



## Proyecto de Ley de Democracia Ambiental

Viviana Tacha<sup>1</sup>, Robinson Mejía<sup>2</sup>,  
Sara Moreno<sup>3</sup>

*La presente iniciativa legislativa es construida por las organizaciones que conforman el Movimiento Nacional Ambiental, siendo está respaldada por 107 organizaciones de 48 municipios ubicados en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cundinamarca, Huila, Meta, Nariño, Cesar, Risaralda, Santander y Tolima.*

### Contexto

#### La política extractiva y los conflictos socio-ambientales en Colombia

En el marco de la adopción del modelo económico neoliberal en la década de 1990, con su énfasis en las ventajas comparativas, así como el aumento de la demanda mundial de materias primas y energía, propiciado por el

crecimiento acelerado de China y otras economías emergentes, se gestó en América Latina un modelo económico basado en el extractivismo, es decir, en la explotación intensiva y a gran escala de bienes comunes de la naturaleza. El término “extractivismo” se relaciona con la reprimarización económica, ya que implica un modelo de desarrollo anclado en la explotación y exportación de materias primas, pero también le es inherente una dinámica de

1. Directora Ejecutiva Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial - Siembra. c.e v.tacha@centrosiembra.org

2. Ingeniero Forestal. Defensor del territorio e integrante del Movimiento Nacional Ambiental. c.e: rmejia.cosajuca@gmail.com

3. Abogada del Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial - Siembra. c.e: smoreno@centrosiembra.org



## El Gobierno nacional y las empresas han desconocido los resultados de las consultas populares, argumentando que la minería y los hidrocarburos son de utilidad pública e interés social.

expansión territorial y la apropiación privada y violenta de los recursos naturales, generando múltiples conflictos socioambientales.

En Colombia, la reconfiguración neoliberal de la economía reflejada en la apertura económica de 1991, impulsó una transformación en la política económica orientada a atraer la inversión extranjera directa (IED) y a minimizar el papel del Estado en el control de los recursos naturales (Vélez-Torres/Ruíz-Torres 2015: 4). Esto tuvo un impacto significativo en la extracción de minerales y materias primas, provocó el aumento del capital minero y desencadenó un boom minero-energético en el país.

El auge y expansión del sector minero-energético aumentó proporcionalmente los conflictos socioambientales, ocasionados por la apropiación y explotación de los territorios, la contaminación de la tierra, el agua y otros elementos de la naturaleza, la intensificación de la competencia por estos recursos naturales, entre otros factores, transando un conflicto asimétrico entre actores privados, principalmente empresas multinacionales, y comunidades afectadas, en su mayoría rurales. Estos conflictos expresan diferentes concepciones sobre el territorio, la naturaleza, el ambiente, así como el desarrollo y la democracia (Svampa 2019: 32; Pérez-Rincón 2014: 4).

El modelo de desarrollo extractivo también ha generado altos niveles de violencia, expresada comúnmente en el desplazamiento forzado de comunidades rurales que habitan zonas estratégicas para la minería o los hidrocarburos. Según Sankey el Movimiento Nacional Ambiental Julio de 2021 (2013: 26), el 74% de las violaciones de los derechos humanos están ocurriendo en regiones caracterizadas por la actividad minera, que actualmente representan 32% del territorio de Colombia.

Entre enero 2001 y diciembre de 2011, el Programa para la Paz del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP/PPP 2012) registró 274 acciones sociales

asociadas a conflictos sobre actividades mineras y de hidrocarburos. La ausencia de mecanismos institucionales para la participación y consulta de las comunidades afectadas por proyectos extractivos, así como los obstáculos de acceso a la justicia para la resolución de los conflictos, llevó a las organizaciones sociales a hacer uso de la consulta popular como estrategia de protesta e impugnación ante la imposición arbitraria de megaproyectos minero-energéticos en los territorios. No obstante, el Gobierno nacional y las empresas han desconocido los resultados de las consultas populares, argumentando que la minería y los hidrocarburos son de utilidad pública e interés social, y que las decisiones relacionadas con estos asuntos deben ser tomadas por el Gobierno central (Dietz 2018).

### Conflictos socio-ambientales como consecuencia del boom minero-energético

El modelo extractivista, basado en la apropiación y explotación privada de los recursos naturales, ha conllevado nuevas formas de despojo y desplazamiento de comunidades locales. Las empresas privadas capitalizan los beneficios mientras que las comunidades pierden sus medios de vida. Pérez-Rincón (2015) realizó un inventario de los conflictos socioambientales en Colombia encontrando 95 conflictos a 2014. Al analizar su periodización, concluye que hay una clara relación entre la cantidad e intensidad de los conflictos ambientales y la apertura económica y la desregulación de la mayor parte de las actividades productivas y extractivas por parte del Estado. Sólo el 21% de los conflictos inventariados se generaron antes de 1994, mientras que el período comprendido entre 2002 y 2010, que coincide con el boom minero energético, concentra el 58% de todos los conflictos analizados.

El sector extractivo concentra buena parte de los conflictos socioambientales; actividad minera concentra el 34% de los conflictos, destacándose el oro con el 29% del total, mientras que la energía fósil acumula el 20% de los conflictos, donde el carbón representa el 13% del total. También se identificó que los impactos sociales recaen principalmente sobre los grupos humanos más pobres y marginalizados; campesinos (23%), indígenas (14%), pequeños pescadores (10%) pequeños mineros (7%) y comunidades afrodescendientes (6%), entre los más afectados (Pérez-Rincón 2015: 80).

La afectación diferenciada sobre comunidades étnicas y rurales, además de evidenciar un racismo ambiental, imprime unas particularidades a la conflictividad, en la medida en que estas comunidades, por su especial relación con la tierra y el territorio, dependen de los recursos





**La expansión de las actividades extractivas en el sector minero e hidrocarburos, eleva la presión sobre el uso del suelo, crea dificultades para mantener la seguridad alimentaria en las zonas rurales y genera una mayor competencia por las tierras agrícolas, lo que afecta el derecho a la soberanía alimentaria.**

---

del medio para su sustento de vida, pero también de su permanencia en el territorio depende su supervivencia cultural, ya sea por la conexión espiritual y ancestral con la tierra en el caso de las comunidades étnicas, o ya sea porque forma parte de su identidad cultural, como es el caso de las comunidades campesinas o pesqueras.

De otro lado, la expansión de las actividades extractivas en el sector minero e hidrocarburos, eleva la presión sobre el uso del suelo, crea dificultades para mantener la seguridad alimentaria en las zonas rurales y genera una mayor competencia por las tierras agrícolas, lo que afecta el derecho a la soberanía alimentaria (Garay Salamanca 2013: 59). Asimismo, estas actividades se llevan a cabo en zonas caracterizadas por su riqueza en la diversidad de ecosistemas como humedales, bosques, ciénagas, manglares, etc. por cuya protección luchan muchos grupos sociales que, frecuentemente, resultan en conflictos con actores privados, estatales o paraestatales.

Estos conflictos oponen actores asimétricos. Las compañías privadas tienen mayor acceso al poder político y mayores ingresos económicos, lo que les permite influir en las decisiones sobre la gestión y el uso de los territorios en beneficio propio (Pérez-Rincón 2014: 4). En la realización de sus actividades económicas, se benefician no solo de las regulaciones estatales sobre el uso de la tierra, sino también de la presencia de las fuerzas armadas del Estado y de los grupos paramilitares para asegurar sus proyectos extractivos (CENSAT 2010: 51).

### **¿Cuáles son las ideas centrales de este proyecto de ley?**

Este proyecto de ley desarrolla una serie de derechos y mecanismos de participación ciudadana que parten de

dos ideas centrales, orientadas no solo a suplir el déficit de participación ciudadana constatado por la Corte Constitucional, sino a proporcionar mecanismos que permitan una mejor toma de decisiones sobre la viabilidad o inviabilidad de desarrollar proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables en los territorios donde tienen lugar: (i) las decisiones sobre el desarrollo de proyectos minero energéticos en los municipios debe tener en cuenta criterios adicionales al potencial minero energético del territorio, tales como criterios ambientales, sociales, económicos y culturales, para decidir si es viable, o no, desarrollar proyectos de exploración y explotación de recursos naturales y bajo qué condiciones; (ii) los mecanismos de participación que se garanticen deben tener incidencia en las decisiones y deben partir de la información y deliberación que se brinde sobre el proyecto y sobre todos los elementos del territorio que puedan ser relevantes para la toma de la decisión.

La toma de decisiones sobre la implementación y ejecución de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales debe tomarse atendiendo factores adicionales al potencial minero energético de los territorios.

Tomando en consideración que varios de los conflictos que se presentan en los municipios donde se ejecutan o pretenden ejecutar proyectos de exploración y explotación de recursos naturales se suscitan por la contradicción que se genera entre la actividad minero energética y aspectos sociales, económicos y culturales relevantes para los municipios, es indispensable que se cambie el paradigma bajo el cual se adelanta la concesión del territorio para dichos fines. Esta concesión, actualmente, parte del potencial minero energético del territorio; es decir, hay un criterio imperante al momento de otorgar una concesión o abrir procesos públicos de oferta para la exploración y explotación del territorio, el cual reside en la presencia del recurso natural no renovable, sin tomar en cuenta si ello entra en conflicto con la vocación social, ambiental, económica y cultural del territorio.

Adoptar mecanismos de participación ya contemplados por la Constitución y la Ley que garanticen una participación activa, eficaz y con poder de decisión.

Teniendo en cuenta que la orden de la Corte fue la de adoptar una ley que cree mecanismos de participación para la toma de decisiones en materia minero energética, emerge la necesidad de identificar cuál es el mecanismo más adecuado para garantizar una participación activa y eficaz a la ciudadanía, que ofrezca condiciones que atiendan a la complejidad de la decisión por tomar. Este proyecto de ley busca retomar mecanismos de participación







**Se propone la adaptación del cabildo abierto y de la audiencia pública (mecanismos ya existentes) para que, a través de ellos, se adopten decisiones sobre la exploración y explotación de recursos naturales, dependiendo de la etapa en la que se encuentren.**

existentes que permitan atender la necesidad de abordar esta discusión desde todas sus aristas, que brinden voz a la ciudadanía, con poder de deliberación y de decisión, y que permita a las autoridades del orden local, departamental y nacional la posibilidad de articular y coordinar sus distintas competencias, armonizando de esta manera la toma de decisiones.

Por ello, se propone la adaptación del cabildo abierto y de la audiencia pública (mecanismos ya existentes) para que, a través de ellos, se adopten decisiones sobre la exploración y explotación de recursos naturales, depen-

diendo de la etapa en la que se encuentren. Estos mecanismos tienen una serie de características que resultan idóneas para brindar participación a la ciudadanía en tanto: (i) permiten espacios de deliberación, ya que no se limitan a un escenario electoral y permiten una amplia discusión comunitaria y con las autoridades; (ii) permiten el involucramiento de la ciudadanía interesada, pues se conciben como espacios para brindar información relevante para la vida comunitaria; (iii) permiten la articulación de los distintos niveles del Estado en el marco de sus competencias; (iv) permiten ejercicios de diálogo y acercamiento entre la comunidad y los representantes de las distintas entidades estatales; (v) permiten una toma de decisiones basada en la información, la deliberación, las competencias estatales y los derechos ciudadanos. Veamos algunas características de cada uno de ellos.

La ley de democracia ambiental hace referencia al término de “ciudadanía afectada o potencialmente afectada” a partir de los pronunciamientos que ha hecho la Corte Constitucional sobre el alcance que se le debe dar a esa afectación frente al desarrollo de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Partiendo de la complejidad de los territorios y de las diferentes implicaciones de índole social, económica, ambiental y cultural que pueden generar este tipo de proyectos, la afectación no se limita al cumplimiento de un



FOTO: MOVIMIENTO NACIONAL AMBIENTAL



**Proponemos este proyecto de ley para que también se respete nuestro derecho a participar y decidir, pues el modelo de desarrollo basado en las industrias extractivas nos afecta a todas y todos.**

único requisito, sino que supone múltiples dimensiones que incluyen el riesgo de que la ciudadanía pueda continuar desarrollando sus actividades y apuestas de vida, el riesgo de contaminación y deterioro del medio ambiente, la vulneración de sus intereses y derechos, la alteración de su situación jurídica, la imposición de restricciones o gravámenes arbitrarios, entre otros aspectos. En ese sentido, atendiendo a esa complejidad frente a los diferentes niveles de afectación y con el fin de que no esté supeditada a lo que determinan los solicitantes o titulares de los proyectos, la acreditación para participar en los mecanismos de participación propuestos, está dada por residir en los municipios en los que se van a realizar o se están realizando proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

### ¿Por qué debe ser aprobado?

Proponemos una ley de democracia ambiental, porque el modelo constitucional colombiano solo contempla derechos de participación especiales para los grupos étnicos, fruto de largos años de lucha de los movimientos y organizaciones indígenas y afrocolombianos. Estas comunidades tienen derecho a que se les consulte previamente cualquier medida legal o administrativa que les afecte, por lo que el Estado está en la obligación -muchas veces incumplida- de garantizar este derecho cuando pretenda desarrollar proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que los afectan, e incluso obtener su consentimiento previo, libre e informado en caso de que la afectación sea muy elevada.

Dado que los demás ciudadanos y ciudadanas no contamos con ese derecho, y se ha reconocido por parte de la Corte que este es un vacío legal que se debe subsanar, proponemos este proyecto de ley para que también se respete nuestro derecho a participar y decidir, pues el modelo de desarrollo basado en las industrias extractivas nos afecta a todas y todos, aunque indudablemente afecte de manera diferencial a los grupos étnicos. Por ello es importante exigir garantías para el derecho a la consulta previa de los grupos étnicos, respetar el origen de este derecho y las reivindicaciones que, al respecto, tienen las organizaciones étnicas hoy día, y al tiempo proponer mecanismos de participación que no estaban contemplados para que todas y todos tengamos derecho a decidir. ✌



FOTO: MOVIMIENTO NACIONAL AMBIENTAL