solicitud acompañada del Estudio de Impacto Ambiental la autoridad tendría treinta días para solicitar información adicional al interesado, luego contaría con quince días adicionales para solicitar un concepto técnico o información complementaria a otras entidades o autoridades, las cuales dispondrían de hasta sesenta días para remitirla a la autoridad, para finalmente establecer un término de sesenta días para tomar la decisión definitiva.

La siguiente mención en la Ley 99 de las licencias ambientales se encuentra en el Título X en el cual se consagran los mecanismos de participación ciudadana. En esta sección de la norma se presentan todos los modos de participación relacionados con la protección de medio ambiente, los cuales trascienden los del propio trámite de licenciamiento. Debido a su importancia estos mecanismos serán explicados en el segundo capítulo de este trabajo, por lo que, por el momento, solo se enuncian.

Estos mecanismos comprenden las audiencias públicas ambientales en el artículo 72, el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales sin demostrar interés jurídico del artículo 69, la posibilidad de demandar mediante el medio de control de nulidad los actos administrativos que otorguen, modifiquen o cancelen licencias ambientales, permisos o concesiones en el artículo 73, reglas para la resolución de peticiones que soliciten información ambiental en el artículo 74 y la consulta previa a comunidades indígenas y grupos étnicos regulada como un mecanismo de participación legal en el artículo 76.

No obstante lo anterior, es decir el establecimiento de la bases sobre licenciamiento ambiental y las diferentes formas de participación, en el trámite de obtención del instrumento de control y manejo ambiental, puede fortalecerse, a través de la articulación de nuevos actores y de la mano con el derecho de acceso a la información, que como se vera más adelante, justifican la inclusión de nuevas formas de intervención ciudadana en los procesos de uso de recursos naturales y la protección del medio ambiente en general como un derecho y un deber constitucional.

Con base en estos postulados legales generales, se han expedido varios decretos reglamentarios que han puntualizado el trámite de la licencia ambiental, los cuales se presentan a continuación en la siguiente tabla.

Tabla 1 Decretos que regularon el trámite de licenciamiento ambiental

N° Decreto	Principales características
Decreto 1753 del 03 de agosto 1994	Se establecieron tres tipos de licencia ambiental (ordinaria, único y global). Se definen los casos en los cuales el solicitante debe presentar el Diagnóstico Ambiental de Alternativas. Se precisan algunas instancias y documentos que se deben entregar para iniciar el trámite administrativo. Sin referencias a la participación ciudadana salvo la obligación de notificar a los terceros que así lo soliciten. Modificado por el artículo 132 del Decreto-Ley 2150 de 1995, donde se incluyeron en el trámite de licenciamiento todos los permisos necesarios para el

	desarrollo del proyecto. Complementado por la Resolución 655 de 1996 del Ministerio de Ambiente la cual aclaró que la licencia ambiental debía expedirse en un solo acto administrativo. Ocho años de vigencia.
Decreto 1728 del 06 de agosto de 2002	Aclara que solo puede existir una licencia ambiental por proyecto. Elimina la exigencia de licencia ambiental para varias actividades. La exigencia del DAA se vuelve discrecional de la autoridad ambiental. El trámite se divide en dos, una parte para definir la procedencia del DAA y la otra para la entrega del EIA. Dos artículos hablan de participación, uno sobre consulta previa y otro sobre información a comunidades en el área de influencia del proyecto. Ocho meses de vigencia.
Decreto 1180 del 10 de mayo de 2003	Se otorgan competencias a las autoridades ambientales creadas en la Ley 768 de 2002. Se limita aún más la exigencia del DAA. El trámite de otorgamiento se unifica en solo artículo nuevamente y se acortan algunos términos del trámite. Desaparece el artículo respecto al deber de informar a las comunidades sobre el proyecto y se mantiene el artículo sobre consulta previa. Dos años de vigencia.
Decreto 1220 del 21 de abril de 2005	Se implementa el concepto de Estudios Ambientales el cual engloba al DAA y al EIA. Se reducen términos para solicitar información adicional y se elimina el recurso de apelación del trámite. Se crea el Formato Único Nacional de Solicitud de Licencia Ambiental. Se incluye un título sobre los sistemas de información ambiental. Se conserva el artículo sobre consulta previa. Modificado por el Decreto 500 de 2006 el cual reformó el régimen de transición existente y redujo los términos para que quienes realizan actividades sin licencia se ajusten a la normativa. Mas de cinco años de vigencia.
Decreto 2820 del 05 de agosto de 2010	La primera vez que un decreto de esta naturaleza tiene una parte motiva antes del articulado. Contrario a los decretos anteriores se les exige licencia ambiental a algunas actividades nuevas. Se reducen los términos de las etapas de simple trámite dentro del procedimiento y, en contraste, se aumenta el término para tomar la decisión. Se fortalecen los sistemas de información ambiental con la creación de la Ventanilla Única de Trámites Ambientales (VITAL) y el Registro Único Ambiental (RUA). Se incluye nuevamente el artículo respecto al deber de informar a las comunidades sobre el proyecto y se conserva el artículo sobre consulta previa. Cuatro años de vigencia.

Fuente: elaboración propia.

Antes de realizar las conclusiones de esta sección es importante resaltar que dos hechos que marcarían el rumbo de la siguiente regulación, la cual se encuentra vigente actualmente. Primero, la expedición del Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio 2010-2014 mediante la Ley 1450 de 2011, que en sus artículos 223 a 225 modificó algunos apartados de la Ley 99 de 1993 en lo referido al licenciamiento ambiental. Así, el término para que la autoridad ambiental fije los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental se disminuyó de sesenta a treinta días, varias etapas regladas también se acortan, el plazo para solicitar información o conceptos técnicos a otras autoridades o entidades se reduce de quince a diez días, al igual que el plazo para que aquellas envíen la información pasando de sesenta a treinta días. En contraste,

el plazo para decidir definitivamente sobre el otorgamiento o rechazo de la licencia se amplía pasando sesenta a noventa días. Se crea, además, una etapa posterior en caso de que en estos noventa días la autoridad no logre decidir sobre la licencia ambiental, el cual consiste en convocar un comité dentro de los diez días siguientes al vencimiento para establecer un plan de acción obligatorio con el fin de que en un plazo menor a treinta días la autoridad puede decidir. Por último, la ley muestra preocupación por la calidad de los *Estudios de Impacto Ambiental, Diagnósticos Ambientales de Alternativas y Planes de Manejo Ambiental* aportados en los procesos de licenciamiento ambiental por lo que ordena al gobierno establecer las condiciones y requisitos para las personas naturales y jurídicas que prestan este servicio.

En este mismo año se expediría el Decreto 3573 de 2011, mediante el cual se crearía la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA. La Autoridad concebida como un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera encargado del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales supondría una reorganización dentro del SINA, en búsqueda de garantizar que estas decisiones se centraran en conceptos técnicos alejados de los factores políticos predominantes en los Ministerios.

En conclusión, la expedición de la Ley 99 de 1993 trajo consigo cambios institucionales en el sector de ambiente y además supuso la creación de varios trámites administrativos para materializar novedosos instrumentos de manejo y control ambiental. De estos instrumentos, el más notable es la licencia ambiental, la cual se ha encargado de autorizar desde el punto de vista ambiental los proyectos u obras de mayor envergadura. No es sorpresa que por su importancia las primeras regulaciones adoptaran un enfoque estricto para su obtención, con plazos amplios y estudios adicionales obligatorios, como el Diagnóstico Ambiental de Alternativas. Este enfoque no sería la constante en los Gobiernos posteriores, los cuales se centraron en aumentar la eficiencia del trámite y en optimizar el uso del tiempo para entregar licencias en plazos más cortos. La reducción de la duración de las etapas y la cada vez menor exigibilidad del Diagnóstico Ambiental de Alternativas son prueba de esto. La participación ciudadana no ha sido prioridad al preferir estas regulaciones, en la mayoría de los casos se ha entendido solo como cumplir con la consulta previa a comunidades étnicas e incluso presentándose un caso en el cual ni siquiera se ha incluido de forma explícita. Hechas las conclusiones de este apartado se prosigue con la última sección de este capítulo en la cual se describirá el procedimiento de licenciamiento ambiental vigente, el cual fue creado mediante el **Decreto 2041 de 2014**.

1.3 Trámite de la licencia ambiental vigente

Como se indicó en la sección anterior el Decreto 2820 de 2010 perdió su vigencia con la expedición del Decreto 2041 del 15 de octubre de 2014 el cual sería compilado posteriormente en el Decreto 1076 de 2015 Libro 2 Parte 2 Título 2 Capítulo 3. La norma consta de once secciones y cincuenta y dos artículos. Para

generar mayor claridad este apartado se dividirá en tres subsecciones, la primera enfocada en mostrar la estructura del decreto y el contenido de las once secciones que lo componen, la segunda centrada en describir el procedimiento de licenciamiento actual y la tercera en numerar las modificaciones que han sido realizadas a la norma.

1.3.1 Estructura del Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015

Se regulan las siguientes materias:

Tabla 2 Estructura de la Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015

Sección	Temática
Sección I	Se definen algunos conceptos relacionados con el trámite y finalidad de la licencia ambiental. Se enumeran las autoridades ambientales competentes para otorgar licencias ambientales ¹¹ .
Sección II	Define las actividades que requieren la obtención de la licencia ambiental, los cuales se pueden agrupar en dos conjuntos ¹² .
Sección III	Define los Estudios Ambientales como base para la toma de decisiones en material de licenciamiento y los Términos de Referencia como los lineamientos generales para la elaboración y ejecución de los estudios ambientales. <u>Se incluye un artículo sobre el deber de información a comunidades y consulta previa.</u>
Sección IV	Define el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, las actividades donde es exigible y su contenido.
Sección V	Define el concepto de Estudio de Impacto Ambiental como base para el otorgamiento de la licencia ambiental. Además de señalar su contenido y características.
Sección VI	Señala el trámite para la obtención de la licencia ambiental y los elementos mínimos del acto administrativo de otorgamiento. El trámite se explica en detalle en la siguiente subsección.
Sección VII	Indica los eventos que exigen la modificación de la licencia ambiental y los documentos que acompañan la solicitud.
Sección VIII	Define el trámite para la modificación de la licencia ambiental y algunos casos especiales como la cesión, la integración de licencias y la pérdida de vigencia.
Sección IX	Regula las facultades de la autoridad ambiental en la etapa de seguimiento y en la etapa de desmantelamiento y abandono del proyecto.

¹¹ Estas son la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, los distritos con población mayor a un millón de habitantes y las autoridades ambientales creadas en la Ley 768 de 2002.

¹² El primer grupo se agrupa según la actividad que se realiza mientras que el segundo se agrupa con un criterio espacial. Se encuentran en el primer conjunto las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, explotación minera de carbón y minerales, construcción de obras públicas de grandes dimensiones como presas, embalses, puertos, vías férreas, aeropuertos internacionales y nacionales, carreteras, puentes, dobles calzadas, actividades industriales como producción de pesticidas, fabricación de sustancias químicas, proyectos generadores de energía eléctrica. Mientras en el segundo grupo se encuentran los proyectos que se realicen en las áreas del Sistema de Parques Nacionales y Regionales Naturales y las zonas amortiguadoras de estos.

Sección X	Dedicado a los sistemas de información ambiental, VITAL y RUA.
Sección XI	Régimen de transición

Fuente: elaboración propia.

1.3.2 Procedimiento administrativo de licenciamiento ambiental

Los cambios realizados frente a la exigencia del Diagnóstico Ambiental de Alternativas han dado lugar a la creación de dos etapas dentro del procedimiento de otorgamiento de la licencia ambiental, las cuales se describen a continuación:

1. Etapa de evaluación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas: como se aclaró esta etapa no es obligatoria para todas las solicitudes y solo será procedente cuando se pretenda ejecutar alguna de las actividades listadas en el Artículo 2.2.2.3.4.2. del Decreto 1076 de 2015. En este caso el interesado debe enviar una petición a la autoridad ambiental competente solicitando pronunciamiento sobre la exigencia de este estudio. La autoridad cuenta con quince días para pronunciarse adjuntando los términos de referencia pertinentes. Si la autoridad ambiental decide afirmativamente sobre la procedencia del Diagnóstico el interesado debe entregarlo, aunque sin tener un plazo perentorio para realizar esta actividad. Luego de entregarlo, la autoridad ambiental expedirá un acto administrativo de inicio del trámite en el cual se evaluará el documento entregado dentro de los quince días siguientes. Si lo considera pertinente la autoridad podrá solicitar información adicional al interesado dentro de los tres días siguientes. El solicitante cuenta con un mes para allegar la información requerida *so pena* de que se archive el trámite. Aligned la información la autoridad cuenta con diez días para evaluar el Diagnóstico definitivo, eligiendo la alternativa que será base del Estudio de Impacto Ambiental. Contra esta decisión proceden los recursos ordinarios de la Ley 1437 de 2011.
2. Etapa de obtención de la licencia ambiental: Esta etapa se desarrolla sin importar si el proyecto requiere de presentación previa del Diagnóstico Ambiental de Alternativas o no. Se inicia con la presentación del Estudio de Impacto Ambiental acompañado con el Formulario Único de Licencia Ambiental, los planos geográficos, certificado del Ministerio del Interior sobre la presencia de comunidades étnicas y documentos de existencia y representación del solicitante y el poder otorgado si se actúa por medio de abogado. Entregados los documentos la autoridad expide un acto administrativo de inicio del trámite y cuenta con veinte días para evaluar el estudio ambiental. Si se requiere puede realizar una reunión con el solicitante para solicitar información adicional dentro de los diez días siguientes al vencimiento del plazo anterior. El solicitante contará con un mes prorrogable una sola vez para entregar los informes solicitados *so pena* de archivo del trámite. Recibida esta nueva información la autoridad ambiental podrá solicitar informes técnicos a otras

entidades en un plazo de diez días, estas contarán con veinte días para responder el requerimiento. Superado este lapso la autoridad cuenta con treinta días para decidir definitivamente sobre el otorgamiento o no de la licencia ambiental. Contra esta decisión proceden los recursos ordinarios de la Ley 1437 de 2011.

Pero el procedimiento de licenciamiento no se limita solo a la obtención de la licencia ambiental. Las obligaciones y compromisos derivados de esta autorización se mantienen durante toda la vigencia de la actividad, así como la competencia de la autoridad ambiental para vigilar y controlar al solicitante. Es así como el Decreto comentado también define un trámite de modificación de la licencia ambiental en Artículo 2.2.2.3.8.1. procedente cuando ocurran modificaciones del proyecto que generen impactos ambientales adicionales, o cuando se requiera el uso de recursos naturales renovables adicionales o se quiera cambiar su destinación, cuando se pretenda reducir el área objeto de licenciamiento o se espere regresar áreas no intervenidas incluidas en la licencia ambiental. La norma consagra también los eventos conocidos como *cambios menores*, concepto de identifica aquellas modificaciones menores o de ajuste dentro del giro ordinario de la actividad que no genera nuevos impactos ambientales. Aun así, el titular tiene la obligación de solicitar el pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre la necesidad de adelantar el trámite de modificación, la cual cuenta con veinte días para decidir.

Este trámite es expedito en comparación con el de otorgamiento y debe ser iniciado por el titular de la licencia ambiental anexando el complemento del Estudio de Impacto Ambiental y la descripción de las modificaciones que pretende realizar. La autoridad ambiental competente debe expedir un acto administrativo de inicio del trámite el cual debe ser publicado en el boletín de la entidad para fines de publicidad, seguido a lo cual cuenta con quince días para evaluar el Estudio de Impacto Ambiental y cinco días adicionales para realizar una reunión con el titular en la cual puede solicitar información adicional. El titular cuenta con un mes prorrogable por un término igual para enviar la información solicitada, *so pena* de que se archive definitivamente el trámite. Recibida la información la autoridad ambiental puede solicitar informes adicionales a otras entidades en un término de diez días, las cuales cuentan con un término igual para remitirlos. Reunida toda la información la autoridad cuenta con veinte días para expedir o negar la modificación de la licencia ambiental. Contra la decisión proceden los recursos ordinarios de la Ley 1437 de 2011.

De esta forma se regularon los procedimientos de obtención y modificación de la licencia ambiental, sin perjuicio de que en estos años de vigencia se han realizado algunos ajustes, como se explica a continuación.

1.3.3 Modificaciones al trámite de licenciamiento ambiental

Desde su expedición el Decreto 2041 ha sido objeto de algunas modificaciones puntuales, siendo la más sobresaliente su compilación en el Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015 el cual agrupó en un solo cuerpo normativo los decretos reglamentarios sobre el sector administrativo de ambiente y desarrollo sostenible. Esta modificación tiene un criterio formal y no afecta la parte sustantiva de la norma, en este sentido también puede comentarse la modificación introducida mediante el Decreto 703 del 20 de abril de 2018, en la cual se realizaron correcciones formales por errores de digitación y transcripción.

En contraste, algunas normas sí han modificado aspectos sustanciales relevantes para el trámite de licenciamiento. En especial se comentan dos, primero el Decreto 1585 del 02 de diciembre de 2020 mediante el cual se adicionó un parágrafo tanto para el trámite de obtención de la licencia ambiental como para el de modificación de la licencia. Este decreto está centrado en aumentar la participación ciudadana, en especial la derivada de la consulta previa por lo que faculta a las autoridades ambientales para suspender cualquier trámite de licenciamiento hasta por 18 meses mientras la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior¹³ decide sobre la procedencia de la consulta previa. La modificación no es menor ya que sujeta la continuidad del trámite al concepto negativo sobre la realización de la consulta previa o a la entrega de la consulta protocolizada, sin mencionar que en caso de que se venciera el plazo y no se allegara alguno de estos dos documentos se podrá archivar definitivamente el trámite adelantado.

En segundo lugar, se resaltan dos resoluciones que si bien no cuentan con la facultad de modificar el decreto comentado sí afectan su interpretación, ambas relacionadas con el concepto de cambios menores. Estas son la Resolución 1259 del 10 de julio de 2018 y la Resolución 859 del 5 de agosto de 2022 dictadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible regulando los casos de cambios menores en el sector minero y en los proyectos de energía eléctrica y embalses y presas respectivamente. Ambas normas establecen una serie de eventos en los cuales no será necesario realizar la modificación de la licencia ambiental, contribuyendo a la seguridad jurídica y a la debida aplicación del concepto de cambios menores. Como se puede observar el trámite de licenciamiento ambiental actual consagrado en el Decreto 1076 de 2015 siguió la línea trazada por sus antecesores marcada fuertemente por elevar la eficiencia, reduciendo nuevamente los términos del procedimiento administrativo y la exigencia de algunos estudios ambientales. Del mismo modo, se ha ampliado la regulación para evitar que los titulares de las licencias ambientales deban modificarlas bajo el concepto de cambios menores.

¹³ Esta dependencia del Ministerio del Interior fue creada mediante el Decreto 2353 del 26 de diciembre de 2019 en cumplimiento de la sentencia SU-123 de 2018.

La participación por su parte poco a poco ha ido tomando importancia dentro del trámite, en especial la consulta previa. Las reformas recientes al trámite han impuesto nuevas obligaciones a las autoridades ambientales en relación con este mecanismo de participación, facultándolas incluso para suspender el trámite en caso de que el solicitando no probara su debida realización.

Pero la participación ciudadana va más allá de la consulta previa y parte de una nueva visión del estado y de la toma de decisiones en la esfera pública. La Constitución de 1991 fue novedosa al incluir un componente participativo como eje del andamiaje institucional. Es por esto que la segunda parte de este trabajo se centrará en mostrar los fundamentos de la participación en Colombia y los mecanismos que garantizan su efectividad orientada a los temas de licenciamiento ambiental.

2. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

El segundo capítulo del trabajo se centrará en señalar las particularidades de los mecanismos de participación existentes en Colombia, con énfasis en aquellos que son aplicables dentro del trámite de licenciamiento ambiental. La investigación se dividirá en dos partes, una parte de *fundamentos de la participación en Colombia*, en la cual se pretende mostrar cómo este elemento es un punto común entre las ramas del derecho administrativo y del derecho ambiental, la segunda orientada en describir los *mecanismos de participación reales* y el *marco jurídico* que ha sido creado para garantizarlos.

2.1 El principio de participación

La participación como concepto orientador del actuar del estado tuvo un *boom* con la llegada de la Constitución de 1991. Como se explica en esta primera parte del capítulo, este concepto ha adquirido tanta importancia que ha permeado varias ramas del derecho y ha obligado a repensar la relación que existía entre el estado y los particulares. Dada la temática de este trabajo el estudio se centrará en las particularidades con que el concepto ha influenciado el derecho administrativo y el derecho ambiental.

El derecho de participación es producto de un cambio en la misma idea de democracia y del papel de los ciudadanos en esta. No es posible entender la participación ciudadana que impulsa la Constitución de 1991 sin dejar claro que durante la mayor parte de la historia republicana de Colombia se consagraba una democracia representativa, en la cual los ciudadanos ejercen el poder de forma indirecta. (Vila Casado 2012, 435).

Desde la declaración de independencia Colombia implantó un modelo de democracia representativa manifestado mediante el sufragio, el cual llegaría a su punto máximo con la consagración del voto universal para hombres y mujeres en la década de 1950 (Vila Casado 2012, 436). A pesar de estos avances la década de 1960 traería una crisis de representatividad en especial por la falta de controles de los gobernantes y la concentración excesiva de competencias en el ejecutivo. Como solución a esta coyuntura se crearía el concepto de *democracia participativa*, mediante el cual se promocionaría el pluralismo, la participación de los ciudadanos y una nueva organización de la sociedad en todas sus esferas (Criado de Diego y Delgado Gaitán 2018). Este fenómeno se extendería por todo el hemisferio iniciando disputas por el significado de determinadas prácticas políticas, ampliación de la gramática social e incorporación de nuevos actores o temas en la política (Sousa Santos 2005).

En estas condiciones la promulgación de la Constitución de 1991 trajo como novedad el principio de participación también llamado democrático, el cual se extiende por todo el texto constitucional. Así podemos encontrar menciones a la participación bajo múltiples figuras jurídicas, como principio, como

derecho susceptible de tutela y como un conjunto de instituciones políticas, administrativas, de control y de organización sociales (Criado de Diego y Delgado Gaitán 2018).

Desde el Preámbulo de la Carta es posible encontrar menciones a la participación, pasando por el artículo 3 donde se establece como principio, en el artículo 40 donde se formula como derecho fundamental, en el artículo 78 como derecho colectivo, teniendo un desarrollo extenso en los mecanismos de participación ciudadana del artículo 103 y en el régimen de partidos y de elecciones (Quinche Ramírez 2012).

No es solo en la Constitución donde se encuentra escrito este derecho, en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece que: “*Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos*”. La disposición busca que el gobierno en su sentido amplio no quede en el monopolio exclusivo de un sector de la sociedad, y en esa medida todo ciudadano debe tener derecho a acceder a las posiciones públicas de los distintos órganos o ramas del poder, cuando se encuentre capacitado para ejercer la correspondiente posición. Garantía que se manifiesta con la adopción de regímenes de carrera administrativa que buscan defender la estabilidad del empleo y abrigar a los servidores de persecuciones políticas (Naranjo Mesa 2018).

Dada la importancia de estos preceptos, la Constitución determinó que su concreción legal se realizaría por un trámite especial de ley estatutaria. Así se han expedido dos leyes sobre la materia, como la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015 referidas a mecanismos de participación ciudadana como la iniciativa popular para presentar proyectos de actos legislativos o de ley, referendos, plebiscito, consulta popular y revocatoria del mandato.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido dos características de este principio, su *universalidad* y su *carácter expansivo*. Se considera universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares públicos y privados, no se agota en el régimen electoral, sino que involucra la vida de toda la comunidad. Mientras que la expansión del principio implica que su dinámica encauza el conflicto social a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social (Quinche Ramírez 2012).

Los procedimientos administrativos y en general la forma como las entidades públicas ejercen las competencias que les han sido asignadas también han sido impregnadas por este principio¹⁴.

El legislador además de establecer la participación como principio rector de la actividad de la administración también buscó dotar a los ciudadanos con herramientas reales para participar en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, por lo

¹⁴ Uno de los avances destacados de la Ley 1437 fue la modificación y ampliación del catálogo de principios que guían las actuaciones de las entidades públicas, dentro de estos quedó consagrado el principio de participación el cual según el numeral 6 del artículo 3 comprende que “las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”.

que es posible encontrar varias disposiciones en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que desarrollan estos mandatos constitucionales¹⁵.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado también se ha referido a la importancia de este principio para los trámites administrativos. Tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el particular en la providencia del 19 de febrero de 2019 (Rad. 00253-00(2409) 2019). Dentro de su análisis la Sala realizó las siguientes precisiones sobre el principio de participación. Primero, establece que el principio hace posible la intervención de los ciudadanos en los procesos de deliberación y formulación de la gestión pública. Segundo, reconoce que se encuentra inmerso en varios artículos del texto constitucional y que se encuentra presente en múltiples cuerpos legislativos como el artículo 6 de la Ley 21 de 1991¹⁶, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993¹⁷, el artículo 24 de la Ley 388 de 1997¹⁸, el artículo 33 de la Ley 489 de 1998¹⁹, el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007²⁰ y el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 entre otros.

Continúa la providencia indicando que la participación ciudadana se encuentra ligada íntimamente con la democracia, siendo un desarrollo de la democracia participativa, la cual busca que el ciudadano no sea excluido del debate, análisis y definición de los asuntos que afectan su diario vivir, así como de los procesos políticos que impactan la colectividad.

En este punto se señala un fenómeno identificado por la doctrina francesa y particularmente por el autor Jean Rivero denominado democratización de la acción administrativa. La cual consiste en la intervención del ciudadano en la determinación de la voluntad de la administración, cambiando su rol dentro de la actividad administrativa de un comportamiento pasivo a un rol activo en la determinación de las políticas públicas.

¹⁵ Verbigracia en el artículo 5 al establecer como un derecho de las personas a formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tengan interés, que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir y que estas le informen al interviniente cual ha sido el resultado de su participación en el procedimiento correspondiente. Entre otros, los artículos 8, 37, 38 y 46.

¹⁶ Esta Ley aprobó el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. El artículo mencionado pretende que se adopten mecanismos de consulta de los pueblos cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

¹⁷ La Ley creó el Ministerio de Ambiente y organizó el Sistema Nacional Ambiental. El artículo citado busca que se realice una consulta previa a los representantes de las comunidades indígenas y negras cuando se persiga la explotación de recursos naturales.

¹⁸ La Ley actualizó las disposiciones de la ley 9 de 1989 y creó los Planes de Ordenamiento Territorial, señala el artículo un procedimiento de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, previo a la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial ante el Concejo Municipal.

¹⁹ La Ley modernizó y dictó normas sobre la organización de las entidades del orden nacional, contiene un capítulo respecto a la democratización y control social a la administración pública dentro del cual el artículo 33 se permite a las entidades convocar audiencias públicas para discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos.

²⁰ Ley reformativa del Estatuto de Contratación Pública establecido en la Ley 80 de 1993, el artículo busca que el público general conozca los proyectos de pliegos y estudios previos con el fin de poder formular observaciones a su contenido.

La Sala reconoce que en pronunciamientos pasados el Consejo de Estado ya ha reconocido la ocurrencia de este fenómeno, como sucedió en la sentencia del 14 de abril de 2010 Radicado 2005-00044-00(31223) proferida por la Sección Tercera en la que se señaló que una persona que tiene la oportunidad de intervenir en la etapa de formación de la voluntad de la administración es más proclive a la adhesión a lo decidido por la administración, que aquella a la que simplemente se le informa. No se trata de negar el carácter unilateral de los actos administrativos, la administración mantiene en sus manos la fijación del sentido y alcance de su determinación solo que existe una oportunidad previa para que se informe e informe a la ciudadanía.

Prosigue el documento señalando que La aplicación del concepto de participación ha implicado una evolución de la relación del ciudadano y las autoridades y del derecho administrativo. La administración no puede actuar de forma solitaria, sino bajo un esquema de deliberación conjunta, de interacción con la sociedad.

Como puede verse la importancia del principio de participación dentro del derecho administrativo ha sido reconocida tanto en la legislación, como en la jurisprudencia y doctrina. Este ha sido base para la creación de toda una serie de obligaciones para que las entidades informen a la ciudadanía de sus actuaciones y, además, valoren sus aportes en la toma de decisiones. El principio de participación también se encuentra consagrado como uno de los principios del derecho ambiental como se verá a continuación.

El derecho de participación ciudadana dentro del derecho ambiental puede ser visto desde el ámbito internacional y nacional. Primero se explicará un poco más del principio dentro desde su visión internacional, el cual se puede encontrar escrito en diferentes instrumentos de derecho internacional, como en el principio 10 de la Declaración de Río, donde se indica: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con **la participación de todos los ciudadanos interesados**, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”*. (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Pero más allá de lo indicado en la Declaración, el instrumento internacional que fue hito en garantizar la participación en la toma de decisiones sobre el medio ambiente fue el *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, el cual fue elaborado en marco de la cuarta Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa” la cual se realizó el 25 de junio de 1998 en la ciudad de Aarhus, Dinamarca.

Como lo indica su nombre, el Convenio tiene *tres ejes* fundamentales de acción y su fin principal es fortalecer la democracia de los Estados firmantes así como de fomentar la transparencia en la toma de decisiones. El documento presenta tres situaciones en las cuales es importante que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de participación estos son; 1) Cuando se tomen *decisiones relativas a actividades específicas*: evento en el cual debe ser informada la ciudadanía al inicio del procedimiento, cuando aún todas las opciones sean viables y además debe darse un plazo razonable para que los afectados se preparen y participen, finalmente cuando se adopte la decisión se deben tener en cuenta los resultados de estos trámites y de los consensos a los que se haya llegado. 2) Cuando se *elaboren planes, programas y políticas relativas al medio ambiente*: se busca que se establezca un marco de equidad y transparencia en la participación que garantice la igualdad de oportunidades de todos los grupos de ciudadanos. 3) Cuando se elaboren *disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos vinculantes de aplicación general*: se espera que desde la fase de elaboración de los documentos las entidades públicas otorguen la posibilidad a la comunidad de participar, por lo que se espera que se publiquen los proyectos de reglas y exista un canal de comunicación entre las partes para formular observaciones dando un plazo razonable.

Como abrebocas se indica que los estados de la región de América Latina también han mostrado su preocupación por garantizar el principio de participación, por lo que el 4 de marzo de 2018 fue adoptado el *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, comúnmente conocido como el **Acuerdo de Escazú**. El tratado será explicado al detalle en el tercer capítulo de este trabajo.

El principio también ha tenido un desarrollo dentro del ámbito nacional, al aparecer de forma expresa en las normas constitucionales, consagrado en el artículo 79 constitucional junto con el derecho a un ambiente sano²¹. La disposición está redactada como una orden al legislador para que se regule este principio y se garantice que las comunidades que sean puedan ser afectadas cuando se utilicen recursos naturales sean escuchadas. La Constitución no solo se limitó a delegar esta reglamentación en el órgano de representación popular, sino que en el artículo 88 estableció una herramienta para ejercer este derecho, a través de las acciones populares para la protección de derechos colectivos entre los que se encuentra el ambiente.

La jurisprudencia constitucional ha tratado el tema de la participación en relación con el derecho al ambiente sano, para lo cual la Corte se ha valido del concepto de justicia ambiental. Entendiéndolo en los siguientes términos: “*el tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente*

²¹ La Corte se ha referido al ambiente sano en los siguientes términos: “*Para la Corte, el ámbito constitucionalmente protegido del ambiente sano se refiere a “aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural”. En este sentido, el ambiente sano es un derecho colectivo, no solo por su pertenencia al capítulo 3 Título II de la Constitución, que se refiere a los derechos colectivos y del ambiente, sino por cuanto su contenido es tal que no puede ser asignado a ninguna persona en particular.*” Sentencia T-707 de 2012.

de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales (T-445 2016)”.

Con base en esta definición la Corte ha definido dos elementos fundamentales del concepto: 1) Demanda de justicia distributiva, es decir, un reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los miembros de la comunidad. 2) Demanda de justicia participativa: traducida en garantizar una participación significativa de los ciudadanos, en especial de aquellos que sean directamente afectados por la ejecución del proyecto o actividad (T-294 2014). En este sentido el derecho de participación en el ámbito ambiental debe ser entendido como una limitación al interés general, buscando que los afectados de los proyectos de desarrollo puedan dar su opinión y sean escuchados (T-135 2013).

La Corte ha ido más allá y en sus pronunciamientos ha entregado algunas recomendaciones en búsqueda de aumentar la eficiencia de la participación en materia ambiental. En la sentencia T-361 de 2017 el Tribunal Constitucional relacionó la participación con dos derechos complementarios, los cuales se describen a continuación.

El primero es el derecho fundamental de **acceso a la información**, que se configura como presupuesto para la existencia de la participación, en el entendido de que sería inocuo crear espacios de deliberación sin el conocimiento del asunto en el que se pretende intervenir. El suministro de datos permite el aumento de la calidad de participación y es la única forma de elaborar una política de gestión ambiental sustentable (Rodríguez 2021).

Este derecho se encuentra protegido tanto por la Constitución, como parte de una interpretación sistemática de los derechos fundamentales de petición consagrado en el artículo 23 y de información del artículo 20 y de la garantía de libre acceso a documentos públicos del artículo 74 constitucional, como por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos donde se establece una obligación para los estados de permitir el acceso a los ciudadanos a la información que esté en su poder (C-097 2018).

Colombia ha dado cumplimiento a estas directrices y desde el año 2014 cuenta con una regulación integral de este derecho, la Ley 1712, de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. La norma está centrada en el acceso a información que se encuentre en posesión, control o custodia de alguna entidad estatal, partidos o movimientos políticos e incluso administradoras de recursos parafiscales o fondos públicos, establece unos principios entre los que se encuentra la divulgación proactiva y además define las limitaciones al acceso a la información pública bajo las modalidades de información clasificada y reservada, donde se protegen derechos subjetivos como la intimidad e intereses colectivos como la seguridad nacional respectivamente.

En materia ambiental por su parte, también es posible encontrar disposiciones particulares sobre la información ambiental. Desde la introducción del concepto de Sistema de Información Ambiental en el Título IV del Código de Recursos Naturales el cual constaba de los datos físicos, económicos, sociales, legales y cualquier otro dato relacionado con recursos naturales renovables y medio ambiente. El Título también determina que estos datos eran de libre consulta y que debían ser difundidos periódicamente.

La Ley 99 en el artículo 71 reguló que las decisiones que pongan término a un procedimiento administrativo ambiental podrán ser notificadas a cualquier persona que lo manifieste por escrito. Los decretos reglamentarios de esta ley, por su parte, también continuaron con esta tendencia, así en el Decreto 1600 de 1994, compilado en el Decreto 1076 de 2015, estableció en el Capítulo 9 nuevas disposiciones referidas al Sistema de Información Ambiental, el cual actualmente hace parte del SINA siendo operado y coordinado por los Institutos de Investigación Ambiental, liderado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. Regulación complementada por el Capítulo 2 Sección 10 con la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales (VITAL) y el Registro Único Ambiental (RUA) comentadas en el primero capítulo de este trabajo.

El segundo derecho que es base para la eficacia del derecho a la participación ambiental es el de *acceso a la justicia*. Este derecho consiste en la facultad que tiene toda persona de acudir a los organismos judiciales o a las autoridades administrativas cuando sean vulnerados los derechos de participación y el derecho de acceso a la información, y en general, de cualquier derecho ambiental (Rodríguez 2021).

Al igual que sucede con el derecho de acceso a la información, este derecho cuenta con una protección nacional e internacional. Consagrado en el artículo 229 constitucional, en el artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en el artículo 10 de la Declaración de Derechos Universal de Derechos Humanos.

La Corte Constitucional también lo ha denominado derecho a la tutela judicial efectiva, entiendo que se compone de la posibilidad de todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos. Posibilidad que supone una obligación correlativa para el Estado, para crear un sistema y procedimientos para impartir justicia (C-031 2019).

Destaca además el Alto Tribunal que para que el derecho se materialice se requiere que los procedimientos sean efectivos y no simplemente nominales, es decir, que culminen con la decisión final del juez sobre el caso y el cumplimiento de la sentencia (C-031 2019).

Pronunciamientos posteriores (C-210 2021) han incluido este derecho dentro del núcleo básico del derecho fundamental al debido proceso, identificando además ocho manifestaciones de este, así:

- 1) La posibilidad de cualquier persona de ser parte de un proceso judicial y de proponer pretensiones.
- 2) La posibilidad de obtener una decisión de fondo en relación con las pretensiones planteadas.
- 3) La existencia de procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones.
- 4) La posibilidad de que las controversias sean resueltas en plazos prudentes y sin dilaciones injustificadas.
- 5) El respeto al debido proceso durante todo el trámite.
- 6) La existencia de amplios mecanismos para la solución de controversias
- 7) La creación de mecanismos jurídicos de protección para quienes no posean recursos económicos suficientes.
- 8) La existencia de una oferta de justicia que se extienda por todo el territorio nacional.

El Congreso siguió los mandatos de la Constitución y expidió la Ley 270, estatutaria de administración de justicia en 1996. La cual además de catalogar la administración de justicia como una función pública, estableció una estructura de despachos judiciales para el trámite de las controversias entre la ciudadanía, dividiéndolos por especialidades. La Ley también resalta la gratuidad del acceso a la administración de justicia, la independencia de la rama judicial, la promoción de mecanismos alternativos de solución de controversias y la oralidad en las actuaciones.

Las normas ambientales por su parte, al tener un enfoque centrado en derecho sustancial no han realizado demasiadas referencias a instrumentos judiciales ni han creado procedimientos judiciales especiales. Sin embargo, en la Ley 99 de 1993 puede encontrarse una referencia en el artículo 73 en el cual se aclaró que la acción de nulidad (actualmente medio de control de nulidad) puede ser ejercida contra los actos administrativos que otorguen, modifiquen o cancelen permisos, autorizaciones o licencias ambientales que afecten el ambiente.

Luego de explicar algunos de los derechos que complementan y garantizan la participación ciudadana, se realiza una breve descripción de las manifestaciones registradas por la doctrina en las cuales puede reproducirse la participación en materia ambiental, diferenciando tres formas, de la siguiente manera:

- a. **Participación Administrativa:** Se puede ver desde dos puntos de vista. El primero consiste en la posibilidad de hacer parte de los órganos de la administración pública, en este caso el ciudadano participa desde adentro de la propia entidad. El segundo significa la facultad de intervenir en los procedimientos que esta lleva a cabo, desde la etapa de planeación hasta la etapa de implementación de la política pública, en este caso el ciudadano no reemplaza a la entidad, pero sí puede influir como un tercero externo en las decisiones que sean tomadas (Macías Gómez 1998).

- b. **Participación Judicial:** Implica el uso de mecanismo de solución de conflictos, bien sea para revocar una decisión que tenga efectos adversos frente a un número singular o plural de personas o para denunciar el incumplimiento de una norma. Como su nombre lo indica esta participación se ejerce exclusivamente frente a la rama judicial del poder público (Rodríguez y Muñoz Ávila 2009).
- c. **Participación Política:** La cual está relacionada con el concepto de ciudadanía de la cual se derivan derechos políticos siendo el más conocido el de elegir y ser elegido. A través de esta participación se legitima el orden jurídico, mientras se contribuye a la formación de la voluntad política y a la voluntad estatal. Se concreta principalmente por medio del sufragio (Rodríguez y Muñoz Ávila 2009).

Como se observa, la Constitución de 1991 invita a la ciudadanía a ser parte del poder político, más allá del ejercicio del voto para la elección de representantes. Esta invitación, ha permeado diversas áreas del derecho, las cuales para cumplir este fin han creado una serie de mecanismos para que la ciudadanía se pronuncie, debata, rechace o apoye las decisiones más importantes incluso antes de que estas sean tomadas. Así las cosas, en la segunda parte de este capítulo se presentan los mecanismos más destacados.

2.2 Mecanismos de participación en el licenciamiento ambiental

El concepto de mecanismos de participación ciudadana puede tener varias acepciones, pero en cualquiera de estas siempre implica una manifestación de la democracia directa y de fortalecimiento de la ciudadanía como titular del poder político. En esta segunda parte del capítulo se describirán cuáles son los mecanismos que han sido creados en Colombia para ejercer este derecho de participación enfocados en aquellos que directamente pueden influir en el trámite de licenciamiento ambiental.

En este sentido según el ámbito en el que se desarrolle la participación, existirán unos mecanismos para hacerla efectiva, los cuales se explican a continuación.

Los mecanismos de participación identificados están directamente relacionados con las tres formas de participación identificadas por la doctrina. Por lo que existen mecanismos de participación administrativos, judiciales y políticos. El estudio se iniciará con los mecanismos de participación judicial y política debido a que son generales para ejercer la participación y no cuentan con una regulación especial en derecho ambiental.

Los mecanismos de participación judicial incluyen todas las *acciones judiciales* con las que de forma individual o colectiva puede defenderse el ambiente y los derechos que lo complementan como la participación. Hacen parte de estos la acción de tutela, la acción popular, la acción de grupo, la acción pública de inconstitucionalidad, la acción de cumplimiento y los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad simple. Para no extender innecesariamente el estudio de estas acciones en el siguiente cuadro se encuentran sus principales características.

Tabla 3 Mecanismos de participación judicial

Acción	Concepto y características	Regulación
Acción de tutela	La acción constitucional más importante y usada en el país, creada con el objetivo de proteger derechos fundamentales en plazos expeditos de diez días. Aun sin ser concebida como mecanismo para la protección del medio ambiente (al ser este un derecho colectivo) se ha reconocido su idoneidad cuando exista conexidad con derechos fundamentales (Muñoz-Ávila y Padilla-Ciodaro 2020). Se destaca por su inmediatez, subsidiariedad residual y poder preferente.	Constitución Política de Colombia, artículo 86. Decreto 2591 de 1991. Decreto 333 de 2021.
Acción popular	La acción idónea para la protección del medio ambiente como derecho colectivo, destinada a salvaguardar intereses múltiples que involucran a toda la comunidad y no recaen en una situación particular e individual (T-361 2017). Sus principales características son su carácter principal, preventivo, eventualmente restitutivo, excepcionalmente indemnizatorio y actual (Rad. 2002-02704-01 2018).	Constitución Política de Colombia, artículo 88. Ley 472 de 1998. Ley 1425 de 2010.
Acción de grupo	Similar a la acción popular en cuenta ambas protegen un número plural de personas, pero esta tiene un fin únicamente reparatorio y además protege derechos colectivos, fundamentales, pero también subjetivos (T-191 2009). Entre sus características se destaca el número plural de afectados para proponerla (igual o superior a veinte), debe incoarse por medio de abogado y tiene un término de caducidad de dos años.	Constitución Política de Colombia, artículo 88. Ley 472 de 1998.
Acción pública de inconstitucionalidad	La acción busca preservar la supremacía de la Constitución como norma de normas cuando esta sea vulnerada por leyes, decretos con fuerza de ley o incluso, reformas a la constitución tramitadas por el Congreso. Es una materialización del derecho político de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan y su finalidad es exigir respeto por el Estado constitucional de derecho (C-441 2019). Es una acción pública, popular y no requiere de abogado para su interposición (C-067 2021).	Constitución Política de Colombia, artículo 4, 241. Decreto 2067 de 1991. Decreto 121 de 2017.
Acción de cumplimiento	Concebida como una herramienta contra la negligencia del aparato estatal para garantizar la operatividad de las leyes y actos administrativos. Es un instrumento de carácter subsidiario, público y abierto. (Sanchez-Quintero y Lozano-Amaya 2020). En su momento la Ley 99 de 1993 había implementado una regulación especial para esta acción en materias ambientales, la cual fue derogada por la Ley 393 de 1997.	Constitución Política de Colombia, artículo 87. Ley 393 de 1997.
Medio de Control de nulidad por inconstitucionalidad	Busca la anulación de decretos de carácter general dictados por el gobierno nacional por infracción directa de preceptos constitucionales, es una competencia en paralelo a la asignada a la Corte Constitucional. Entre sus características se encuentran su carácter intemporal, público y objetivo. (Santofimio Gamboa 2017, 864).	Constitución Política de Colombia, artículo 237. Ley 1437 de 2011 artículo 135.

Medio de Control de nulidad simple	Pretende que un acto administrativo pierda fuerza ejecutoria por estar incurso en alguna de las seis causales definidas. Entre sus características se encuentran su naturaleza objetiva, pública, intemporal e indesistible (Santofimio Gamboa 2017, 869). En materia ambiental procede incluso contra actos particulares y concretos por expresa disposición de la Ley 99 de 1993.	Ley 1437 de 2011 artículo 137. Ley 99 de 1993 artículo 73.
---	---	--

Fuente: elaboración propia.

El segundo grupo de mecanismos de participación que se describirán serán *los políticos*, en general estos requieren de la participación plural de un grupo de personas, y en varios casos del voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragantes. Algunos mecanismos como el plebiscito o la consulta popular también implican la colaboración de las tres ramas del poder público durante su trámite. Estos comprenden la iniciativa legislativa, el referendo, la revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto. Al igual que con los mecanismos judiciales estos se agrupan en el siguiente cuadro.

Tabla 4 Mecanismos de participación política

Acción	Concepto y características	Regulación
Iniciativa Popular Legislativa	De acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de la Ley 134 de 1994 es un derecho político de los ciudadanos para presentar proyectos normativos antes los organismos colegiados de los niveles nacional, departamental y municipal, incluso proyectos de acto legislativo. En todo caso, la presentación del proyecto no obliga a que este sea aprobado por la corporación respectiva.	Constitución Política de Colombia, artículo 155. Ley 134 de 1994, Ley 1757 de 2015
Referendo	Uno de los mecanismos de reforma de la constitución, por medio del cual el gobierno o un grupo significativo de ciudadanos puede someter a consideración una reforma constitucional ante el pueblo. Aun cuando su origen y decisión depende de la ciudadanía, se ha considerado que no es una manifestación del poder constituyente primario porque no puede derogar ni sustituir la Constitución vigente (C-397 2010).	Constitución Política de Colombia, artículo 155 y 378.
Revocatoria del Mandato	Este mecanismo fundado en la estabilidad democrática y en la función de control político consiste en la posibilidad legítima de la ciudadanía para reemplazar a un gobernante antes de cumplir su mandato cuando pierda la confianza popular. Se ha comparado con una válvula de escape para aliviar eventos de crisis democrática (T-457 2021). Aun con sus virtudes este mecanismo no procede contra el Presidente de la República.	Constitución Política de Colombia, artículo 40, 103, 104. Ley 134 de 1994, Ley 1757 de 2015 y Ley 742 de 2002
Plebiscito	Tiene como propósito consultar la opinión del pueblo en relación con una decisión, de competencia exclusiva del Presidente de la República; es decir, se realiza un sondeo sobre si la mayoría de los colombianos aprueban o desaprueban una política pública. (Rad. 2016-02680-00	Constitución Política de Colombia, artículo 40, 103, 104. Ley

	2016). En ningún caso puede ser usado para determinar el periodo presidencial ni para la modificación de la constitución.	134 de 1994 y Ley 1757 de 2015.
Consulta Popular	La consulta popular es un mecanismo de participación, mediante el cual, el pueblo se pronuncia acerca de una pregunta de carácter general, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local o nacional. Mas allá de lo indicado en la regulación particular de este instrumento la Corte Constitucional ha creado una serie de reglas para su uso respecto: i) el carácter generalmente facultativo y excepcionalmente obligatorio; ii) las restricciones de competencias del pueblo; iii) la prohibición de modificar la Constitución o de desconocer derechos constitucionales. (SU-095 2018).	Constitución Política de Colombia, artículo 40, 103, 104 y 105. Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015.
Cabildo Abierto	Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. Es obligación del Gobernador o Alcalde correspondiente asistir a la sesión. (Registraduría Nacional del Estado Civil 31). Es un mecanismo de participación directa de la ciudadanía frente a los asuntos locales que le afecten, no tiene limitación de temas a tratar siempre que sean de interés de la comunidad (T-350 2014).	Constitución Política de Colombia, artículo 103, 104 y 105. Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015

Fuente: elaboración propia.

Si bien todos los conceptos de participación se relacionan hasta cierto punto con el trámite de licenciamiento ambiental, el más destacado es el de la *participación administrativa* dado que su fuente principal se encuentra en el título X de la Ley 99 de 1993. En otras palabras, existe una regulación especial respecto de la participación exclusiva para los trámites ambientales, por lo que dada su cercanía con el trámite objeto de estudio se realizará el análisis de estos mecanismos en detalle. Los mecanismos previstos por el legislador para garantizar esta fase de la participación son los siguientes: *Audiencia pública ambiental, intervención en los procedimientos administrativos ambientales, consulta previa* con grupos étnicos y *veedurías ciudadanas*.

La **audiencia pública ambiental** tiene por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales y a la comunidad la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto a actividad, así como de los impactos y medidas de manejo propuestas (Rodríguez y Muñoz Ávila 2009). Se encuentra regulada en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 donde se indica que puede ser solicitada por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y cualquier autoridad ambiental, alcaldes, gobernadores, o incluso por al menos cien particulares o tres entidades sin ánimo de lucro. Impone además la Ley que esta se desarrolle antes de que culmine el procedimiento administrativo, el cual puede ser de otorgamiento, modificación o cancelación de la licencia ambiental.

Esta regulación fue expandida en el Decreto 330 de 2007, actualmente compilado en el Capítulo 4 del Decreto 1076 de 2015 que señala, además de lo mencionado, que en la audiencia pública se podrán recibir cualquier clase de opiniones, documentos e informaciones los cuales deberán tenerse en cuenta al momento de tomar la decisión definitiva, y además, aclara que el uso de este mecanismo no agota el derecho de los ciudadanos a participar mediante otros instrumentos dentro de la actuación.

Aun con las buenas intenciones que tiene este instrumento, su impacto dentro de los trámites administrativos ambientales es mínimo, en especial ya que la propia regulación prohíbe que se tomen decisiones durante el transcurso de la audiencia. El Consejo de Estado se ha referido a este instrumento en los siguientes términos: “[...] *la celebración de la audiencia pública ambiental no es un requisito necesario para garantizar el derecho de participación ciudadana [...] el derecho de participación ciudadana consiste en otorgar a la población afectada espacios de carácter deliberativo y decisorio, pues su objetivo precisamente es la discusión y concertación en torno al proyecto ambiental, sus impactos y acordar medidas de compensación que serán implementadas. Empero, el artículo 2.2.2.4.1.2. del Decreto 1076 de 2015 establece que durante la audiencia no se tomará ninguna decisión y no consistirá en una instancia de debate o discusión*” (Rad. 2016-01041-01 2017).

El siguiente mecanismo es la **intervención de terceros en los procedimientos ambientales**, regulado en el artículo 69 de la Ley 99 de 1993. Consiste en la posibilidad de cualquier persona natural, jurídica, pública o privada de intervenir en las actuaciones administrativas aun sin demostrar interés jurídico alguno. Aclarando un poco este aspecto, la doctrina ha relacionado la noción de interés jurídico con la existencia de un derecho dentro de la esfera jurídica particular de un individuo (Cruz Parceros 2013), por lo que en otros aspectos ha sido asimilado con el concepto de legitimidad en la causa, propia del derecho procesal (Rad. 2004-04194-01 2018). Así las cosas, se debe considerar la intervención como un mecanismo amplio y abierto de participación en el que cualquier persona aun sin ser afectada directa o indirectamente y solo por motivos filantrópicos pueda integrarse al proceso y aportar desde su particular punto de vista a la decisión que sea tomada por la autoridad ambiental.

La Ley 99, con miras de fortalecer este mecanismo establece en los artículos 70 y 71 dos obligaciones para las autoridades ambientales. La primera consistente en la notificación de los actos administrativos que inicien y que concluyan actuaciones administrativas ambientales en los términos de la Ley 1437 de 2011 y segundo, la necesidad de contar con un boletín periódico donde se agrupen todos estos actos, documento que debe ser enviado a cualquiera que lo manifieste. Señala además la Ley que la manifestación solo se requiere la identificación y dirección de domicilio del solicitante.

El siguiente mecanismo de participación en materia administrativa es la **consulta previa**. Reconocida como el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y étnicos, cuando se vaya a tomar una decisión que pueda afectarles directamente o cuando se pretenda realizar proyectos, obras o actividades dentro de

sus territorios (Rodríguez 2021). Encuentra su fundamento en los artículos 7, 70, 330 y 40 de la constitución, a través de los cuales el estado asume la obligación de proteger y reconocer la diversidad étnico y cultural de la nación. Mientras que en el ámbito internacional su principal fuente es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que en su artículo 6 señala que los gobiernos deben consultar a las comunidades étnicas cuando se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente haciendo uso de procedimientos apropiados.

Mas allá de las normas que le dan sustento la consulta previa ha sido reconocida como una garantía específica de las exigencias de equidad distributiva y participación, materializando la justicia ambiental en relación con los grupos étnicos, además de ser la base de un nuevo enfoque de relación entre los miembros de la sociedad basado en el reconocimiento de la diversidad y autonomía, en contraste con el enfoque asimilacionista predominante en el siglo XX (T-294 2014).

La regulación de la consulta previa desde el punto de vista normativo puede encontrarse, además, en el Decreto 1066 de 2015 relacionado con el sector administrativo del interior, el cual compiló el Decreto 1380 de 1998 en el Libro 2 Parte 5 Título 3 Capítulo 1, complementado con lo dispuesto en el siguiente capítulo que compiló, a su vez, el Decreto 2613 de 2013, que contiene el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa. Otras disposiciones relacionadas se encuentran en el Decreto 2353 de 2019 que, como se señaló anteriormente, creó la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa compuesta por dos subdirecciones una Técnica y otra de Gestión. La importancia de este instrumento ha llegado incluso al Derecho Administrativo, como se señala en el artículo 46 de la Ley 1437 de 2011 las decisiones en el marco de procedimientos administrativos pueden viciarse de nulidad en los casos en los que siendo obligatoria la consulta previa, esta no se realice.

En materia ambiental, por supuesto, también existen disposiciones especiales sobre la materia. Desde el numeral doce del artículo primero de la Ley 99 de 1993 ya establece que el manejo ambiental se debe orientar por los principios de descentralización, democracia y participación, sin mencionar el artículo 76 que de forma expresa usa el concepto de consulta previa a representantes de comunidades indígenas y negras en el marco de la explotación de recursos naturales. En el trámite de las licencias ambientales como se ya se vio se incorpora igualmente una referencia a este mecanismo en el artículo 2.2.2.3.3.3 del Decreto 1076 de 2015. Incluso las normas que regulan a las autoridades ambientales también cuentan con referencias a este mecanismo, por ejemplo, en el Decreto 376 de 2020 el cual modificó la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales creó la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana encargados de implementar y desarrollar los procesos de consulta previa.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha tenido un rol primordial para garantizar y ampliar el alcance de este derecho²². Labor que ha realizado desde la sentencia SU-039 de 1997, en la cual se amparó el derecho del pueblo U'wa a ser consultados para la realización de proyectos de hidrocarburos, determinando que la consulta previa opera para el desarrollo de proyectos de explotación de recursos naturales y para cualquier otra medida legislativa, administrativa o ejecutiva que afecte a la comunidad de forma directa. Providencias posteriores han sido consistentes con esta regla al analizar otros eventos como la construcción de presas, puertos, vías, oleoductos, instalación de redes de energía eléctrica o antenas de telefonía celular (T-294 2014).

Pronunciamientos recientes como la sentencia SU-123 de 2018 y la sentencia T-413 de 2021 han establecido las características de la consulta previa, identificando cuatro características que se describen así:

- La finalidad de la consulta es lograr un acuerdo con las comunidades étnicas, por lo que se espera de las partes un actuar de buena fe, si se quiere que exista confianza y entendimiento.
- La consulta previa garantiza la participación activa y efectiva, traducida en el que el punto de vista de las comunidades tenga incidencia en la decisión que se termine de adoptar.
- Para que se logra un acuerdo en el uso de este instrumento se requiere que las partes se vean como iguales, por lo tanto, las comunidades no pueden vetar las decisiones estatales ni el Estado puede imponerles caprichosamente cualquier decisión. En este aspecto el Estado también tiene la obligación de equilibrar la posición de las comunidades usando medidas compensatorias para reforzar su poder en la negociación y evitar situaciones de discriminación.
- Es un mecanismo flexible, que se adapta a las necesidades y particularidades de cada caso, atendiendo la diversidad de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.
- Finalmente, tiene un deber de información en tanto no es solo un paso más dentro de un trámite formal sino que debe ser un esfuerzo del Estado y de la comunidad interesada en lograr un acuerdo.

La Corte igualmente ha hecho un esfuerzo por delimitar cuándo es necesaria consulta previa, por lo que se ha valido del concepto de afectación directa, que se presenta cuando existe evidencia razonable de que una medida puede afectar directamente a una comunidad étnica. Algunos ejemplos de afectación directa pueden ser la alteración de las estructuras sociales, espirituales y culturales, el cambio de las fuentes de sustento, la afectación de los oficios que proveen el sustento de la comunidad o el reasentamiento de la comunidad afectada (T-413 2021).

El último mecanismo por analizar son las **veedurías ciudadanas**. Como lo señala el artículo primero de la Ley 850 de 2003 las veedurías son mecanismos democráticos de representación que permiten a los

²² Al introducir el término “consulta previa” en la relatoría de la Corte Constitucional es posible obtener hasta 559 resultados solo por sentencias.

ciudadanos u organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública realizada por autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas respecto de la ejecución de programas, proyectos, contratos o la prestación de servicios públicos.

Fundamentadas en los artículos 103 y 270 de la Constitución, en los cuales se habla de la promoción de asociaciones profesionales, cívicas, sindicales o comunitarios de utilidad común no gubernamentales encargadas del control y vigilancia de la gestión pública. Se encuentran reguladas en la Ley 134 de 1994, en la Ley 850 de 2003 y en la Ley 1757 de 2015.

Estas organizaciones pueden ser conformadas por un grupo de ciudadanos directamente (es decir, sin estar organizados como persona jurídica) o funcionar por medio de organizaciones civiles de distinto tipo (las cuales deben contar con personería jurídica). Razón por la cual la Ley 850 no las define como entes jurídicos sino como mecanismos democráticos (Rad. 2007-00027-00(1818) 2007).

En materia ambiental, las veedurías ciudadanas permiten la vigilancia y el control de los programas, proyectos, obras o actividades que pueden generar afectaciones en el ambiente y en los recursos naturales, siendo además un elemento fundamental para el desarrollo sostenible (Rodríguez 2021).

No puede existir duda respecto a la importancia que se le ha dado a la participación ciudadana en Colombia luego de la expedición de la Constitución de 1991, labor que de forma conjunta han realizado las tres ramas del poder público, a través de normas con fuerza de ley, creando entidades especializadas para su promoción y garantía o resolviendo casos particulares y creando reglas jurisprudenciales. Actualmente el derecho de participación ciudadana, desde el punto de vista normativo al menos, cuenta una regulación compleja que se compone de distintas formas de participación, derechos que colaboran para que esta sea efectiva y variados mecanismos constitucionales y legales que pueden ser usados de forma individual o grupal según las necesidades o pretensiones que se tengan.

Si se acepta que existe ya un sistema de entidades, acciones y mecanismos para ejercer este derecho, la siguiente pregunta para formularse sería, ¿qué papel puede jugar el Acuerdo de Escazú dentro de él? Esta será la cuestión central de los siguientes capítulos.

3. EL ACUERDO DE ESCAZÚ

Luego de analizar los cambios que ha tenido el trámite de para el otorgamiento o la negación de la licencia ambiental desde la expedición de la Ley 99 de 1993 hasta hoy y la importancia del derecho a la participación ciudadana impresa por el constituyente en la carta magna materializada en un amplio rango de instrumentos y herramientas, el siguiente capítulo se centrará en poner de presente las novedades del Acuerdo de Escazú, documento que hace parte del derecho internacional y que actualmente fue aprobado en Colombia a través de la promulgación de la Ley 2273 del 5 de noviembre de 2022.

Para abordar este tema el capítulo se dividirá en tres secciones; la primera, narrando los hechos en el ámbito internacional regional que antecedieron la creación del Acuerdo, una segunda parte relacionada con el análisis del contenido del Acuerdo y finalmente se hará mención sobre el proceso de ratificación del acuerdo en Colombia.

3.1 Antecedentes y trámite de aprobación del acuerdo

Esta primera parte del capítulo se centrará en mostrar los antecedentes que dieron lugar a la suscripción del Acuerdo, desde el punto de vista regional. Por lo tanto, no se realizarán mayores comentarios sobre la importancia de la participación ambiental dentro del sistema de Naciones Unidas ya que los hitos más importantes en este aspecto fueron realizados en el primer capítulo de este trabajo.

La Organización de Estados Americanos (OEA) es la organización regional más antigua del mundo, inicialmente fundada en la Primera Conferencia Internacional Americana de octubre de 1890 bajo el nombre de Unión Internacional de Repúblicas Americanas. Adoptando su nombre actual hasta 1948, fecha en la cual se expidió la Carta de la Organización de Estados Americanos adoptada en Bogotá el 30 de abril. El objetivo principal de esta organización es lograr un orden de paz y de justicia, fomentar la solidaridad, robustecer la colaboración entre los estados miembros y defender la soberanía, integridad territorial e independencia (Organización de Estados Americanos 2022).

La participación ciudadana dentro del sistema de la OEA no es nueva y se ha desarrollado de forma paralela en conjunto con los principales documentos elaborados en Naciones Unidas. En marco de la Cumbre Ecológica Centroamericana realizada en Managua el 12 de octubre de 1994 se elaboró uno de los primeros documentos que trataron este tema. En el texto denominado Alianza para el Desarrollo Sostenible los estados participantes se comprometieron a crear una estrategia regional de coordinación para el desarrollo sostenible adoptando siete principios, uno de ellos vinculado directamente con la participación ciudadana, destacado como único medio para alcanzar la paz y la democracia. Posición que sería reiterada en la Primera

y Segunda Cumbre de las Américas, la primera llevada a cabo en Miami en diciembre del mismo año (Organización de Estados Americanos 1994) y la segunda desarrollada en Santiago de Chile en 1998²³.

Estas declaraciones serían concretadas en el año 2000 con la implementación de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible²⁴, la cual en su elaboración contó con la colaboración de funcionarios, expertos nacionales, sociedad civil y el acompañamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y la UNESCO (Organización de los Estados Americanos 2001).

El objetivo del programa es formular pautas para los estados miembros respecto a la creación de políticas públicas nacionales que aseguren la participación de la sociedad civil en la planificación, gestión ambiental y toma de decisiones. Las recomendaciones incluidas en el documento se pueden agrupar en los siguientes temas: Información y comunicación a la sociedad con la regulación de mecanismos formales e informales de comunicación; Marco legal que asegure el acceso oportuno a información, toma de decisiones y sistema judicial; Procedimientos y estructuras institucionales para fortalecer las prácticas participativas en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos; Educación y Capacitación para fortalecer la capacidad de los individuos para participar; Financiamiento para iniciar, fortalecer y continuar las prácticas participativas y; Oportunidades y mecanismos para la participación en los cuales se tomen decisiones sobre actividades de desarrollo sostenible (Organización de los Estados Americanos 2001).

Como se observa desde antes de iniciar las primeras etapas de negociación del acuerdo dentro de la OEA ya existía una preocupación por el fortalecimiento y promoción de la participación ciudadana. Ahora bien, el evento real que marcó el inicio de las conversaciones que desembocaron en el Acuerdo fue la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo adoptada por nueve estados²⁵ de la región, elaborada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que se celebró en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012. El documento de solo dos páginas resalta la importancia de tratar las cuestiones ambientales con la participación de todos los ciudadanos, además de garantizar los derechos de acceso a la información, participación y justicia para la promoción del desarrollo sostenible. Finalmente, el texto señala que, a pesar de los avances realizados en los veinte años de vigencia de la Declaración de Río, es necesario fortalecer el compromiso de los Estados con acciones más concertadas, proactivas y eficaces.

²³ Producto de esta Cumbre se elaboró la Declaración de Santiago de abril 19 de 1998, destaca este documento la importancia de la participación ciudadana como expresión de la democracia participativa y además se incluye un compromiso de los Estados para profundizar la educación para la democracia como base para ejercer la participación.

²⁴ Aprobada mediante resolución CIDI/RES. 98 (V-O/00) del 14 de abril de 2000.

²⁵ Los Estados firmantes fueron Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Siguiendo estos lineamientos, desde el 6 de noviembre de 2012 se realizaron cuatro reuniones preparatorias, las cuales finalizaron el 4 de noviembre de 2014. Estos acercamientos tenían como objetivo avanzar hacia la creación de un instrumento regional para la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río, al final de la cuarta reunión los asistentes adoptaron la Decisión de Santiago donde se iniciaba la negociación de un instrumento regional sobre acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2014).

Para la estructuración del Acuerdo se creó un Comité de Negociación compuesto por 24 países²⁶ de la región con participación del público a través de seis representantes, dos titulares y cuatro alternos. La negociación inició con un documento preliminar solicitado directamente por los Estados, sobre el cual se incorporaron las propuestas de los plenipotenciarios y de la ciudadanía. Se realizaron nueve reuniones presenciales y seis reuniones virtuales hasta que se aprobó el documento definitivo el 4 de marzo de 2018 en el cantón de Escazú, provincia de San José de Costa Rica con el nombre de Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2018).

Actualmente el Acuerdo ha sido firmado por 24 países y ha sido objeto de 13 ratificaciones, entrando en vigor el 22 de abril de 2021. Colombia actualmente aprobó el Acuerdo a través de la promulgación de la Ley 2273 del 5 de noviembre de 2022. Pero antes de explicar el trámite interno de aprobación surtido en Colombia, es importante mencionar, cuál es el contenido del Acuerdo, labor que se adelanta a continuación.

3.2 Contenido del Acuerdo de Escazú.

Habiendo resumido los antecedentes más importantes, la segunda parte de este capítulo se centrará en explicar el contenido y estructura de Acuerdo, el cual se distribuye en veintiséis (26) artículos.

La parte considerativa del documento realiza un breve recuento de los instrumentos internacionales que fueron base para la creación del Acuerdo, entre estos la Declaración de Río, especialmente el artículo 10, la declaración de la Conferencia Rio +20 denominado “El Futuro Que Queremos” y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El artículo primero enuncia los objetivos del Acuerdo en cuatro puntos, garantía de acceso a la información ambiental, garantía de participación pública en los procesos de toma de decisiones, garantía de acceso a la justicia en asuntos ambientales y fortalecimiento de la capacidad institucional para la protección de derechos individuales.

Los primeros artículos se encargan de establecer algunos aspectos generales. El artículo dos se encarga de definir cinco conceptos destacados dentro del Acuerdo, mientras el artículo tres enumera once principios

²⁶ Estos países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitty y Neves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Uruguay.

orientadores de la implementación de acuerdo, muchos ya conocidos dentro del derecho ambiental internacional, como el principio de prevención, de precaución, de equidad intergeneracional, de soberanía, de progresividad y de buena fe. El artículo cuarto establece las disposiciones generales para la implementación del Acuerdo, entre estas la interpretación de los artículos en favor del pleno goce y respeto de derechos, la implementación de nuevas tecnologías de la información en pro de garantizar los derechos del Acuerdo y en general la adopción de cualquier medida legal, administrativa o reglamentaria para garantizar la efectividad de los derechos.

Desde el artículo quinto inicia la parte sustancial del Acuerdo, explicando en qué consiste el derecho de acceso a la información ambiental. La disposición se divide en cuatro etapas a saber:

1. **Concepto del derecho:** comprende el derecho de acceder a cualquier información escrita, visual, sonora o electrónica relativa al medio ambiente de las personas naturales o jurídicas nacionales cuando esta se encuentre en poder, control o custodia de un Estado parte. Hacen parte de este derecho la solicitud y entrega de información sin necesidad de demostrar interés jurídico, la contestación expedita sobre cuál es la entidad que tiene alguna información particular y el derecho a impugnar cuando la autoridad niegue el acceso a la información. Además de esto, se obliga al Estado parte a crear mecanismos diferenciales para que este derecho pueda ser ejercido por comunidades vulnerables, pueblos indígenas y grupos étnicos.
2. **Negación al acceso a la información:** el Acuerdo acepta que el derecho pueda ser limitado, en todo caso exige que estas limitaciones tengan fundamento legal y que en el evento en que una autoridad niegue el acceso lo haga de forma escrita indicando expresamente la disposición que lo prohíbe. El Acuerdo para estos casos señala que debe existir un mecanismo de impugnación de la decisión de la autoridad, la cual debe comunicarlo al solicitante.
Continúa en este punto el artículo señalando que el régimen de excepciones debe ser anterior a la solicitud presentada, siempre favoreciendo en mayor medida el acceso a la información pública por lo que serán de interpretación restrictiva.
3. **Entrega de la información ambiental:** el Acuerdo resalta que debe realizarse de forma expedita, en un término sugerido no mayor a treinta días hábiles con posibilidad de ampliarlo por diez días adicionales. Se recomienda entregarlo en el formato solicitado en la medida de lo posible y sin costo alguno para el solicitante a menos que se requiera la reproducción de archivos o envío, costos que deben ser definidos previamente por la autoridad con criterios de razonabilidad y enfoque diferencial.
4. **Control del acceso a la información:** el Estado parte debe otorgar competencia a una autoridad u órgano independiente e imparcial para vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información.

El artículo sexto complementa el derecho de acceso a la información asignando obligaciones a los Estados para la divulgación proactiva de información ambiental. El Acuerdo contempla varias formas de publicar la información entre estas un Sistema de Información Ambiental el cual debe contener información jurídica (Tratados, Leyes, Decretos), directorio de entidades competentes, información sobre el uso de recursos naturales y zonas contaminadas, informes y artículos científicos, detalles de los proyectos de impacto ambiental y de las sanciones ambientales que sean impuestas. También se señala la posibilidad de crear un registro de emisiones contaminantes del aire, agua, suelo y subsuelo, junto con la publicación de un informe sobre el estado del medio ambiente con una periodicidad máxima de cinco años. Se aboga por la publicidad igualmente de todos los contratos, concesiones y autorizaciones que sean expedidas e involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos.

El artículo séptimo enuncia el siguiente gran tema del Acuerdo, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. A diferencia de lo que sucede con el derecho de acceso a la información ambiental en esta oportunidad no se dividió el contenido del derecho según su manifestación, sin embargo, de su lectura se pueden extraer tres temas principales, así:

1. **Contenido del derecho:** comprende una participación abierta e inclusiva de las personas naturales o jurídicas nacionales en los procesos de toma de decisiones ambientales. Se garantiza a través de mecanismos de participación en los procesos de decisión, revisión, reexaminación o actualización de proyectos, actividades o autorizaciones que tengan impacto significativo sobre el medio ambiente o la salud. La participación también debe estar presente en cualquier decisión que implique la definición del ordenamiento territorial y la elaboración de políticas, planes y programas que tengan un impacto significativo en el medio ambiente.
2. **Información para participar:** para que exista participación real esta debe realizarse desde las etapas iniciales del proceso para que sus observaciones sean consideradas en la decisión, lo que supone que el Estado parte debe suministrar información clara, pertinente y comprensible a los ciudadanos para hacerlo efectivo por cualquier medio adecuado. La información suministrada como mínimo debe contener el tipo de decisión a tomar, la autoridad competente, el procedimiento para participar con detalle del lugar, hora y fecha y, por último, las autoridades que pueden entregar más información sobre el proceso. El suministro de información se extiende hasta la toma de la decisión, por lo que la autoridad debe informar a los interesados la decisión y sus fundamentos por los medios adecuados, así como el modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones y los procedimientos administrativos y judiciales relevantes para controvertirla. En la publicación de la decisión se debe incluir al menos el área de influencia del proyecto, los impactos ambientales identificados, las medidas de prevención y reparación contempladas y las acciones de monitoreo de la implementación.

3. **Particularidades nacionales:** el Acuerdo no es una camisa de fuerza y por esta razón muchas de sus disposiciones buscan que se adecuen a las particularidades de cada Estado parte. En el ámbito de la participación se establece que las condiciones propias para que se ejerza la participación en los trámites ambientales será responsabilidad de cada Estado según las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género. De igual forma se solicita a los Estados que los procesos se realicen en varios idiomas cuando los interesados hablen un idioma distinto al oficial, así como que se promueva la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes. El Acuerdo hace énfasis el respeto que se debe tener a pueblos indígenas y comunidades locales en el momento de hacer uso de la participación. Por último, se insta a los Estados parte a esforzarse por identificar a las comunidades directamente afectadas y definir estrategias para garantizar su participación.

El artículo octavo, enuncia el tercer eje del Acuerdo, el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales. Las disposiciones sobre este derecho son concretas y se resumen así:

1. **Concepto del derecho:** es el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar o recurrir en cuanto al fondo y procedimiento cualquier decisión que se relacione con el acceso a la información ambiental, la participación en procesos ambientales o cualquiera que afecte de forma adversa al ambiente.
2. **Garantías para el ejercicio del derecho:** los Estados parte deben contar con una estructura mínima para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho, compuesta por órganos estatales especializados en materia ambiental, procedimientos públicos, transparentes e imparciales, legitimación amplia para defender el ambiente, dando la posibilidad de decretar medidas cautelares para cesar o evitar daños ambientales, estableciendo medidas para facilitar la recolección de pruebas ambientales y creando mecanismos para asegurar el cumplimiento de las sentencias y para reparar daños ambientales.
3. **Facilidades para el ejercicio del derecho:** el Acuerdo enuncia algunas medidas como la divulgación por parte de los Estados de los procedimientos para hacer efectivo el derecho, la sistematización y publicación de decisiones judiciales y administrativas sobre asuntos ambientales, la traducción a otros idiomas de los documentos, la creación de asistencia técnica y jurídica a poblaciones vulnerables, la obligación de consignar por escrito todas las decisiones que se profieran y el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de controversias como la conciliación en favor de resolver conflictos ambientales.

El artículo noveno, por su parte, contiene las disposiciones más novedosas del Acuerdo al referirse a la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales²⁷. Se busca que los Estados garanticen entornos seguros para la promoción y defensa de derechos humanos en asuntos ambientales, adoptando medidas adecuadas y efectivas para proteger los derechos de los defensores ambientales incluidos los derechos consagrados en el Acuerdo. Estas medidas además deben estar relacionadas con la prevención, investigación y sanción ante ataques y amenazas que estos puedan sufrir.

El artículo décimo complementa las disposiciones previas y da algunas pautas para facilitar la implementación del Acuerdo, como la formación en derechos ambientales para funcionarios públicos y judiciales, la promoción de la educación ambiental en la educación básica, el fortalecimiento de los sistemas de información ambiental y el reconocimiento estatal de organizaciones o grupos que sensibilicen sobre derechos ambientales.

El artículo décimo primero resalta la importancia de la cooperación entre los Estados de la región y la colaboración que debe existir, en especial, con los estados menos desarrollados. El Acuerdo también hace un llamado a los Estados para realizar alianzas con otros Estados, con organizaciones intergubernamentales, academia y sector privado con el fin de hacer más efectiva la implementación.

Desde el artículo décimo segundo en adelante se inicia la parte procedimental del Acuerdo y no se encuentran disposiciones sustanciales sobre los derechos comentados, esta parte se encarga de definir los organismos del acuerdo, el procedimiento de ratificación y de enmiendas, la entrada en vigor, la posibilidad de realizar reservas y el procedimiento de denuncia del instrumento.

Aunque el Acuerdo de Escazú aún se encuentra en la etapa inicial de vigencia y no ha completado la totalidad de adhesiones esperadas, es claro que representa un avance para la región en cuanto a la defensa del medio ambiente, definiendo y dando pautas concretas sobre el conjunto de derechos básicos para lograr una participación efectiva de la comunidad en asuntos ambientales. La estructura de este instrumento si bien ha recogido muchas disposiciones internacionales ya existentes en materia de participación ambiental ha sabido adaptarse a las particularidades y retos que enfrentan los países de Latino América, en especial respecto a la multiculturalidad que exige la aplicación de enfoques diferenciales y los peligros que enfrentan los defensores del medio ambiente quienes luchan cada día para proteger la diversidad de sus territorios.

Habiendo explicado los antecedentes y el contenido del Acuerdo a continuación se realizará un recorrido respecto al estado del trámite de ratificación en Colombia y las posiciones tomadas en favor y en contra de su implementación en el país.

²⁷ Según datos de la ONG Global Witness durante los últimos diez años en la región han sido asesinados 1733 activistas en favor el ambiente, la mayoría de estos cometidos en Brasil (342) y Colombia (322) (El País 2022).

3.3 Trámite de ratificación del Acuerdo de Escazú en Colombia

En la parte final del capítulo se realiza un relato sobre cómo ha sido el proceso de ratificación del Acuerdo en el país. Como se mostrará, la falta de voluntad política y diversos obstáculos han hecho que el trámite se haya extendido durante casi tres años.

Lo primero que se debe resaltar es que, si bien el Acuerdo fue adoptado el 4 de marzo de 2018, no fue sino hasta el 27 de septiembre de ese año que los primeros quince ²⁸Estados pudieron suscribirlo en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas realizadas en Nueva York, entre los cuales no se encontraba Colombia (Bárcena 2018).

Paralelamente a este evento Colombia se encontraba iniciando el periodo presidencial de Iván Duque, mientras que existía una situación de zozobra respecto a la implementación de los Acuerdos de Paz formados dos años antes. Adicional a esto, la situación de violencia se había recrudecido a nivel nacional nuevamente y el asesinato de líderes sociales había aumentado un 71% entre el año 2016 a 2018 (Rozo Ángel y Ball 2018).

Estas y otras situaciones hicieron que desde los primeros meses de mandato varios sectores realizaran marchas contra el Gobierno de Iván Duque, algunas incluso desde el mismo día de su posesión el siete de agosto de 2018 (La Silla Vacía 2018). A solo dos meses de haber iniciado su mandato se presentaron las primeras marchas multitudinarias, estas convocadas por los estudiantes de universidades públicas exigiendo mayor presupuesto para conjurar la crisis que estos centros educativos atraviesan (France 24 2018).

Con el paso de los meses la situación fue escalando, llegando a su punto máximo de tensión en noviembre de 2019. En este mes se organizó una protesta denominada “Paro Nacional” inicialmente convocado por las centrales obreras, pero al que asistieron cientos de comunidades estudiantiles, étnicas, diversas, feministas, campesinas y afrodescendientes (El Espectador 2020). La protesta se extendió durante tres semanas con marchas multitudinarias en varios sitios del país, las peticiones de los marchantes eran múltiples, como rechazar las reformas pensional y laboral, solicitar recursos adicionales para la educación pública superior, obligar al Gobierno a implementar efectivamente el Acuerdo de Paz con las extintas FARC y detener la matanza de líderes sociales, excombatientes y comunidades indígenas (BBC 2019).

El Gobierno Nacional buscó concertar algunos de estos puntos con los marchantes, por lo que instaló el 23 de noviembre de 2019 una “Gran Conversación Nacional” con los principales líderes de las movilizaciones. Producto de estas reuniones se acordó el 29 de noviembre de 2019 crear una Mesa de Medio Ambiente donde uno de los asuntos prioritarios fue la firma, ratificación e implementación del Acuerdo de Escazú. En las semanas siguientes el Gobierno cumpliría su primer compromiso en este tema firmando el Acuerdo

²⁸Estos fueron: Antigua y Bermuda, Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay.

el 11 de diciembre de 2019 (Blog de Derecho del Medio Ambiente Universidad Externado de Colombia 2020).

Realizada la firma del Acuerdo, el siguiente paso consistió en el inicio del trámite formal de ratificación en el Congreso de la República, labor que adelantó el Gobierno al inicio de la legislatura del 20 de julio de 2020 radicando el texto con mensaje de urgencia. El Acuerdo inició así su ratificación como el proyecto de Ley en el Senado 057/20 y en la Cámara como 265/20 asignado a las comisiones segundas constitucionales el 10 de agosto de 2020. Al ser un proyecto relacionado con relaciones internacionales su trámite inició en el Senado de la República²⁹ donde fue designado el senador del Partido Conservador Juan Diego Gómez como ponente principal. Desde este momento inició en forma en el país la discusión sobre la conveniencia o no de la aprobación del Acuerdo, ejercicio en el que participaron gremios, organizaciones sociales, académicos y por supuesto, congresistas³⁰.

Para escuchar la mayor cantidad de intervenciones y puntos de vista sobre el Acuerdo el Congreso realizó dos audiencias públicas en septiembre de 2020, con base en las cuales se radicó ponencia negativa para la ratificación del Acuerdo. Destaca la ponencia que gremios como la Asociación Nacional de Empresarios

²⁹ Como lo indica el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

³⁰ Entre los defensores del acuerdo se encuentran organizaciones como Alianza por el Acuerdo de Escazú en Colombia que reúne a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, la Asociación Ambiente y Sociedad y la World Wide Fund for Nature (WWF) quienes desde la misma adopción del Acuerdo en 2018 se han encargado de recomendar a las autoridades nacionales su ratificación en especial para que se adopten medidas concretas para la protección de los defensores de derechos ambientales y como instrumento complementario del Acuerdo de Paz de 2016 (Alianza por el Acuerdo de Escazú en Colombia 2018). Otro importante defensor del Acuerdo ha sido el Foro Nacional Ambiental creado en 1998 y compuesto por doce organizaciones entre universidades y fundaciones internacionales quienes desde octubre de 2020 han insistido al Gobierno sobre la importancia del Acuerdo como instrumento para generar seguridad jurídica de las inversiones, mejorar la democracia ambiental y disminuir los conflictos ambientales. Mostrando además el apoyo que ha recibido el Acuerdo de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) quienes han determinado que la protección de derechos ambientales es necesaria para otorgar financiación para proyectos de desarrollo (Foro Nacional Ambiental 2020).

Del otro lado, los gremios han sido los principales opositores de la Ratificación del Acuerdo. El 10 de septiembre de 2020 el Consejo Gremial Nacional envió una carta al entonces Presidente Iván Duque rechazando el Acuerdo. Esta organización representa a más de quince mil empresas nacionales de los sectores industrial, construcción, minero-energético, infraestructura, servicios, tecnología, agropecuario, financiero, turístico y comercial. Entre los argumentos de la misiva se señala que el país ya cuenta con suficientes mecanismos de participación ciudadana y que sin límites claros el Acuerdo puede establecer limitaciones en proyectos generadores de empleo y de desarrollo social. Señalan los gremios que la legitimidad de organizaciones extranjeras para intervenir en asuntos ambientales nacionales implica un alto riesgo para el sector productivo por la inseguridad jurídica que estas medidas generan. Finalmente resaltan que el Acuerdo podría afectar la soberanía y generar una pérdida de autonomía en la construcción de políticas y decisiones ambientales (Portafolio 2020).

El exvicepresidente de la República German Vargas Lleras también ha sido uno de los opositores más reconocidos del Acuerdo. En una columna publicada el 3 de octubre de 2020 el exfuncionario cuestiona varios apartados del Acuerdo, en especial los principios que rigen su implementación, como el principio de precaución con el cual podría detenerse cualquier proyecto productivo con la sospecha de causar daño ambiental. Critica además la amplitud de la participación y de la legitimación para incoar acciones judiciales, además de la inversión de la carga de la prueba la cual puede paralizar proyectos en cualquier momento. Finalmente señala que en las condiciones propuestas por el Acuerdo son inaceptables para el desarrollo de cualquier inversión, ya que aumentan la inseguridad jurídica y multiplica los tiempos y la incertidumbre en los procesos de licenciamiento (Vargas Lleras 2020).

de Colombia (ANDI) se han manifestado en contra del Acuerdo por no encontrar un estándar claro de cumplimiento, además de mostrar preocupación por la posibilidad de que Colombia sea demandada ante tribunales internacionales por no cumplirlo. La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola (AGRO-BIO), en igual sentido, rechazaron la aprobación del Acuerdo señalando que el país cuenta con un marco normativo amplio para garantizar el acceso a la información y a la justicia ambiental. Por su parte la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Universidad del Rosario y Universidad de los Andes expresaron la conveniencia de aprobar el Acuerdo, viéndolo como un margen de mejora del marco normativo interno actual, además de fortalecer la cooperación democrática más allá de los ciclos políticos. Por su parte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sostuvo la importancia de ratificar el Acuerdo, por estar alineado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Congreso de la República 2020).

La ponencia luego de narrar lo sucedido en cada audiencia pública, destaca que las obligaciones que se derivarían de la ratificación del Acuerdo son en exceso amplias, aunque bien intencionadas por lo que el Estado colombiano no se encuentra en la posibilidad de cumplirlas todas. Además, el Acuerdo obligaría al Estado a incurrir en costos fiscales desconocidos, sin mencionar que la redacción abierta del articulado y la posibilidad de que cualquier nacional o extranjero pueda hacer uso de estos derechos dentro de la jurisdicción nacional generaría inseguridad jurídica lo que afectaría el grado de inversión y aumentaría el riesgo del Estado a ser sujeto de demandas por incumplimiento de sus obligaciones internacionales (Congreso de la República 2020).

A pesar del mensaje de urgencia del Ejecutivo y de haber sido citado para votación más de tres veces, el Congreso pasó esta legislatura sin siquiera discutir en las comisiones segundas constitucionales el proyecto, por lo que terminó archivado (El Espectador 2021).

El Congreso tendría una nueva oportunidad para ratificar el Acuerdo de Escazú en la legislatura siguiente, la cual inició el 20 de julio de 2021, en esta ocasión el proyecto de ley no sería presentado con mensaje de urgencia y solo sería radicado hasta el 29 de octubre con los números 251/21 y 109/22 para Senado y Cámara respectivamente.

La nueva ponencia, contrario a lo indicado en la anterior, fue expresa en mostrar las ventajas de la ratificación del Acuerdo para el país las cuales se resumen así:

1. Aunque el país cuenta con normativa respecto a los cuatro ejes centrales del Acuerdo, la suscripción del instrumento es una muestra del *compromiso del país para fortalecer la democracia ambiental, la justicia ambiental y la protección de los defensores de derecho humanos en asuntos ambientales.*

2. El Acuerdo permite *institucionalizar una gestión pública³¹ moderna* basada en la transparencia, la rendición de cuentas, la interlocución continua y la generación de confianza. Por lo que se suma a los esfuerzos del Gobierno para fortalecer la efectividad de la estructura normativa e institucional vigente.
3. El instrumento pretende *empoderar a la ciudadanía en la protección de sus derechos*, facilitando el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.
4. En materia de participación el Estado pretende *fortalecer los mecanismos de toma de decisiones en materia ambiental*, garantizando que estos sean inclusivos, transparentes, apropiados y que se reflejen en las decisiones finales (Congreso de la República 2021).

Ahora bien, el trámite de ratificación se desarrolló de la siguiente manera. Surtió su primer debate en la comisión segunda del Senado el 27 de abril de 2022 siendo aprobado con una votación de seis a uno. Pasando a la Plenaria del Senado de la República donde sería discutido el 26 de julio de 2022, aprobado con una votación de setenta y cuatro contra veintidós. Continuó su proceder en la comisión segunda constitucional de la Cámara de Representantes, siendo debatido el 28 de septiembre de 2022 y aprobado con una votación de catorce a dos. Terminaría su trámite en el Congreso al ser aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 10 de octubre de 2022 con una votación de ciento diecinueve contra uno. Luego de esto, el proyecto pasó a sanción presidencial, convirtiéndose en la Ley 2273 del 5 de noviembre de 2022. Actualmente al Acuerdo solo le resta la revisión por parte de la Corte Constitucional³², procedimiento que se espera se realice en los próximos meses.

A pesar de tener un inicio poco prometedor en Colombia, el Acuerdo de Escazú ha logrado superar las barreras que ha encontrado en especial en el Congreso de la República e integrar al país con este importante instrumento internacional, el cual representa el esfuerzo de los países de la región por fortalecer la democracia en sus territorios, la cooperación entre Estados y el cuidado de los recursos naturales de la zona que alberga casi el 60% de las especies terrestres y marinas del mundo (Infobae 2021).

Aun cuando el trámite de ratificación del Acuerdo se encuentre en su recta final para la implementación dentro del Estado colombiano, es pertinente empezar a dimensionar el impacto que este puede tener en el marco normativo que ha sido establecido para el ejercicio de la participación, en especial en cómo está se desarrolla dentro del trámite de evaluación para la obtención de un pronunciamiento sobre licenciamiento ambiental, tema que será objeto del último capítulo de este trabajo.

³¹ Para la Corte Constitucional la expresión gestión pública debe comprenderse en una perspectiva amplia, de manera que incluya no sólo la prestación de un servicio público, o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares (C-292 2003).

³² Según lo dispuesto en el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia.

4. CONSIDERACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN EL TRÁMITE DE LICENCIAS AMBIENTALES

En los tres capítulos anteriores se ha realizado un recuento de los conceptos centrales de este trabajo, para lo cual en el primer capítulo se indagó sobre cómo se encuentra actualmente regulado el trámite de licenciamiento ambiental, mientras que en el segundo se realizó un análisis de la participación ciudadana y de los mecanismos con los cuales está puede hacerse efectiva, para llegar al tercer capítulo encargado de señalar la importancia del Acuerdo de Escazú y del trámite que ha surtido tanto en su elaboración y puesta en marcha como su implementación en el país.

El capítulo final de este trabajo pretende, usando todos los conceptos desarrollados a lo largo de este documento, mostrar algunas posibles incidencias que puede traer el Acuerdo de Escazú al trámite de licenciamiento ambiental vigente, creando un nuevo estándar de participación sin comprometer, dilatar o impedir de forma definitiva el desarrollo de proyectos de explotación, uso y manejo de los recursos naturales renovables en el territorio nacional.

Para lograr este objetivo el capítulo se dividirá en tres partes, la primera mostrando el estado actual de las regulaciones y las deficiencias que han sido diagnosticadas, el segundo el impacto positivo que puede tener el Acuerdo de Escazú como guía para superar estos obstáculos y finalmente las conclusiones.

4.1 La situación actual del licenciamiento ambiental y la participación ciudadana.

El trámite de licenciamiento ambiental actual se encuentra vigente desde el año 2014 con algunas modificaciones, en términos generales es un trámite administrativo regulado en su totalidad, actualizado y con remisiones expresas al procedimiento administrativo general de la Ley 1437 de 2011³³, con etapas relativamente cortas y con un plazo medio para la toma de una decisión final. Es un *trámite particular* por que en su desarrollo la entidad competente puede solicitar concepto o información adicional de otras entidades u organizaciones e incluso se permite que la ciudadanía participe a través de los mecanismos establecidos en la Ley 99 de 1993. También *es especial* en cuanto en el mismo trámite se otorgan todos los permisos, autorizaciones y concesiones que sean necesarios para el desarrollo del proyecto.

De la regulación vigente se pueden identificar dos procedimientos diferentes, el primero de otorgamiento de la licencia ambiental. El documento más importante de esta etapa es el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), documento sobre el cual gira la evaluación de la solicitud de licencia ambiental, razón por la cual contiene la información mínima del proyecto.

³³ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Los megaproyectos tienen una etapa adicional, en la cual el interesado debe evaluar diferentes formas de cumplir con sus obligaciones ambientales, las cuales deben ser presentadas a la autoridad ambiental competente con el fin de que esta determine la más viable, este documento se conoce como Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

En este procedimiento la entidad no tiene una posición estática frente al proyecto, pues desde la elaboración de los Términos de Referencia la autoridad asume un papel activo respecto de la forma como debe llevarse a cabo el proyecto u obra, posición que se conserva durante todo el trámite e incluso luego de otorgar la licencia, en la etapa de seguimiento y control posterior donde se encuentra facultada visitar el lugar, hacer requerimientos o imponer nuevas medidas ambientales aun si no hubieran sido previstas en el EIA.

El segundo procedimiento identificado es el de modificación de la licencia ambiental, el cual como su nombre lo indica, solo es procedente posterior a la etapa de otorgamiento y por unas causales determinadas. La estructura de este procedimiento es similar al del primero (otorgamiento) solo que con términos más cortos y en este caso ya no se presenta un nuevo EIA sino un complemento del presentado inicialmente. Este procedimiento se complementa con el concepto de *cambios menores*, entendidos como las actividades que realiza el licenciado dentro del giro ordinario de sus actividades y que no requieren de la modificación de la licencia ambiental. Cuando se trate de las actividades enlistadas como cambios menores el titular de la licencia solo debe enviar un informe con la descripción de las obras a realizar y la respectiva justificación. Las licencias ambientales siguen siendo un importante instrumento de manejo ambiental en el país y a pesar de la situación de los últimos años la ANLA como autoridad ambiental del orden nacional ha reportado que se han evaluado 687 solicitudes en el periodo de 2018 a 2022, de las cuales 428 corresponden a solicitudes nuevas de licenciamiento siendo las 259 restantes solicitudes de modificación (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales 2022).

El segundo gran tema analizado es el de la participación ciudadana, como se mostró, el concepto fue revitalizado con la expedición de la Constitución de 1991 donde se trata como valor guía de todo el ordenamiento y derecho. La participación, en pocas palabras, busca que la ciudadanía tome parte en la vida social como titular de derechos y deberes a través de herramientas legales sin necesidad representación (Rodríguez y Muñoz Ávila 2009).

Dado su rol como orientador del actuar estatal la participación ciudadana ha impregnado las áreas del derecho ambiental y del derecho administrativo, campos en donde se presentan la mayoría de las relaciones entre el Estado con los particulares. Esto explica porque en las leyes esenciales³⁴ de estas dos ramas del derecho se consagró la participación como principio rector y además se encuentran disposiciones expresas para garantizarla.

³⁴ Se hace referencia tanto a la Ley 99 de 1993 en el ámbito ambiental como a la Ley 1437 de 2011 en el derecho administrativo.

De acuerdo con los objetivos del trabajo el análisis se centró en la participación en el ámbito del derecho ambiental, en el cual la academia con ayuda de las altas cortes se ha encargado de ordenar todas las normas sobre la materia encontrando ciertas particularidades del concepto. La primera, es que la participación se puede manifestar en tres ámbitos diferentes, el político, el judicial y el administrativo. Esta división es relevante por cuanto los mecanismos de para hacerla efectiva variarán según el ámbito en el que la participación se realice, así la participación política generalmente implica usar el derecho al sufragio, la participación judicial se adelanta directamente ante un juez y la participación administrativa se produce dentro de un trámite administrativo.

La segunda particularidad encontrada responde a la forma como se lleva a cabo la participación, la cual requiere de dos derechos para ser efectiva y real. El primer derecho que acompaña la participación es el de acceso a la información, derecho de origen constitucional que se rige por la Ley 1712 de 2014, respecto de la transparencia y la Ley 1755 de 2015 por la cual se regula el derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades. El segundo derecho es el de acceso a la justicia, de origen constitucional igualmente, centrado en la garantía que tienen los ciudadanos de acudir ante los jueces de la República para obtener solución a sus controversias en tiempos razonables y con certeza de que la decisión sea cumplida.

Aun sin la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú, la participación se ha erigido como una de las prioridades dentro de las actuaciones de las ramas del poder público en la actualidad³⁵.

La rama judicial ha desempeñado históricamente una labor fundamental respecto de la protección de la participación ciudadana. La Corte Constitucional ha mantenido desde su creación una posición en favor de la participación, en especial, cuando esta se refiere a la que se realiza con comunidades étnicas. Así, en las sentencias SU-123 de 2018 definió que existen tres tipos de participación según el nivel de afectación que recaiga sobre la comunidad. Primero una participación de la colectividad en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos en escenarios de afectación leve, segundo una consulta previa cuando se evidencia

³⁵ Un ejemplo del papel de la participación se puede encontrar con la creación de los Centros Regionales de Diálogo Ambiental. Estos espacios definidos como instancias de facilitación, articulación, participación y cooperación tienen como objetivo la identificación, priorización y discusión de alternativas de prevención y transformación de los conflictos ambientales y de impacto regional y fueron creados mediante la Resolución 2035 del 26 de octubre de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Indica la normativa que estos centros se ubicarán en cinco zonas teniendo en cuenta las principales áreas hidrográficas o macrocuencas. Mientras que desde la Dirección Nacional de Planeación también se han realizado diagnósticos para la correcta implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como parte de la Agenda 2030 en el Conpes 3918 de 2018. Señala el documento la importancia de crear espacios de diálogo y participación continua como mecanismo para alienar esfuerzos para avanzar hacia el desarrollo sostenible en los próximos años. Sin embargo estas instancias han presentado problemas en su puesta en marcha, su implementación solo se inició hasta el año 2021 con un proyecto piloto en la macrocuenca del Alto Magdalena gracias a una orden impartida desde la Procuraduría Segunda Judicial y Agraria de Boyacá como solución preventiva para la resolución de los crecientes conflictos ambientales respecto a la necesidad de conservación y recuperación ambiental (Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente 2021). Actualmente solo tres Centros se encuentran en etapa de implementación, el comentado CRDA de del Alto Magdalena, el CRDA de la macrocuenca Amazonas y el de macrocuenca del Magdalena-Cauca (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2022).

afectación directa de la comunidad y por último, el consentimiento previo, libre e informado para los casos de mayor afectación, es decir, cuando se comprometa la subsistencia misma de la comunidad tradicional. Esta posición se sostuvo, igualmente, en la sentencia SU-121 de 2022 en la cual el alto tribunal ordenó la creación de una Mesa de Seguimiento y Coordinación entre autoridades nacionales y territoriales con las comunidades, espacio que debe ser considerado como de participación y no de mera consulta.

Sin embargo, no todo es “color de rosa” y aún persisten diversas barreras que impiden que la participación se de en los términos que las normas contemplan. La primera barrera es el *escaso conocimiento que existe sobre los mecanismos de participación existentes en el país*. Como señala el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) el número de personas mayores de 18 años que han escuchado sobre estos instrumentos se redujo en comparación con el 2019, siendo el plebiscito el caso más ostensible, conocido por solo el 47% de los encuestados, en comparación el año 2019 donde el 60.4% indicaron conocerlo. En general, la ciudadanía no posee referencias sobre qué son los mecanismos de participación ciudadana, siendo el referendo el más conocido con el 44.3% y la iniciativa popular legislativa la más desconocida con el 26% del total de encuestados (Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2022).

Otro de los problemas encontrados para ejercer la participación de forma adecuada se relaciona con la *eficiencia de los derechos* que la garantizan. Como se señala en el documento CONPES 4070 de diciembre de 2021 sobre Estado Abierto, existen múltiples barreras para el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información pública entre estas la desconfianza institucional, la cual se encuentra en ascenso desde la década de los noventa, problemas con las respuestas a las solicitudes de acceso a la información las cuales en ocasiones están incompletas, no se refieren directamente con el asunto planteado o simplemente no se contestan y la falta de promoción de los canales de comunicación e información pública (Departamento Nacional de Planeación 2021).

El último problema encontrado se relaciona con la *judicialización de los conflictos ambientales*. Para explicar este punto mejor se debe entender por conflicto ambiental como la confrontación social, económica o política entre diferentes actores (públicos y privados) que surge por la existencia de diversos intereses relacionados con el uso, manejo, explotación o protección de los recursos naturales (Rodríguez, Los Conflictos Ambientales en Colombia y su Indicencia en los Territorios Indígenas 2016). Este concepto de conflicto ambiental se relaciona directamente con el otorgamiento de las licencias ambientales, las cuales, como ya se explicó son instrumentos usados para controlar las actividades que puedan producir deterioros graves a los recursos naturales o al medio ambiente o modificar considerablemente el paisaje. Sin embargo, es claro que no cualquier conflicto ambiental se desarrollará en el marco del trámite de una licencia ambiental ni que cualquier licencia ambiental, por sí misma represente un conflicto ambiental, esto dependerá de las condiciones particulares de cada caso y de la colisión de intereses del solicitante, de los afectados y de las autoridades ambientales competentes.

El problema consiste en que el uso de los mecanismos de participación ambiental en el ámbito judicial (acción de tutela, acción popular, acción de grupo) ha tomado un papel principal en desmedro de los otros tipos de participación, esto se explica en tanto la ciudadanía no confía en los demás mecanismos políticos o administrativos como fórmula para resolver sus problemáticas ambientales, lo que los obliga a acudir directamente ante el juez. Esta situación también ha sido reconocida por la Corte Constitucional, la cual ha determinado la existencia de un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles respecto del derecho de participación (Munóz Ávila y Lozano Amaya 2021).

El uso de estos instrumentos judiciales se enfrenta a un obstáculo adicional, *la mora judicial*, que no es otra cosa que la demora en la resolución de controversias por parte los jueces de la República. La jurisdicción contencioso-administrativa es la primera llamada a conocer de los instrumentos de participación ciudadana relacionados con la protección del ambiente, por cuanto el derecho medioambiental responde a un carácter preminentemente público, ligado al campo del derecho administrativo (Echavarría-Rentería y Hinestroza-Cuesta 2021). Desafortunadamente la congestión en esta jurisdicción es históricamente alta, datos de la Corporación Excelencia en la Justicia hablan de un rezago del 55.1% de los procesos ingresados a los despachos para el año 2013 llegando a un valor de 60.6% para el año 2021 (Corporación Excelencia en la Justicia 2022).

Luego de este breve resumen y posterior explicación sobre los obstáculos encontrados para el ejercicio real de la participación ciudadana, a continuación, se presentan algunas ideas para mejorar su realización dentro del trámites de licenciamiento ambiental.

4.2 Efectos del Acuerdo de Escazú en el trámite de licenciamiento ambiental y su forma de implementación

La segunda parte de este Capítulo se encuentra enfocada en mostrar el impacto de las disposiciones que tendrá el Acuerdo de Escazú sobre el trámite de licenciamiento ambiental. Para esto el texto se dividirá en dos partes, la primera respecto a *algunas disposiciones* que si bien no hacen parte del trámite administrativo son necesarias para mejorar su desarrollo y la segunda respecto a *algunas mejoras* que este puede tener con el fin de aumentar la participación ciudadana.

A continuación, se hace referencia a algunas orientaciones que pueden guiar el actuar de las entidades antes de iniciar los trámites de otorgamiento o modificación de una licencia ambiental en aras de mejorar el desarrollo del trámite y evitar desgastes administrativos y judiciales.

Lo primero que deben tener en cuenta las autoridades ambientales es que el ejercicio de la participación, en cualquier escenario, parte de una relación de confianza entre los intervinientes. Ninguna persona va a asistir a un espacio de dialogo si parte de la idea de que sus inquietudes, criticas o aportes van a ser rechazados de plano. Es por esto por lo que es importante *aumentar la confianza en las autoridades ambientales*, usando

el concepto de confianza institucional. El concepto entendido como la capacidad de una agencia de desempeñarse de forma efectiva en función de los sujetos (López Robles 2022), implica que las instituciones deben actuar en función de las expectativas que tengan los ciudadanos sobre estas.

Esta confianza, al ser entendida como un juicio instrumental sobre el funcionamiento del Estado, es frágil y se ha considerado que el mal desempeño de un Gobierno puede erosionarla (López Robles 2022). En materia ambiental las encuestas muestran un descontento desde el año 2014 cuando se inició el segundo mandato del presidente Juan Manuel Santos, con un índice de aprobación en materia ambiental del 45% y desaprobación del 47%, tendencia que se mantuvo durante el transcurso de su gobierno. La situación en materia medioambiental con la llegada del presidente Iván Duque se agravaría teniendo una desaprobación para febrero de 2019 del 58% frente a una aprobación del 29%, llegando a su punto máximo en marzo de 2020 con una desaprobación del 71% contra 25% de aprobación (DATEXCO 2022). Estos datos revelan que la política del gobierno 2018-2022 en materia ambiental tuvo un amplio rechazo por parte de la opinión pública; fenómenos como la realización de los pilotos de yacimientos no convencionales o *fracking*, de minería a gran escala cerca a zonas protegidas o el asesinato continuo de líderes ambientales, son algunos de los principales hechos que recuerda la ciudadanía en materia ambiental y que, por supuesto, afectan la relación de la ciudadanía con las autoridades ambientales, las cuales ante el ojo público parecen ser simples tramitadores que están más interesadas en otorgar licencias ambientales y autorizar la explotación de recursos naturales que en proteger el medio ambiente.

Desde la CEPAL se han hecho algunas recomendaciones para aumentar la confianza en los organismos estatales, la primera acción es la de reforzar la lucha contra la corrupción, responder de forma eficaz a las demandas ciudadanas, promover una cultura de integridad, garantizar el ingreso meritocrático de los funcionarios y darles correcto uso a las nuevas tecnologías involucrándose por nuevos canales con la sociedad civil (CEPAL 2018).

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, como un ejemplo concreto en la inclusión en las recomendaciones efectuadas por CEPAL, ha realizado algunas acciones en búsqueda de mejorar la confianza ciudadana, lanzando en el año 2021 la Línea Ética la cual es un canal virtual y telefónico a través del cual la ciudadanía incluso de forma anónima puede realizar denuncias sobre actos de corrupción y en septiembre de 2020 el Centro de Orientación, el cual agrupa varios servicios de ayuda a la ciudadanía como acceso a expedientes, radicación de correspondencia, orientación para el uso de sistemas de información ambiental por medio de chats, llamadas telefónicas o de forma presencial (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales 2022).

El fortalecimiento de la confianza institucional en materia ambiental también puede darse por la vía de la estabilidad de los funcionarios de las entidades públicas. Y es que uno de los fenómenos más comunes cuando se presenta un cambio de gobierno es que se realicen cambios de las políticas sectoriales y en la

provisión de los cargos directivos de las entidades. Estas modificaciones son normales y para el gobierno entrante son una garantía de que las entidades se adecuarán al cumplimiento de metas que se tengan proyectadas. Lo que no es normal es que una vez se realice este cambio todos los funcionarios sean reemplazados, esta situación además de los problemas de eficiencia que pueda generar al interior de la entidad también afecta la visión externa que tiene la ciudadanía sobre la capacidad de esta para cumplir las competencias que le han sido asignadas. En este sentido, nunca podría crearse verdadera confianza institucional si cada cuatro años la planta de funcionarios se modificara en su totalidad, al ser estos quienes tienen a su cargo la resolución de las peticiones y la atención directa de los particulares.

El principal tipo de vinculación que ha facilitado esta práctica, que se ha reproducido gobierno a gobierno, ha sido el contrato de prestación de servicios profesionales, el cual en cumplimiento del principio de anualidad del gasto solo se realizan por periodos de doce meses máximo. Así las cosas, las entidades ambientales deben propender por aumentar sus plantas de funcionamiento ya que el ingreso al servicio público bien sea como trabajadores oficiales o empleados públicos, garantiza mayor estabilidad y permite generar una identidad institucional por parte de los trabajadores. La ANLA ha seguido esta lógica y desde el año 2019 realiza un completo programa de vinculación de personal como empleados públicos a la entidad, pasando de una planta de personal de solo 73 servidores públicos para el año 2019 a 499 en el año 2022 (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales 2022).

La siguiente acción que puede aumentar la confianza institucional es la presencia territorial. Se hace referencia específica a la ANLA en este caso, la cual es la entidad competente para expedir licencias ambientales en el orden nacional, teniendo reservado para su conocimiento los proyectos más importantes. La ANLA tiene su sede en Bogotá y actualmente cuenta con 23 inspectores regionales con presencia en 17 departamentos del país, los cuales buscan fortalecer la relación de la entidad con grupos de interés (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales 2022). La labor emprendida por la ANLA en este aspecto es destacable y puede profundizarse aún más, incluso usando la figura de la desconcentración territorial administrativa en los términos de la Ley 489 de 1998. La creación de oficinas permanentes facilitaría el acceso de los ciudadanos a la información ambiental nacional a través de un contacto más humano, además que permitiría a la entidad continuar el seguimiento y control de los proyectos licenciados de forma directa y facilitar la toma de acciones y decisiones en esta etapa de la licencia.

Para terminar esta primera parte de la sección se destaca la importancia que el Acuerdo de Escazú da al derecho al acceso a la información pública como base para la participación ciudadana. En Colombia, como ya se vio, múltiples garantías que trae el Acuerdo en el artículo 5 ya se encuentran reguladas, tanto en la Constitución que consagra el derecho al acceso a la información como derecho fundamental, como en leyes estatutarias que establecen un listado de excepciones de acceso a la información y trámites para controvertir esta decisión de la autoridad ambiental ante los jueces e incluso un régimen sobre los costos de entrega.

Respecto a las garantías del artículo 6 centradas en la divulgación proactiva de la información ambiental, se señala que Colombia ya cuenta con múltiples sistemas de información ambiental³⁶ y con informes y medios presenciales y virtuales para comunicarla, en especial el portal de datos abiertos del Estado³⁷ y dentro de las páginas oficiales de cada una de las autoridades ambientales³⁸.

Sin embargo, dos compromisos incluidos en el Acuerdo aun necesitan de su implementación en el país. El primero es el *enfoque diferencial* propuesto para atender a las poblaciones vulnerables, lo cual requiere de la creación de trámites especiales que cobijen desde las solicitudes hasta la entrega de la información como lo señala el numeral 4 del artículo 5 del Acuerdo. Esta tarea requiere de recursos financieros y de la contratación de personal idóneo especializado en estas comunidades para que coadyuven a crear estos procedimientos y a su debida implementación. La tarea no es sencilla si se tiene en cuenta que se ha establecido que en Colombia existen 87 comunidades indígenas reconocidas, sin mencionar a las comunidades afrocolombianas, raizales y rom o gitanas (Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá 2022). La coordinación entre las autoridades ambientales también es un aspecto para tener en cuenta, como se explicó, la ANLA no es la única entidad encargada de tramitar autorizaciones ambientales y una misma comunidad puede necesitar información de varias entidades simultáneamente lo que implica que los procedimientos deben ser creados para ser aplicados en general a las entidades que componen el SINA y no solo a una autoridad particular.

El segundo compromiso que requiere atención especial de las autoridades es respecto a la *promoción de los mecanismos de participación*, como se señaló en la primera parte de este Capítulo, las mediciones han mostrado el poco conocimiento de la ciudadanía respecto de cómo pueden ejercer sus derechos e intervenir en un trámite ambiental cuando este tenga la potencialidad de afectarlos. El Acuerdo también muestra preocupación por este aspecto ya que al definir información ambiental en el artículo 2 esta engloba la relacionada con la protección y gestión ambiental, lo que implica que esta también hace parte del derecho de acceso a la información, disposición complementada con la parte motiva del instrumento internacional que define como uno de los objetivos del Acuerdo la promoción de la educación ambiental.

Las autoridades ambientales actualmente tienen portales en internet que contienen información técnica muy valiosa, con la posibilidad de ser descargada y manipulada e incluso algunas cuentan con mapas interactivos donde es posible filtrar capas de datos y obtener nueva información. Uno de los compromisos debe estar en

³⁶ Se destacan el Sistema de Información Ambiental para Colombia, Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia, Sistema de Información del Recurso Hídrico, Ventanilla Integral de Trámites Ambientales, Registro Único Ambiental, entre otros. La mayoría de estos se encuentran regulados en el Decreto 1076 de 2015.

³⁷ <https://www.datos.gov.co>

³⁸ La ANLA cuenta con varios tipos de datos administrados por el Centro de Monitoreo, entre los que se encuentran tableros de control, boletines periódicos, reportes de alertas y diagnósticos de condiciones socioambientales, los cuales presentan información en tiempo real sobre las condiciones de las áreas de interés (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales 2022).

función de complementar esta información técnica con información sencilla y clara respecto a cómo, cuándo, ante quién y con qué efectos puede un particular intervenir en los procesos ambientales y las facultades con que cuenta si decide integrarse. En su Rendición de Cuentas del periodo 2018-2022 la ANLA destaca este mismo interés, viendo como un reto para el futuro la conformación de una plataforma de educación y formación de carácter virtual como herramienta para promocionar entre los grupos de interés los mecanismos de participación (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales 2022).

Finalmente, la política pública de un modelo Estado abierto adoptada mediante el CONPES 4070 de 2021 propone acciones que van en sintonía con el cumplimiento de este derecho de acceso a la información ambiental en especial la línea de acción de promoción de acceso a la información pública. Señala el documento que se realizará un estudio sobre la negación del derecho de acceso a la información a nivel territorial, indagando por las causas generales y aplicando enfoques diferenciales de accesibilidad para lograr un diagnóstico más profundo. Sumado a otro estudio respecto de la implementación e impacto de la normatividad existente en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública que permita identificar las fortalezas y debilidades para la garantía del derecho. Estos informes serán relevantes para crear trámites adecuados a la entrega de información ambiental.

Todas estas acciones, a pesar de no estar ligadas al trámite de licenciamiento ambiental directamente son adecuadas para que la población aumente su interés y conciencia de la importancia de la participación dentro de los procedimientos administrativos ambientales y en general, en los procedimientos de regulación estatales, en ejercicio de la soberanía sobre los recursos naturales renovables. Estas proposiciones en todo caso guardan relación con la ratificación del Acuerdo ya que como se explicó, en su artículo 10 el instrumento hace un llamado a los Estados parte para que fortalezcan sus capacidades institucionales, entre las que se destacan algunas acciones como la entrega de suficientes recursos a las entidades competentes, la creación de medidas específicas para grupos vulnerables y de programas de capacitación para funcionarios públicos.

Respecto de la segunda parte de la sección, a continuación, se presentan algunos cambios que puede traer el Acuerdo de Escazú en el trámite de licenciamiento ambiental del Decreto 1076 de 2015. Como se comentó en el Tercer Capítulo, una de las características del Acuerdo es que no espera que sus disposiciones sean replicadas de forma exacta en las legislaciones nacionales, por lo que su redacción es abierta dando lugar a la implementación de diversas formas.

La primera consideración que se realiza para reformar el trámite de licenciamiento ambiental es respecto a si el Acuerdo busca la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana. La normatividad colombiana ya cuenta con diversos mecanismos, varios de ellos consagrados en la Constitución, como los mecanismos de participación judiciales y políticos, los cuales se complementan con unos mecanismos exclusivos en materia ambiental, lo que hace innecesario la creación de nuevas instancias de participación.

Esta idea se refuerza al tener en cuenta que estos mecanismos responden a diferentes intereses y que según las necesidades de los ciudadanos se pueden usar de forma individual o conjunta o interponer en nombre de toda una comunidad si así se requiere, además que la mayoría de estos no requieren de apoderado. Lo anterior tampoco obsta para que estos sean modificados y mejorados como se explicará más adelante.

La segunda consideración es que la reforma del trámite debe estar dirigida a dos objetivos centrales, primero a incrementar la participación de todos los actores que componen la sociedad. El Acuerdo hace énfasis en este punto al usar las expresiones participación abierta e inclusiva en el numeral primero del artículo 7 y en alentar a las partes a que en los espacios de participación se encuentren distintos grupos y sectores según lo mencionado en el numeral 13 del mismo artículo. Se debe entender por esto que el Acuerdo realiza un llamado a toda la sociedad como agentes para la consolidación de una democracia participativa real y para la adecuada implementación de los objetivos del desarrollo sostenible en cada uno de los Estados. En todo caso, esto debe armonizarse con el enfoque de trato diferencial de la población vulnerable que igualmente propone el Acuerdo, en donde no se espera que se trate de igual forma a todos los intervinientes, pero sí que todos puedan participar, desde los comerciantes, ganaderos, hasta los grupos étnicos y demás grupos sociales que coexisten en las áreas de influencia de los proyectos. Mención especial se hace de las comunidades compuestas por campesinos³⁹, para los cuales el Acuerdo representa una oportunidad para obtener un enfoque diferencial de trato cuando se pretendan ejercer los derechos de acceso a la información o a la participación ciudadana, lo anterior teniendo en cuenta que el concepto de población vulnerable incorporado en el Acuerdo solo requiere que un grupo de personas presenten dificultades para el ejercicio de los derechos según el contexto nacional⁴⁰.

De igual forma la implementación del Acuerdo debe propender por dar espacio para la participación de las autoridades locales dentro del trámite ambiental, las cuales también pueden aportar conocimientos valiosos respecto a las condiciones físicas o sociales del área.

El segundo objetivo debe ser la *reducción del uso de mecanismos de participación judiciales*, la propuesta puede estar encaminada a que su uso se reduzca en tanto los individuos o grupos de interés queden satisfechos con los mecanismos de participación que sean usados y con las decisiones que finalmente se tomen. Este punto se relaciona con el concepto de confianza institucional explicado en la primera parte de la sección, la cual fundamenta cómo si se quiere que las comunidades participen de forma real y no se presenten ausencias masivas o enfrentamientos se debe partir de una base de entendimiento entre las partes,

³⁹ El concepto campesino ha sido entendido como los sujetos interculturales, que se identifican como tal, involucrados vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo (Instituto Colombiano de Antropología e Historia 2020).

⁴⁰ Según el DANE en los Centros Poblados y Sector Rural Disperso es donde se concentran los mayores índices de pobreza multidimensional del país, representando el 31.1% de esta población en el 2021, mientras el promedio nacional se encuentra en 16% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2022).

donde la población sienta que sus intervenciones son tomadas en cuenta y no sean consideradas como simples obstáculos para el desarrollo del proyecto.

La última consideración debe estar enfocada a la primacía de los mecanismos administrativos de participación sobre los políticos y judiciales. El desarrollo del trámite de licenciamiento debe procurar usar los mecanismos que faciliten la discusión y el debate desde diferentes puntos de vista, por dos razones. Primero, el Acuerdo en el artículo 7 hace énfasis en que el derecho de participación comprende la posibilidad de presentar observaciones al proyecto y segundo en la parte motiva del instrumento se define como uno de los objetivos el fortalecimiento del dialogo y la cooperación. En este sentido los mecanismos administrativos son las herramientas que de forma más palpable dan la oportunidad a los pobladores de presentar diferentes ideas, inquietudes o críticas, cosa que no sucede por ejemplo al usar mecanismos de participación política como la consulta popular, la cual al hacerse por medio del sufragio solo permite la escogencia de dos opciones en términos absolutos.

Con base en las consideraciones precedentes y para dejar en claro el impacto de la reforma planteada se realiza una breve descripción de los momentos que existen para hacer uso de los mecanismos de participación administrativa dentro de un trámite ambiental según la regulación vigente:

- Audiencia Pública Ambiental: De acuerdo con el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 y Artículo 2.2.2.4.1.3. del Decreto 1076 de 2015 la audiencia se puede realizar en dos momentos, hasta treinta días antes de que se profiera el acto que termina el procedimiento administrativo y durante la ejecución del proyecto siempre que se incumplan los requisitos, términos o condiciones bajo las cuales se otorgó la licencia ambiental.
- Intervención de terceros: Este mecanismo de acuerdo con el artículo 69 y 70 se puede presentar en tres momentos. Si el proyecto exige Diagnóstico Ambiental de Alternativas desde la expedición del acta de inicio del trámite, cuando se decida la alternativa y se radique el Estudio de Impacto Ambiental ya que se debe notificar nuevamente y en cualquier etapa hasta que se tome la decisión y en todo caso la propia decisión puede ser notificada si así se solicita (Cardona González 2020).
- Consulta Previa: De acuerdo con el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, los artículos 2.2.2.3.3.3, 2.2.2.3.6.3 y 2.2.2.3.8.1 del Decreto 1076 de 2015 y el Decreto 1585 de 2020 la consulta previa a comunidades étnicas es procedente en los trámites de licenciamiento ambiental por lo cual el solicitante debe aportar la protocolización de esta expedida por la DANCP y, en todo caso, la autoridad ambiental podrá suspender hasta por dieciocho meses el proceso de evaluación hasta tanto este documento no se allegue. La regulación va más allá y establece que en ningún caso podrá otorgarse la licencia ambiental sin la protocolización de la consulta previa respectiva.
- Veedurías ciudadanas: De acuerdo con lo señalado en Ley 850 de 2003 estas organizaciones se encargan de vigilar la gestión pública, vigilancia que pueden realizar dentro de los trámites

ambientales de licenciamiento y en la etapa de seguimiento posterior (Rodríguez 2021, 280), en todo caso las oportunidades para realizar esta función son las mismas que las consagradas para la intervención de terceros.

El principal cambio que se propone debe estar en caminado en modificar la forma como los mecanismos de participación se integran dentro de los trámites de otorgamiento y modificación de las licencias ambientales. Como se analizó en el segundo capítulo de este trabajo, tres de los mecanismos de participación administrativa son rogados, es decir, que se requiere de una solicitud previa, expresa y escrita bien sea de un grupo de ciudadanos o del interesado para que estos se activen.

El Acuerdo es claro al señalar en el numeral 4 del artículo 7 que los estados adoptarán medidas para asegurar la participación del pública desde las etapas iniciales del proceso. Como se observa en la lista anterior, los mecanismos creados por la Ley 99 de 1993 ya cumplen con este requisito al poder ser ejercidos desde que la autoridad recibe la documentación y expide el acta de inicio del trámite, sin embargo, debido a su naturaleza rogada no es claro en qué momento exacto del procedimiento se van a realizar (si es que se realizan), lo que dependerá de cada caso.

Caso aparte sucede con la consulta previa a grupos étnicos la cual, como se vio, se encuentra debidamente regulada por la Ley y por la jurisprudencia constitucional y actualmente no debe ser solicitada, sumado a los cambios introducidos por el Decreto 1585 de 2020 que aclararon que no es posible obtener una licencia ambiental si allegar la constancia de su realización previa. La proposición debe entonces ir dirigida a fortalecer los demás mecanismos de participación.

La reacomodación del trámite incluyendo etapas precisas de participación no solo es una garantía para las comunidades afectadas, si no que da certeza y seguridad jurídica para el solicitante de la licencia ambiental, que sabrá desde el inicio en qué momento deberá reunirse con la población. Las comunidades interesadas y sus representantes también aprovecharán esta modificación al tener la oportunidad para prepararse adecuadamente, con la debida antelación y llevar sus observaciones ante la autoridad de mejor forma.

Pero antes de indicar en qué momento puede incluirse esta etapa es pertinente resaltar que el Acuerdo de Escazú entiende que la participación no solo requiere de tiempo, sino que necesita información clara, oportuna y comprensible como lo señala el numeral 4 del artículo 7.

Dentro del trámite actual de licenciamiento ambiental, el artículo 2.2.2.3.3 establece un disposición en este sentido al señalar que la autoridad ambiental debe informar a las comunidades sobre el alcance del proyecto, los impactos y medidas de manejo propuestas. En este sentido los requisitos mínimos de información establecidos en el numeral 6 del artículo 7 del Acuerdo pueden complementar la redacción de este artículo contribuyendo a la ampliación de la información que debe entregar la autoridad como el tipo de decisión a tomar la cual debe estar escrita en lenguaje no técnico, la autoridad responsable y las involucradas y detalles exactos sobre la forma de ejercer la participación como fecha, hora y lugar.

Adicional a lo anterior la modificación podría determinar el momento concreto en el cual se debe realizar esta entrega de información. La regulación ha invitado al solicitante de la licencia a ser parte de esta entrega⁴¹, al señalar que dentro del Diagnóstico Ambiental de Alternativas se debe realizar la identificación de las comunidades y de los mecanismos para informarles sobre el proyecto. Esta obligación puede ampliarse y exigirse dentro del Estudio de Impacto Ambiental igualmente, que como se explicó, es procedente en todos los trámites de licenciamiento, lo cual implicaría que la autoridad ambiental al expedir el auto de inicio del trámite tendrá la oportunidad de pronunciarse sobre las poblaciones identificadas y la estrategia para el suministro de información determinada por el solicitante en todos los casos.

¿Cuándo podría realizarse esta entrega de información? Como lo señala el numeral 5 del artículo 7 del Acuerdo debe existir un plazo razonable entre la entrega de la información y la etapa de participación, entonces para que el trámite no se extienda de forma innecesaria, se propone hacer uso de una etapa ya consolidada dentro del procedimiento de forma paralela, la más indicada son los veinte días inmediatamente posteriores a la expedición del auto de inicio que tiene la autoridad para evaluar de forma preliminar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y de visitar el proyecto. Mientras se realiza esta verificación, puede otorgarse la información a la comunidad según la estrategia y formatos avalados en el acta de inicio del trámite.

Para el caso de los trámites que exigen Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) se debería realizar una instancia adicional antes de la escogencia de la alternativa, teniendo en cuenta que la exigencia de este documento se encuentra reservada a los proyectos de mayor envergadura, en los cuales es aún más importante que se informe a la población. El momento para realizar el suministro de la información sería similar, luego de la expedición del acta de inicio del trámite en el periodo de quince días con el que se verifica la documentación.

Entonces en ¿qué momento se presenta la participación? Se considera que el momento oportuno para realizar la participación en este trámite debería darse luego de que el solicitante allegue la información adicional que sea solicitada por la autoridad ambiental. Es pertinente esta etapa ya que la comunidad tendría a su disposición suficiente información para presentar sus intervenciones y complementar el acervo documental con el que cuenta la autoridad ambiental para tomar la decisión final.

¿Cómo se adelantaría esta etapa de participación? El mecanismo escogido es la audiencia pública ambiental, con ciertas modificaciones. Este mecanismo como su nombre lo indica se hace sobre las bases del dialogo y permite que varias personas presenten sus comentarios sobre el proyecto, lo cual se encuentra en línea con las garantías incluidas en el Acuerdo. Sin embargo, el instrumento debe fortalecerse ya que en este

⁴¹ El artículo 2.2.2.3.4.3. del Decreto 1076 de 2015 se encarga se señalar el contenido básico del Diagnóstico Ambiental de Alternativas indicando en el numeral 5 que deben identificarse las comunidades y los mecanismos utilizados para informarles sobre el proyecto, obra o actividad.

momento es una instancia débil que se ha reducido a recibir documentos y opiniones donde no se permite ni el debate ni la toma de decisiones⁴².

Por supuesto esta etapa no afectaría los demás mecanismos existentes de participación, como la intervención de terceros los cuales podrán intervenir en los términos actuales. Igual situación sucedería con los mecanismos judiciales y políticos de participación que no sufrirían ningún cambio. En este sentido la propuesta no busca limitar el uso de otros mecanismos de participación sino establecer una etapa expresa que contribuya a disminuir el uso de otros mecanismos con más impacto dentro del trámite como las acciones de tutela.

El acto administrativo que otorgue la licencia ambiental debería adicionarse igualmente, por lo que debería incluirse un nuevo numeral que obligue a la autoridad ambiental a referirse, en un apartado expreso del documento, a la forma como fueron tomadas en cuenta las observaciones presentadas en la etapa de participación⁴³.

Esta modificación además de transformar el acto administrativo de otorgamiento de la licencia ambiental facilitaría que terceros interesados puedan recurrir el acto proferido cuando las inquietudes de las comunidades no sean tenidas en cuenta, haciendo uso de los recursos ordinarios de la Ley 1437 de 2011, así como ante instancias judiciales cuando se cuestione la legalidad de la licencia.

La última consideración que se realiza sobre la participación es respecto a su inclusión dentro del concepto de cambios menores en el proyecto, los cuales solo requieren de enviar una comunicación a la autoridad ambiental. El Acuerdo hace referencia a las múltiples etapas de los proyectos en los cuales debe existir participación como en la decisión, revisión, reexaminación o actualización, adicional a los principios de transparencia y máxima publicidad. Se considera que el mismo solicitante en el oficio que informa a la autoridad ambiental también lo haga con la comunidad aclarando que la actividad no implica la generación de nuevos impactos ambientales, esto contribuiría a la generación de confianza entre las partes.

Con estas consideraciones se esperarían tener un trámite adecuado a las garantías incluidas en el Acuerdo de Escazú, centrado en aumentar la confianza entre los ciudadanos, las autoridades y los inversionistas con miras a que el desarrollo territorial no sea visto como una imposición de poderes nacionales sino un acuerdo en el que todos los miembros de la sociedad han contribuido y del cual pueden llegar a beneficiarse.

⁴² El artículo 2.2.2.4.1.2. del Decreto 1076 de 2015 define el alcance de la audiencia pública ambiental indicando que 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. Se podría modificar este artículo para facilitar la participación y la toma de decisiones.

⁴³ El artículo 2.2.2.3.6.6. del Decreto 1076 de 2015 establece el contenido de la licencia ambiental en ocho numerales dentro de los que se destacan la identificación del solicitante, el objeto y localización del proyecto y los recursos naturales renovables autorizados para uso. La modificación podría incluir un nuevo numeral donde se analicen las intervenciones de las comunidades y que sea de obligatorio cumplimiento para las autoridades administrativas ambientales, pronunciarse de manera expresa sobre los resultados de los procesos de participación.

4.3 Conclusiones

Del desarrollo del documento de investigación y de los aspectos ya definidos se presentan las siguientes conclusiones:

- En las últimas décadas se ha presentado un “boom” en la protección del medio ambiente, desarrollándose todo un sistema de normas nacionales e internacionales para la adecuada protección de los recursos naturales. Esta preocupación implica la asignación de nuevas funciones y obligaciones para el Estado, lo cual se ha traducido en la creación de sistemas, entidades y procedimientos que garantizan la vigilancia y el uso adecuado de recursos naturales.
- En cumplimiento de sus obligaciones internacionales y constitucionales Colombia ha adoptado varios instrumentos para el manejo de recursos naturales, siendo el más importante de estos la licencia ambiental. Este instrumento al ser competencia de entidades públicas representa una conjunción entre diversas ramas del derecho como lo son el derecho administrativo y el derecho ambiental.
- La participación ciudadana luego de la expedición de la Constitución de 1991 se ha convertido en un eje central del actuar estatal. El reconocimiento de que el Estado no decide de forma unilateral y que la opinión de los afectados por las actuaciones administrativas es importante ha reformado los paradigmas clásicos del derecho administrativo y ha iniciado una nueva era de democracia directa.
- El Acuerdo de Escazú es un triunfo de las relaciones de cooperación internacionales regionales. A pesar de las diferencias políticas, sociales o económicas el Acuerdo muestra las preocupaciones comunes que comparten los estados latinoamericanos y es un avance hacia la consolidación definitiva de la democracia participativa y del respeto por los derechos humanos.
- A pesar de las críticas, el Acuerdo de Escazú es un instrumento que le recuerda a las entidades reguladoras y creadoras de políticas públicas que aún falta un largo camino en la protección de varios derechos fundamentales. Se han realizado cientos de avances, pero persisten problemas sistémicos que le dificultan o niegan de plano el ejercicio de sus derechos básicos a las personas más vulnerables.
- La participación ciudadana no es un obstáculo para el desarrollo ni las comunidades son enemigas del progreso, pero mientras que las poblaciones vulnerables no se sientan parte de los beneficios económicos y sociales de los proyectos de explotación será difícil desarrollarlos y garantizar un grado alto de seguridad jurídica para los inversionistas.

- El ejercicio de la participación no solo le compete al Estado y a sus instituciones, la sociedad como un todo tiene un deber de información y de intervención en los trámites ambientales. En este sentido es crucial fortalecer la educación ambiental para que los ciudadanos comprendan el valor de conservar el medio ambiente y de la explotación consciente y proporcional de recursos naturales renovables.

BIBLIOGRAFIA

- Alianza por el Acuerdo de Escazú en Colombia. «www.escazuahora.com.co.» *Escazú Ahora Colombia*. 25 de septiembre de 2018. <https://escazuahora.com.co/wp-content/uploads/2020/05/25-de-septiembre-de-2019.pdf> (último acceso: 19 de noviembre de 2022).
- Arboleda Perdomo, Enrique José. *Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Legis, 2021.
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. *Centro de Monitoreo*. 2022. <https://www.anla.gov.co/proyectos-anla/centro-de-monitoreo/> (último acceso: 19 de noviembre de 2022).
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. *Informe de Rendición de Cuentas 2018-2022*. Informe final de gestión, Bogotá: ANLA, 2022.
- Bárcena, Alicia. *El Acuerdo de Escazú: un hito ambiental para América Latina y el Caribe*. 27 de septiembre de 2018. <https://www.cepal.org/es/articulos/2018-acuerdo-escazu-un-hito-ambiental-america-latina-caribe> (último acceso: 7 de noviembre de 2022).
- BBC . «Paro nacional en Colombia: 4 motivos detrás de las multitudinarias protestas y cacerolazos en Colombia contra el gobierno de Iván Duque.» *British Broadcasting Corporation*, 21 de noviembre de 2019.
- Bestani, Adriana. *Principio de Precaución*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2012.
- Blog de Derecho del Medio Ambiente Universidad Externado de Colombia. *El Acuerdo de Escazú desde el Semillero de Investigación “Observatorio de Conflictos Ambientales”*. 07 de septiembre de 2020. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/el-acuerdo-de-escazu-desde-el-semillero-de-investigacion-observatorio-de-conflictos-ambientales/> (último acceso: 07 de noviembre de 2022).
- Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente. *Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente*. 16 de noviembre de 2021. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/los-centros-regionales-de-dialogo-ambiental/> (último acceso: 19 de noviembre de 2022).
- Cardona González , Álvaro Hernando. «Participación de terceros en el trámite de concesiones y reglamentaciones de agua.» En *Información, Participación y Justicia Ambiental*, de María Del Pilar García Pachón, 353-376. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.
- CEPAL. *Recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas es fundamental para retomar una senda de crecimiento inclusivo y de mayor bienestar para todos en América Latina y el Caribe*. 9 de abril de 2018. <https://www.cepal.org/es/comunicados/recuperar-la-confianza-ciudadanos-instituciones-publicas-es-fundamental-retomar-senda> (último acceso: 13 de noviembre de 2022).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) . *CEPAL. ORG*. 2018. <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la/antecedentes-acuerdo-regional> (último acceso: 5 de noviembre de 2022).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Informe de la Cuarta Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Informe de Reunión, Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- Congreso de la República. *Gaceta del Congreso de la República N° 1240*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia , 2020.
- . *Gaceta del Congreso de la República N° 1566*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2021.
- Corporación Excelencia en la Justicia. *Índice de Congestión de la Justicia Administrativa en Colombia*. 3 de octubre de 2022. <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-justicia-administrativa-en-colombia/> (último acceso: 12 de noviembre de 2022).

- Criado de Diego , Marcos, y Johanna Delgado Gaitán . *La Democracia Participativa en Lecciones de Derecho Constitucional Tomo II*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.
- Cruz Parceró, Juan Antonio. «EL CONCEPTO DE INTERÉS LEGÍTIMO Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS OBSERVACIONES CRÍTICAS A ULISES SCHMILL Y CARLOS DE SILVA.» *Isonomía*, 2013: 185-213.
- DATEXCO. *Pulso País Colombia*. 10 de agosto de 2022. <https://www.datexco.com/data/pulso-pais-colombia> (último acceso: 13 de noviembre de 2022).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Encuesta de Cultura Política 2021*. Presentación informe estadístico, Bogotá: DANE, 2022.
- . *Pobreza y Desigualdad*. 28 de abril de 2022. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional> (último acceso: 19 de noviembre de 2022).
- Departamento Nacional de Planeación. *Conpes 4070: Lineamientos de Política para la Implementación de un Modelo de Estado Abierto*. Bogotá: DNP, 2021.
- Echavarría-Rentería, Yeicy Lorena, y Lisneider Hinestroza-Cuesta. «Judicialización de los conflictos ambientales en el departamento del Chocó: ríos de mercurio.» *Revista IUSTA*, 2021.
- El Espectador . «Paro Nacional de 2019, la protesta social que sacudió a Colombia.» *El Espectador*, 20 de noviembre de 2020.
- El Espectador. «Dejan hundir Acuerdo de Escazú en Congreso.» *El Espectador*, 20 de junio de 2021.
- El País. *Bosques manchados de sangre: América Latina registra cerca de 1200 ambientalistas asesinados en una década*. 28 de septiembre de 2022. <https://elpais.com/america-futura/2022-09-29/bosques-manchados-de-sangre-america-latina-registra-el-68-de-los-ambientalistas-asesinados-en-una-decada.html> (último acceso: 19 de noviembre de 2022).
- Foro Nacional Ambiental . «FNA Fondo Nacional Ambiental.» 25 de octubre de 2020. <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2020/10/Solicitud-Ratificación-del-Acuerdo-de-Escazú.pdf> (último acceso: 19 de noviembre de 2022).
- France 24. *France 24*. 11 de octubre de 2018. <https://www.france24.com/es/20181011-colombia-educacion-duque-crisis-universidades> (último acceso: 07 de noviembre de 2022).
- Gómez, Alvaro Mauricio Botina. «Blog Departamento del Derecho del Medio Ambiente. Univesidad Externado de Colombia. .» *Blog Departamento del Derecho del Medio Ambiente. Univesidad Externado de Colombia*. 24 de abril de 2020. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/un-recorrido-a-la-naturaleza-como-sujeto-de-derechos/> (último acceso: 16 de octubre de 2022).
- Infobae. *Latinoamérica pisa fuerte en el ránking de los países más biodiversos del mundo*. 16 de febrero de 2021. <https://www.infobae.com/america/carbononews/2021/02/16/latinoamerica-pisa-fuerte-en-el-ranking-de-los-paises-mas-biodiversos-del-mundo/> (último acceso: 07 de noviembre de 2022).
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia. *Conceptualización del campesinado en Colombia*. Bogotá: Editorial ICANH, 2020.
- La Silla Vacía. *La Silla Vacía*. 07 de agosto de 2018. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/asi-se-vivieron-la-posesion-de-ivan-duque-y-las-marchas-de-oposicion> (último acceso: 07 de noviembre de 2022).
- Lang, Winfried. «UN-Principles and International Environmental Law.» (Max Planck Yearbook of United Nations Law) 3 (1999).
- López Robles, Adalberto de Jesús. «Los determinantes de la confianza en el presidente en Colombia (2014-2018): una mirada desde la teoría del desempeño institucional.» *Foro internacional*, 2022: 305-339.
- Louka, Elli. *International Environmental Law*. Nueva York: Cambridge University Press, 2006.
- Macías Gómez, Luis Fernando. *Introducción al Derecho Ambiental*. Bogotá: Legis, 1998.
- Manuel Rodríguez-Becerra, Guillermo Espinoza. *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe*. Nueva York : Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- Mendoza, Hugo Andrés Arenas. *Responsabilidad Medioambiental del Estado*. Bogotá: Legis, 2016.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. «Decreto 2205.» *Por el cual se modifica parcialmente el Capítulo 18, Título 1, Parte 2, Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria y se dictan otras disposiciones*. 2017.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Informe de Rendición de Cuentas 2021-2022*. Rendición de Cuentas, Bogotá: MADS, 2022.
- Mosquera, Julio Alvarado. *El Principio de Precaución y la Protección de la Naturaleza*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2015.
- Munóz Ávila, Lina, y María Alejandra Lozano Amaya. «La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991.» *Revista Derecho del Estado*, 2021: 165-200.
- Muñoz-Ávila, Lina María, y María Elvira Padilla-Ciodaro. «La acción de tutela y su relación con los mecanismos de participación ciudadana en asuntos ambientales.» En *Las Acciones Constitucionales: Reflexiones sobre sus avances y retos*, de María Lucía Torres-Villareal y Paola Marcela Iregui-Parra, 9-30. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2020.
- Namen Vargas, Álvaro . *La Ley 1437 de 2011: ¿constitucionalización del Derecho Administrativo o administrativización del Derecho Constitucional? en Estudios de Derecho Público Tomo II* . Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2020.
- Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2018.
- Navas, Oscar Darío Amaya. *La Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.
- OCDE. *Sustainable Development: Critical Issues*. OCDE, 2001.
- Organización de Estados Americanos . *Plan de Acción para la Primera Cumbre de las Américas* . Plan , Miami, E.E.U.U.: OEA, 1994.
- Organización de Estados Americanos. *Quiénes Somos*. Washinton, 3 de noviembre de 2022.
- Organización de los Estados Americanos. *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible*. Washington: Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, OEA, 2001.
- Organización de Naciones Unidas. «Documento Final de la Conferencia Rio +20.» Río de Janeiro, 2012.
- . «Naciones Unidas.» 2021. <https://www.un.org/es/climatechange/why-2022-will-matter-climate-action-0#:~:text=Está%20previsto%20que%20la%20Conferencia,del%20cambio%20climático%20en%20África> (último acceso: 16 de 10 de 2022).
- . «Resolución 55/2.» Nueva York, 2000.
- Peel, Philippe Sands y Jacqueline. «Principles of International Environmental Law.» Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Portafolio. *Portafolio*. 28 de octubre de 2020. <https://www.portafolio.co/economia/efectos-del-acuerdo-de-escazu-en-licencias-complican-su-ratificacion-546134> (último acceso: 19 de noviembre de 2022).
- Quinche Ramírez , Manuel Fernando. *Derecho Constitucional Colombiano: de la Carta de 1991 y sus reformas*. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2012.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. *Cabildo Abierto*. Bogotá, 2021 de octubre de 31.
- Rodríguez , Gloria Amparo , Álvaro José Henao, y Andrés Gómez Rey. *Autorizaciones Ambientales: Licencias, Permisos y Concesiones en la Realidad Colombiana*. Bogotá: Legis, 2020.
- Rodríguez , Gloria Amparo. *Yo Participo, Tú Participas, Otros Deciden: La Participación Ambiental en Colombia* . Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), 2021.
- Rodríguez, Gloria Amparo. *Los Conflictos Ambientales en Colombia y su Indigencia en los Territorios Indígenas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2016.
- Rodríguez, Gloria Amparo, y Lina Marcela Muñoz Ávila. *La Participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.
- Rojas Quiñonez, María Clara. *Evolución de las Características y de los Principios del Derecho Internacional Ambiental y su Aplicación en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.

- Rozo Ángel, Valentina, y Patrick Ball. *Asesinatos de líderes sociales en Colombia: una estimación del universo - Actualización 2018*. Análisis sobre Derechos Humanos, Bogotá: DeJusticia, 2018.
- Sanchez-Quintero, Anamaría, y María Alejandra Lozano-Amaya. «La acción de cumplimiento: un acción desdibujada en el ordenamiento jurídico colombiano.» En *Las Acciones Constitucionales: Reflexiones sobre sus avances y retos*, de María Lucía Torres-Villareal y Paola Marcela Iregui-Parra, 191-216. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2020.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá. *Grupos étnicos*. 2022. [https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/areas-de-trabajo/practicas-culturales/grupos-etnicos#:~:text=Pueblos%20y%20comunidades%20indígenas,distribuidas%20por%20el%20territorio%20nacional](https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/areas-de-trabajo/practicas-culturales/grupos-etnicos#:~:text=Pueblos%20y%20comunidades%20indígenas,distribuidas%20por%20el%20territorio%20nacional.). (último acceso: 13 de noviembre de 2022).
- Soto, Max Valverde. «Principios Generales del Derecho Internacional.» (Nova Southeastern University) 4, n° 3 (1998).
- Sousa Santos, Boaventura De. *Democratizar la Democracia: los caminos de la democracia participativa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Vargas Lleras, Germán. *Tratado de Escazú*. 3 de octubre de 2020. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/tratado-de-escazu-columna-de-german-vargas-lleras-541363> (último acceso: 19 de noviembre de 2022).
- Vila Casado, Iván. *Fundamentos del Derecho Constitucional Contemporáneo*. Bogotá: Legis, 2012.

Bibliografía normativa

- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (25 de junio de 1998).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe de 2018 (4 de marzo de 2018).
- Congreso de la República de Colombia. Ley 21 de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989 (Diario Oficial 39.720 del 6 de marzo de 1991).
- Ley 99 de 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993).
- Ley 134 de 1994, Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana (Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994).
- Ley 270 de 1996, Estatutario de la Administración de Justicia (Diario Oficial No. 42.745, de 15 de marzo de 1996).
- Ley 388 de 1997, Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 43.127, de 12 de septiembre de 1997).
- Ley 393 de 1997, Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política (Diario Oficial No. 43.096, de 30 de julio de 1997).
- Ley 472 de 1998, Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998).
- Ley 489 de 1998, Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el

ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998).

Ley 850 de 2003, Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas (Diario Oficial No. 45.376, de 19 de noviembre de 2003).

Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos (Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007).

Ley 1425 de 2010, Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo (Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010).

Ley 1437 de 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011).

Ley 1450 de 2011, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 (Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011).

Ley 1537 de 2012, Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 48.467 de 20 de junio de 2012).

Ley 1549 de 2012, Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial (Diario Oficial No. 48.482 de 5 de julio de 2012).

Ley 1712 de 2014, Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 49.084 de 6 de marzo de 2014).

Ley 1755 de 2015, Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Diario Oficial No. 49.559 de 30 de junio de 2015).

Ley 1757 de 2015, Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática (Diario Oficial No. 49.565 de 6 de julio de 2015).

Ley 1819 de 2016, Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016).

Ley 1972 de 2019 Por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al medio ambiente sano estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 51.018 de 18 de julio 2019).

Ley 2010 de 2019, Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 51.179 de 27 de diciembre 2019).

Ley 2169 de 2021, Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 51.896 de 22 de diciembre de 2021).

Ley 2273 de 2022, Por medio de la cual se aprueba el «acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe», adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018 (Diario Oficial No.52.209 del 5 de noviembre de 2022).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, El Futuro que Queremos (22 de junio de 2012).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (16 de junio de 1972).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (14 de junio de 1992).

Conferencia IX Internacional Americana, Carta de la Organización de los Estados Americanos (30 de abril de 1948).

Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Declaración política (4 de septiembre de 2002).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 1555 de 2005, Por medio de la cual se reglamenta el uso del Sello Ambiental Colombiano (27 de junio de 2005).

Resolución 1259 de 2018, Por la cual se señala los casos en los que no se requerirá adelantar trámite de modificación de la Licencia Ambiental o su equivalente, para aquellas obras o actividades consideradas cambios menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de los proyectos del sector minero (10 de julio de 2018).

Resolución 762 de 2022, Por la cual se reglamentan los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, se reglamentan los artículos 2.2.5.1.6.1, 2.2.5.1.8.2 y 2.2.5.1.8.3 del Decreto 1076 de 2015 y se adoptan otras disposiciones (Diario Oficial No. 52.120 de 8 de agosto de 2022).

Resolución 0859 de 2022, Por la cual se establece el listado de cambios menores o ajustes normales en los proyectos de presas, represas, trasvases o embalses y en proyectos de sector de energía eléctrica, que cuenten con licencia ambiental o su equivalente (5 de agosto de 2022).

Organización de Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José (22 de noviembre de 1969).

Organización de Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948).

Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (8 de septiembre de 2000).

Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (25 de septiembre de 2015).

Organización Internacional del Trabajo, Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (27 de junio de 1989).

Presidente de la República Colombia. Decreto-Ley 2811 de 1974, Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. (Diario Oficial No 34.243 del 27 de enero de 1975).

Decreto 624 de 1989, Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales (Diario Oficial No. 38.756 del 30 de marzo de 1989).

Decreto 2067 de 1991, Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional (Diario Oficial No. 40.012 del 4 de septiembre de 1991).

Decreto 2191 de 1991, Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política (Diario Oficial No. 40.165 del 19 de noviembre de 1991).

Decreto 1600 de 1994, Por el cual se reglamenta parcialmente el Sistema Nacional Ambiental (SINA) en relación con los Sistemas Nacionales de Investigación Ambiental y de Información Ambiental (Diario Oficial No. 41.465 del 29 de julio de 1994).

Decreto 1753 de 1994, Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales (Diario Oficial No. 41427 del 3 de agosto de 1994).

Decreto 1728 de 2002, Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental (Diario Oficial No. 44.893 del 7 de agosto de 2002).

Decreto 1180 de 2003, Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales (Diario Oficial 45.185 del 12 de mayo de 2003).

Decreto 1220 de 2005, Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales (Diario Oficial 45.890 del 25 de abril de 2005).

Decreto 330 de 2007, Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales y se deroga el Decreto 2762 de 2005 (Diario Oficial No. 46.536 del 8 de febrero de 2007).

Decreto 2820 de 2010, Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales (Diario Oficial No. 47.792 del 5 de agosto de 2010).

Decreto 3573 de 2011, Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA– y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 48205 del 27 de septiembre de 2011).

Decreto 2163 de 2013, Por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa (Diario Oficial No. 48.980 del 20 de noviembre de 2013).

Decreto 2041 de 2014, Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales (Diario Oficial No. 49305 del 15 de octubre de 2014).

Decreto 1066 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior (Diario Oficial No. 49.529 del 26 de mayo de 2015).

Decreto 1076 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (Diario Oficial No. 49.523 del 26 de mayo de 2015).

Decreto 1625 de 2016, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria (Diario Oficial No. 50023 del 11 de octubre de 2016).

Decreto 1564 de 2017, Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Capítulo 14, Título 1, Parte 3, Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria (Diario Oficial No.50367 del 25 de septiembre de 2017).

Decreto 2205 de 2017, Por el cual se modifica parcialmente el Capítulo 18, Título 1, Parte 2, Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 50458 del 26 de diciembre de 2017).

Decreto 121 de 2017, Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991 (Diario Oficial No. 50.128 del 26 de enero de 2017).

Decreto 2353 de 2019, Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias (Diario Oficial No. 51.178 del 26 de diciembre de 2019).

Decreto 376 de 2020, Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) (Diario Oficial No. 51.254 del 12 de marzo de 2020).

Decreto 1585 de 2020, Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el Diagnóstico Ambiental de Alternativas y el trámite de licenciamiento ambiental y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial No. 51.516 del 2 de diciembre de 2020).

Decreto 333 de 2021, Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 Y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela (Diario Oficial 51.637 del 5 de abril de 2021).

República de Colombia. Constitución Política de Colombia (Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991).

Bibliografía jurisprudencial

Consejo de Estado. *Rad. 2007-00027-00(1818)*. Sala de Consulta y Servicio Civil C.P. Gustavo Aponte Santos, 17 de mayo de 2007.

Rad. 2016-02680-00. Sección Segunda C.P. Roberto Augusto Serrato Valdes , 29 de septiembre de 2016.

Rad. 2016-01041-01. Sección Cuarta C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 2 de marzo de 2017.

Rad. 2002-02704-01. C.P. Antonio José Rengifo, 13 de febrero de 2018.

Rad. 2004-04194-01. C.P. María Adriana Marín, 14 de marzo de 2018.

Rad. 2018-00253-00(2409). Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Édgar González López, 19 de febrero de 2019.

Corte Constitucional. *T-411* M.P. Alejandro Martínez Caballero, 17 de junio de 1992.

T-383. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, 15 de septiembre de 1993.

C-035. M.P. Antonio Barrera Carbonell, 27 de enero de 1999.
C-292. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, 8 de abril de 2003.
C-894 M.P. Rodrigo Escobar Gil, 7 de octubre de 2003.
T-191. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, 20 de marzo de 2009.
C-397. M.P. Juan Carlos Henao Perez , 25 de mayo de 2010.
T-707. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, 11 de septiembre de 2012.
T-135. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, 13 de marzo de 2013.
C-123 M.P. Alberto Rojas Ríos, 5 de marzo de 2014.
T-294. M.P. María Victoria Calle Correa, 22 de mayo de 2014.
T-350. M.P. Mauricio González Cuervo, 6 de junio de 2014.
T-146 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, 31 de marzo de 2016.
T-445. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio , 19 de agosto de 2016.
T-361. M.P. Alberto Rojas Ríos, 30 de mayo de 2017.
C-097. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, 20 de junio de 2018.
SU-095 M.P. Cristian Pardo Schlesinger, 11 de octubre de 2018.
SU-123 M.P. Alberto Rojas Ríos / Rodrigo Uprimny Yepes, 15 de noviembre de 2018.
C-031.M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, 30 de enero de 2019.
C-441. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, 25 de septiembre de 2019.
C-067. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, 18 de marzo de 2021.
C-210. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, 1 de julio de 2021.
T-413. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, 29 de noviembre de 2021.
T-457. M.P. Alberto Rojas Ríos, 15 de diciembre de 2021.