



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 998

Bogotá, D. C., martes, 31 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

AUDIENCIA PÚBLICA DE 2017

(octubre 23)

- **Proyecto de ley número 99 de 2017 Senado**, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana.

Convocada mediante Resolución número 03 del 17 de octubre de 2017, con el fin de escuchar a las personas naturales o jurídicas, interesados en presentar opiniones u observaciones al Proyecto de ley número 99 de 2017 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana.

Siendo las 3:33 p. m., del día 23 de octubre de 2017, en el salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional, recinto de sesiones de la Comisión Primera de Senado, en la ciudad de Bogotá, D. C., se da inicio a la Audiencia Pública previamente convocada y con la presencia de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del honorable Senado, presidida por el ponente el honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre.

El Presidente de la Audiencia Pública, honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre manifestó lo siguiente:

Un saludo a todos y a todas, bienvenidos a esta audiencia pública convocada por la Comisión Primera de asuntos constitucionales para revisar los asuntos atinentes al proyecto de ley que he presentado por medio del cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana.

Voy a pedirle al señor Secretario que lea la resolución, no sin antes informarles sobre todo a los televidentes de que se trata este asunto.

Son 2 cosas centrales, gruesas que los ciudadanos conocen, hay otros elementos en el proyecto, pero estos dos me parecen para mejor comprensión.

1. El derecho ciudadano a la revocatoria del mandato, esa evaluación de los alcaldes que es un derecho ciudadano importante, que permite que eventualmente la ciudadanía le quite el mandato popular a quien no cumplió con su voto programático, como todos sabemos ha sido ineficaz y ha habido una proliferación de estos recursos de revocatoria que terminan fracasando, pero que además cuestan miles de millones de pesos y que no cumplen en opinión del autor del proyecto con su propósito original, porque lo que viene ocurriendo es que al otro día de ganar un alcalde cualquiera empiezan a recoger firmas para que los opositores lo revoquen, perturbando esa gestión y sin que se evalúe verdaderamente la gestión de los alcaldes.

Por eso el proyecto propone entre otras cosas un día único nacional para esa consulta, de manera que en aquellos municipios donde el grupo de ciudadanos cumpliendo con la ley, recogiendo con las firmas, considera que ese alcalde cumplió el voto programático, pero habiéndole dado el tiempo suficiente para ejercer en su segundo año de gobierno, decida hacer uso de esa fecha única nacional, que por supuesto como su nombre lo indica será la misma en todos los municipios de Colombia y que termina teniendo la bondad de convertirse en una rendición de cuentas.

En una calificación de la gestión de los alcaldes, lo que les obligará a cumplir con su deber y ser más eficaces en su gestión, so pena de perder el mandato, pero de manera ordenada.

2. El segundo elemento importante es el de las consultas populares fundamentalmente en los temas mineros y ambientales, quienes hemos estimulado y seguimos estimulando esas

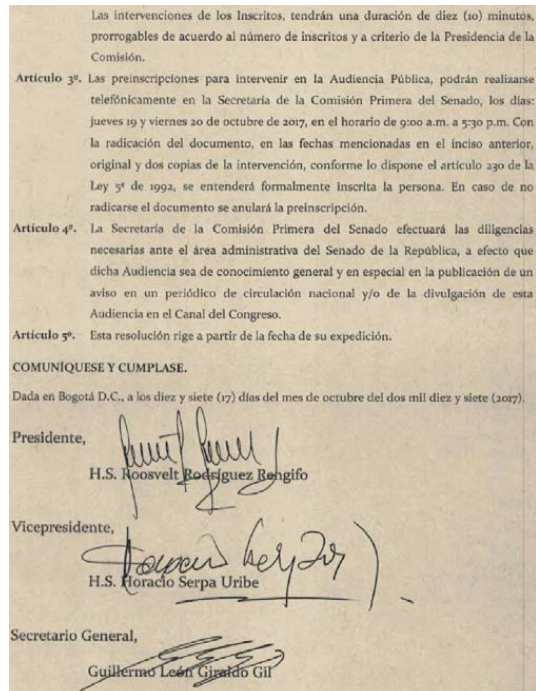
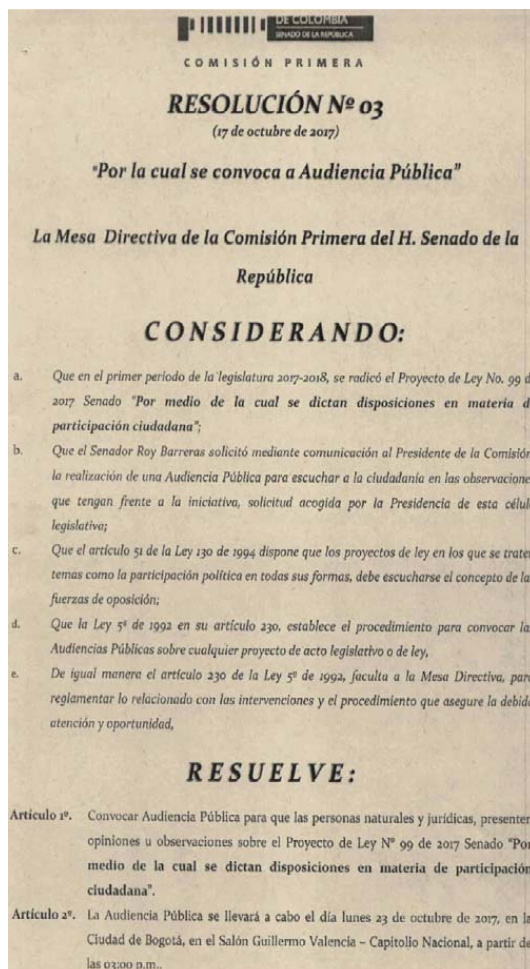
consultas y quienes de entrada queremos advertir, estamos del lado del medio ambiente y prefiriendo el agua que el mercurio, el agua que el oro, el aire que el carbón, somos sin embargo conscientes de que resultados electorales en las consultas populares con el 98 o el 99 por ciento por el no o por el sí, pues son más populistas que informadas.

Y que por supuesto lo que el ciudadano merece para ejercer su derecho es tener todos los elementos de juicio para poder decidir conscientemente.

Y para eso propone el proyecto este licenciamiento social, que no es otra cosa que un mecanismo previo, una especie de gran foro en cada municipio para que la gente escuche todos los puntos de vista, los elementos no solo ambientales, sino sociales y económicos, laborales, las voces de todos y que esa información sea llevada a los concejos municipales que son por supuesto cuerpos colegiados democráticos, para que allí de cara a la ciudadanía se otorgue o no ese licenciamiento ambiental.

De ser negado por la voluntad de las mayorías, pues igual procederá la consulta popular en las urnas, pero con más elementos de juicio que los que hoy se brindan para tal decisión colectiva.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaria se da lectura a la Resolución número 03.



Secretario:

Al respecto me permito informarle señor presidente que conforme a la resolución se acudió a la parte administrativa, se sacaron varios avisos en periódicos de circulación nacional además en el canal institucional del Congreso estuvo apareciendo el aviso.

Los invitados:

- Juan Carlos Galindo Vachá, Registrador Nacional del Estado Civil.
- Alexander Vega, Magistrado Consejo Nacional Electoral.
- Juan Carlos Mendoza Rendón, Alcalde de Granada, Meta.
- Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos.
- Pedro Pablo Marín, Alcalde de Cajamarca.
- Sandra Castro, Federación Nacional de Municipios.

La Secretaria informa que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se inscribieron:

- Doctora Dora Lucy Arias Giraldo, José Alvear Restrepo
- Doctor Luciano Sanín Vásquez, Corporación Viva la Ciudadanía
- Doctor Robinson Arley Mejía Alonso, Colectivo Socio Ambiental Juvenil de Cajamarca.
- Doctor Fabio Velásquez, Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Doctor Camilo Alejandro Mancera, Misión de Observación Electoral (MOE).
- Doctor Marlon Pabón Castro, Misión de Observación Electoral (MOE).
- Doctor Luis Jaime Ortiz, Comité Ambiental en Defensa de la Vida.
- Renzo Alexander García Parra, Comité Ambiental en Defensa de la Vida.

- Félix Antonio Mora Ortiz, Gestor de Paz y Defensor de Derechos Humanos.
- Jaime Andrés Tocora Lozano, Veeduría Minero Ambiental de Ibagué.

La Presidencia, ejercida por el ponente honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre interviene para un punto de orden:

Muy bien, pues muchas gracias, primero por acudir, les recuerdo además que esta opinión es transmitida por el Canal Congreso y que además es un anticipo de lo que esperamos sea las discusiones de la iniciativa que el Gobierno viene anunciado hace mucho tiempo en esta misma materia, pero que no ha radicado aún.

Y nosotros creemos que los tiempos legislativos no dan espera y por eso en este caso, como en otro que nada tiene que ver con este asunto, pero sí es de interés nacional como el tribunal de aforados, esta comisión y este Senador ha decidido radicar los proyectos para empezar el trámite y no perder más tiempo, porque creo que ha habido mucha demora en la presentación de estos proyectos y particularmente en este de participación ciudadana.

La Presidencia, ofrece el uso de la palabra al doctor José Jans Carretero Pardo, colectivo de abogados José Alvear Restrepo:

Muy buenas tardes a todos y todas, a la mesa directiva, aplaudimos la invitación a esta audiencia, porque consideramos fundamental la participación de la ciudadanía dentro de los debates legislativos.

En esta ocasión queremos manifestarnos acerca de este proyecto de ley que toca un tema que es fundamental y son los megaproyectos, con impacto social y ambiental y la participación de las comunidades en la toma de decisiones sobre el medio ambiente.

A este respecto queremos remarcar lo siguiente, hoy no es un día cualquiera, lastimosamente se tiene conocimiento de 82 muertes de líderes sociales, defensores de la tierra y de la vida que están siendo sistemáticamente asesinados, existen conflictos y estos 82 asesinatos sucedieron después de la firma del acuerdo, estando en este momento implementándose el acuerdo, existen conflictos socio – ambientales que no se están resolviendo del todo, que están latentes y así como en los territorios se está silenciando la vida.

Vemos con preocupación que en el Congreso paralelo a los trámites que se están dando entorno a la implementación normativa, hay una serie de iniciativas que ponen en riesgo los derechos de las comunidades, aquellos derechos que ya se han ganado a participar y tomar decisiones entorno a su permanencia y al defensa de los territorios.

En ese sentido nos parece importante resaltar y recordar el concepto de lo que es la democracia ambiental y el valor fundamental de la participación democrática dentro del estado social de derecho ¿Para qué? Para sustentar dos cosas:

1. Si con este proyecto de ley que no es muy claro se está reemplazando el poder de decisión de las consultas populares, entonces este proyecto de

ley es inconstitucional, porque desconoce todos los avances en materia de consultas populares que la Corte Constitucional ha hecho, para garantizar que las decisiones que tomen los entes territoriales y las comunidades mediante este mecanismo de participación ciudadana sea debidamente implementado por todas las autoridades, incluso en materia de proyectos minero-energéticos y esto ya ha sido ampliamente discutido y aclarado por la Corte.

Ahora, si lo que se pretende entonces, es adicionar un mecanismo de participación ciudadana que complementa lo que son las consultas populares, entonces lo que vemos es que es necesario adecuar este proyecto de ley a los estándares y las experiencias previas en materia de licenciamiento de proyectos sociales.

Y concretamente a la experiencia que hemos identificado en temas de consulta previa, la experiencia en temas de consulta previa desde nuestra perspectiva es que los grandes avances en materia de protección de derechos a comunidades los ha hecho la Corte Constitucional, porque el marco normativo no ha aclarado gran parte de los problemas que se suscitan en estos procesos.

Y de nueva cuenta, este proceso de licenciamiento social no aclara muchos de los problemas que pueden suscitarse en el marco de estos procedimientos.

Entonces, voy a pasar a explicar el primer punto, la democracia ambiental ha sido entendida como el derecho que tienen los ciudadanos y comunidades de participación en las decisiones relacionadas con el medio ambiente.

Desde la Sentencia C-021 de 1996 se ha reconocido el valor de la democracia ambiental y la necesidad de que las comunidades participen activa y eficazmente en la toma de estas decisiones, esto se ha extendido, incluso en la C-072 de 2014 ha especificarse de que la intervención del estado y la atribución de competencias que se haga en materia ambiental deben ser lo más próxima al ciudadano.

Este es un concepto fundamental, que tiene su raíz incluso desde la asamblea nacional constituyente que considero necesario un modelo de democracia participativa, la consulta popular lo que hace es realizar, no se trata solo de un procedimiento, acá no estamos en una...

...Acá no se trata de modernizar un simple procedimiento, sino de toda una concesión política y social del estado, en ese sentido consideramos fundamental que este canal sea lo más garantista posible.

¿Cuál es la relación de este procedimiento, por ejemplo, con las consultas populares? ¿Va a primar el procedimiento de licencia ambiental sobre una consulta popular? Eso no está para nada claro, si se puede refrendar y eso lo aclara el proyecto, pero no se dice, cuál de los dos primaría.

Y en todo caso consideramos necesario que en el trámite de este proyecto bajo ninguna circunstancia se viole el principio de progresividad, este es un principio fundamental del derecho internacional de los derechos humanos, la misma, el comité

de derechos sociales, económicos y culturales, recomendó al estado colombiano fortalecer la vinculatoriedad de este tipo de condiciones de consultas populares en el más reciente informe.

Y lo que estamos viendo es que con este proyecto de ley se está retrocediendo, se está retrocediendo en el reconocimiento de las comunidades y sus derechos a tomar una decisión final sobre mega proyectos ¿Por qué? Vamos por ejemplo al artículo 4° de este proyecto de ley donde se dispone que la decisión final del licenciamiento ambiental la van a tener las autoridades administrativas.

Esto desconoce incluso por ejemplo lo que ha reconocido la Corte Constitucional en materia de consulta previa, que cuando hay una afectación grave a los derechos de las comunidades, no solo basta una consulta sino un consentimiento previo, acá va ser la autoridad administrativa la que tenga la potestad final para tomar la decisión en caso de discrepancias.

Esto no es lo único, además el acompañamiento se limita únicamente a la participación del Ministerio Público que emitirá un informe de que la audiencia se realizó en debida forma ¿Qué implica debida forma? No sabemos porque el proyecto de ley no lo aclara.

Y se desconoce por ejemplo la participación que podría tener la defensoría del pueblo como acompañante de las comunidades, se limitan los tiempos, cuando la Corte ha reconocido que los tiempos de las comunidades y especialmente en temas de negociación son un tema fundamental, no todas las comunidades toman decisiones en 3 meses que es lo máximo que se dispone para llevar a cabo estos procesos de licenciamiento.

Y además, no es muy claro, cuál va ser el papel de ese tercero imparcial, que es el garante, esta autoridad administrativa, sea el alcalde, sea el gobernador, pero que a su vez va ser quien tome la decisión final cuando no se llegue a un consenso.

Y debería acogerse el estándar que bajo ninguna circunstancia un procedimiento de licenciamiento o de consulta puede ser adversarial, este proyecto de ley propone un modelo adversarial en materia de toma de decisiones sobre el medio ambiente.

Y por último y no menos importante, de hecho, lo más, es el tema de definir las áreas de influencia directa y es que ha habido muchos inconvenientes en materia de consulta previa para definir ¿Qué es el área de influencia directa de los proyectos? Lo que hemos identificado...

...Listo, área de influencia directa, el proyecto no aclara de ninguna manera como se va entender la influencia de los proyectos sobre la comunidades, nosotros estamos muy preocupados porque se pone en riesgo no decisiones que se han tomado de manera populista, sino decisiones que son el fruto de la acción civil organizada de comunidades que históricamente han resistido en defensa de su territorio y que hoy en día ven amenazados sus derechos más básicos al agua y a la vida por mega proyectos minero – energéticos, como lo hemos observado en el Guajira.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Fabio Velásquez, Presidente de la Fundación Foro Nacional por Colombia:

Bien, buenas tardes, muchas gracias, yo voy a referirme a los dos temas, al de revocatoria del mandato y al de mecanismo de licenciamiento social.

El tema de revocatoria de mandato nos parece importante porque constituye uno de los mecanismos de participación directa más importante que están y que han tenido lugar en el país.

El proyecto como ustedes ya lo saben propone establecer un periodo entre el mes 18 y el mes 23 del periodo de gobierno de los alcaldes para realizar las consultas populares, hay un pequeño problema de técnica legislativa porque la revocatoria del mandato también cubre a los gobernadores y habría que incluir a los gobernadores en este cuerpo de ley.

Pero, digamos ese no es el tema más importante, nosotros pensamos en Foro que el proyecto introduce algunas restricciones al derecho de la revocatoria del mandato que nos preocupan.

La Ley 1757 que reformó la 134 trata el tema de la revocatoria del mandato y plantea una serie de términos, para la realización del procedimiento para la revocatoria, concretamente la 1757 establece un plazo de 6 meses para recolección de apoyo ciudadano, un término de 45 días para que la organización electoral verifique los apoyos cumplen con los requisitos establecidos y un plazo de 2 meses para la campaña electoral.

Suponiendo que la iniciativa de la revocatoria comience justo al año, tendríamos apenas, apenas, en el plazo establecido por este nuevo proyecto de una manera muy apretada el tiempo para cumplir con los términos establecidos en la ley.

Pero si una revocatoria, si la iniciativa naciera a los 15 o a los 18 meses, prácticamente sería imposible realizarla dentro del plazo que se está estableciendo, por lo tanto, esto constituye ya de por sí un mecanismo de restricción del derecho a la participación a través de la figura de la revocatoria del mandato, lo cual nos parece que viola digamos los principios constitucionales al respecto.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha planteado aplicar en estos casos el principio de proporcionalidad, es decir, que tanto se gana y que tanto se pierde y que tanto la medida es proporcional a la ganancia que se establece.

Sin duda hay unos propósitos de ahorro económico, de sostenibilidad fiscal y de tipo logístico que favorecerían el desarrollo de la revocatoria del mandato, pero el costo, el costo que está planteando el mecanismo nos parece que es desproporcionado y que reduce de manera desproporcionada el derecho ciudadano a revocar el mandato de los alcaldes y los gobernadores.

En sentido creemos que hay que repensar de nuevo el tema para evitar restringir el derecho a la participación a través del uso de este mecanismo.

En cuanto al nuevo mecanismo participación de las licencias sociales para proyectos de alto impacto

social y ambiental, digamos la idea de promover el diálogo social, un diálogo multiactor, a nuestro juicio hay que verla con buenos ojos, como un paso positivo en el restablecimiento de las conversaciones, de la conversación y del diálogo en el territorio sobre estos proyectos que tanta polémica han generado en el país, particularmente los proyectos mineros que tienen impacto, los proyectos extractivos en general que tiene impacto ambiental.

Yo estaría de acuerdo con el colega quien plantea que no está claro en la ley que es lo que se pretende con el mecanismo, con el dispositivo, es decir, si sustituir el mecanismo de la consulta popular o por lo menos reducir su uso, su utilización por parte de la ciudadanía o si lo que se quiere es completar el mecanismo de consulta popular con un procedimiento previo de diálogo, que no dejaría de lado la consulta, sino que la fortalecería mediante un proceso previo que tendría elementos de información, de deliberación e incluso de construcción de consensos.

En el proyecto no está claro eso y nos parece que hay que señalar claramente si es la segunda alternativa que se trata de un mecanismo que completa y fortalece la consulta popular como derecho y no que se pretende como un sustituto de la consulta popular.

A mí me queda la impresión de que el texto y la manera como está diseñado el mecanismo apunta más bien a una sustitución o por lo menos a una marginación a un segundo plano para el uso del mecanismo de la consulta popular y no en un mecanismo que la complementa y la fortalezca.

De hecho, los argumentos para sustentar esta afirmación se basan en el hecho de que en el texto del proyecto de ley hay...

...Yo creo que el proyecto le apunta a entregar demasiadas atribuciones a la autoridad administrativa, para la interpretación de que es un proyecto de alto impacto ambiental, debería haber criterios objetivos que es una consulta de alto impacto ambiental para dirimir en caso, ni dirimir sino presentar a la corporación política, el proyecto de licencia ambiental cuando no hay consenso o para establecer mediante un acto administrativo una licencia social que supuestamente digamos recogería los elementos que a su juicio de la autoridad administrativa, deben hacer parte de la autoridad administrativa deben hacer parte de esa licencia.

Nos parece que hay un peso demasiado grande en atribución, de competencias, digámoslo así, la autoridad administrativa y que el rol de la ciudadanía termina siendo absolutamente pasivo secundario y si interpretamos esto como un elemento que pretende sustituir la consulta popular, pues lógicamente deja a la consulta popular por fuera del alcance de la ciudadanía.

Nosotros queremos ratificar que la consulta popular en primero es un derecho constitucional, en segundo lugar, que la 1757, la ley de participación democrática abre la posibilidad de que las consultas populares sean de iniciativa popular, no solamente de iniciativa de las autoridades públicas.

Y eso ya digamos introduce un elemento que debería ser contemplado por el proyecto de ley, porque la ciudadanía también tiene competencia para hacer las consultas populares.

Y por último, a pesar de que tengo otros puntos para señalar, de todas maneras nos parece que el mecanismo ya existe, el mecanismo ya existe en la 1757, el de las licencias sociales, aunque no se lo llama así, se llaman las alianzas para la prosperidad, y aquí que esta Juan Fernando Londoño lo sabe perfectamente, como están definidas en los artículos 105 a 108 de la Ley 1757, las alianzas por la prosperidad tienen exactamente los mismos objetivos que los planteados para la licencia social en este proyecto de ley.

Y entonces nos parece que lo que se debería hacer más bien es retomar ese mecanismo que está en la 1757 ya establecido y más bien reglamentarlo porque no está reglamentado y velar por un digamos, una reglamentación que estimule su uso, porque hasta el momento no ha sido reglamentado.

Nos parece que la idea del proyecto si es complementar con deliberación pública el mecanismo de consulta popular puede...

...Gracias, estoy redondeando, puede ser un elemento muy interesante para fortalecer las consultas populares teniendo en cuenta digamos las bases constitucionales que tiene la consulta que he señalado, y la necesidad de que el proceso deliberativo le dé un rol mucho más activo e incidente efectivo a la ciudadanía.

La Presidencia, ofrece el uso de la palabra al señor Robinson Arley Mejía Alonso, Colectivo Socio Ambiental Juvenil de Cajamarca:

Bueno, buenas tardes a todos y a todas, en primera medida queremos manifestar que el proyecto de ley si modifica la Ley 1756 y 134 entonces en el sentido de que está planteando la responsabilidad de limitar el acceso a poder hacer una consulta de iniciativa ciudadana, enteramente lo evidencia y lo dice en el artículo 2° en el alcance donde dice que se modifique lo pertinente en cuanto a todo el procedimiento y más adelante voy a explicar por qué.

El primer elemento que nos llama la atención es ¿Definir que es un proyecto de alto impacto social y ambiental? Porque lo plantea la ley es que prácticamente el alcalde que es quien activa el procedimiento de licencia social, es el que a bien tiene que decidir si sí o si no es un proyecto de impacto ambiental.

Eso tiene ya un inconveniente y es que estamos viendo en los territorios que alcaldes tienen financiamiento de sus campañas, de estos actores que tienen intereses en estos proyectos y por lo tal pues tienen un conflicto de intereses que prácticamente, pues van a generar, se impida la posibilidad de hacer una consulta o que se pueda dar un proceso de consenso o de diálogo en un territorio.

Lo digo en el caso de Cajamarca, Cajamarca lleva ya 4 alcaldes que han sido puestos con el dinero de la empresa minera y no es un secreto, o sea, evidentemente porque no es un delito, que un actor privado financie campañas en el país.

Eso para llamar la atención, en ese sentido pues no parece extremadamente inconveniente porque ya la Corte Constitucional incluso le ha dicho al Gobierno nacional que tiene que hacer un estudio sobre los impactos en el tema de la minería, en la Sentencia T-445 para que esa carga pues no les quede a los municipios, sino por el contrario pues sea el Gobierno nacional quien asuma cuáles son los impactos y así sabiendo los impactos sabremos cuáles proyectos están generando esos impactos.

Y dentro de nuestra forma de entender los territorios, estamos viendo que la mayoría de los proyectos están generando unos impactos bastante, digamos, controversiales frente a lo que viene desarrollando cada territorio como su desarrollo económico local.

En segunda medida queremos nosotros llamar la atención frente a ese nuevo mecanismo y es la licencia social, a nosotros de alguna forma nos parece que es un elemento importante, pero queremos proponer que la licencia social sea otro procedimiento, sino que sea un proceso integral dentro de la licencia ambiental, es decir, esa gran llamada audiencia pública ambiental que es opcional dentro del proceso de licenciamiento ambiental, pues sea más bien un proceso de licenciamiento social en donde pues tenga unos parámetros más claros.

Porque a nuestra forma de ver como lo decía al principio, hay un conflicto de intereses, si ponemos en una mesa a hablar a la autoridad local, concejos y alcaldes ponemos al Gobierno nacional, ponemos a una empresa con un interés claro y ponemos a la comunidad, claramente vemos una asimetría de poderes en donde prácticamente la comunidad no va a tener la posibilidad de decir que no.

Y si a eso le agregamos que, si no hay un consenso, el alcalde tiene a bien llamar o no a una consulta popular o activar la formalización de la licencia social ante el concejo municipal por medio de un acuerdo, pues claramente ya se ve una limitación al mecanismo de participación ciudadana.

Nuestro llamado ahí es que, si va a haber una instancia de consenso, pues tiene que tener primero unos roles muy claros para cada actor, en el proyecto de ley se plantea un perfil muy claro para la autoridad local, que es el que de alguna forma está llamado a convocar, el que está llamado a entender qué es lo que está pasando de acuerdo a lo que digan los diferentes actores, pero no sabemos, ¿quién es la comunidad?, ¿cómo se va a elegir la comunidad?, ¿quiénes van a poder participar?

Pero sobre todo nos parece extremadamente inconveniente, si tenemos un alcalde que ha sido financiado por esa empresa, que está al lado, ahí en ese mismo escenario, tenemos un consejo que ha sido financiado también por esa misma empresa, que está dialogando y tenemos por otro lado como se ha visto, un Gobierno nacional haciendo unas expresiones indebidas en los consejos municipales, como ha sucedido en Cajamarca, pues claramente lo que vamos a tener como resultado es un escenario donde la comunidad no va a tener la posibilidad de debatir en ese sentido.

Entonces ahí llamamos la atención es para que, si se va a tener un escenario de esos, pues lo que tiene que garantizarse es que mínimamente la gente pueda decir que no, o como pueda decir que sí y si dice que no, pues lo que se tiene que dejar claro en la ley es que cuando no hay un consenso pues tenemos que llamar a la asamblea, es decir, tenemos que llamar a una consulta popular.

Y el proyecto de ley no deja claridad de que sí se puede hacer...

...Bueno, en esa medida, nos parece que debe haber, claramente, en la ley decir que si no hay un consenso se deberá convocar una consulta popular, o sea, no puede ser que quede a potestad del alcalde y esa consulta popular puede ser de iniciativa del ejecutivo, es decir, del alcalde o el gobernador o de iniciativa ciudadana como lo plantea la 1757.

El tercer elemento que nos parece extremadamente inconveniente, es bueno, el tema de la consulta popular ¿No? Claramente el proyecto pues de alguna forma pretende un poco evitar que se llegue a la consulta para tener un mecanismo previo y garantizar que, de alguna forma, no sé... no sé cuál es el objetivo...

...De alguna manera como que no permita pues que la ciudadanía pueda decidir cuando no hay un consenso, entonces nosotros queremos proponer en esa medida de que la consulta popular que se llegase a hacer cuando no es un consenso, que quede claramente que tendrá que ser vinculante, obligatoria, pero además que tendrá que tenerse en cuenta en el proceso de licenciamiento ambiental, es decir, que si la consulta popular en determinado momento dirá que sí o dirá que no, a tal x proyecto, pues si es sí se otorgará licencia inmediata, si es no se deberá negar la licencia ambiental.

Y a eso agregarle que en casos como los que ya han sucedido, por lo menos en los territorios donde ya se hizo consulta popular, pues ya se tiene que hacer un proceso de homologación, por lo menos los 9 municipios que ya hicieron consulta popular, pues este mecanismo ya es obsoleto porque la gente ya decidió.

Entonces en ese sentido que quede un artículo donde se diga que en municipios donde ya se hizo consulta popular, pues ese procedimiento ya no se debe hacer, porque si ya se hizo una consulta y de acuerdo al resultado pues se habrá otorgado o se habrá negado la licencia social.

Entonces finalmente agregar eso en un anexo, una ñapa, es que queremos solicitar amablemente, en la parte emotiva, en la parte de la motivación del proyecto de ley, habla de dos procesos que como ejemplo donde de alguna forma se utilizó mal la consulta y citan a Piedras y a Cajamarca, queremos hacer una diferencia y es que si hay procesos que hayan tenido un proceso, digamos un diálogo franco donde se hayan dado los espacios para poder debatir, ha sido en esos 2.

Se han hecho cerca de 3 audiencias públicas en el Congreso, se han hecho infinidad de cabildos abiertos, foros, bueno, ha habido toda una discusión del tema, entonces creemos necesario pues que, a

bien del ponente del proyecto, pues se retiren esos 2 ejemplos, porque claramente pues no están acorde en lo que pasó a la realidad.

Cajamarca y Piedras son un ejemplo hoy para el país y lo que se desarrolló allá fue con información veraz y sobre todo con las garantías necesarias para que la gente pudiera decidir, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al señor Luciano Sanín Vásquez, Corporación Viva la Ciudadanía:

Muchas gracias, sobre este proyecto queremos decir varias cosas, la primera Senador Roy es que nosotros quisiéramos estar discutiendo el proyecto de garantías de participación que se debió presentar al Congreso desde el semestre pasado y que es resultado del acuerdo final entre las Farc y el Gobierno, esperamos que ese tema ocurra.

Bueno, lo siguiente es que nos parece muy importante es que estas audiencias se hagan antes de empezar el trámite legislativo para que se pueda sondear las observaciones y recomendaciones y sea realmente eficiente la participación.

Y hay que decir que, sobre este tema de consulta, revocatoria del mandato hay bastantes iniciativas y bastantes lecturas en el país que es necesario entender el momento de discusión sobre la participación.

Miren, hacía tiempo, hacía bastantes años, tal vez desde la Constitución del 91, que no se hablaba tanto del tema de participación y se está hablando del tema de participación, porque bueno acaba de ocurrir un proceso de paz que abre la posibilidad de reforma política, estatuto de oposición, ley de garantías, se está hablando en un proceso nuevo de negociación también del tema de participación, el 31 de octubre empiezan las audiencias con el ELN que también van a discutir ese punto.

Pero también se habla de participación, porque bueno, tenemos una evidente crisis del sistema de representación política, cuando la crisis de los partidos y del sistema de representación se vuelve grave, pues el tema de participación siempre aparecerá.

Y se habla de participación porque también es evidente la inconformidad y la protesta social que hay, es decir, tenemos que discutir el tema de participación y es un momento muy bueno, y por eso saludamos la iniciativa del Senador en ese sentido, se mete en esta corriente de abrir una discusión, 26 años después de la Constitución del tema de nuestra democracia participativa.

Digamos ese es el primer punto que queríamos decir, el segundo está ligado a este y es el enfoque, mire, cuando se trata de derechos y cuando se trata de derechos políticos el Congreso no tiene toda la posibilidad de legislar, tiene un límite muy claro, y es que cuando se habla de derechos políticos su límite es que tiene que ser expansivo, es decir, en derechos políticos el Congreso tiene un mandato, de hacer expansivos los derechos políticos y hacerlos mejores, con mejores garantías.

Además del deber de progresividad que ya se señaló, es decir, esta iniciativa y cualquier iniciativa

relacionada con el tema de participación pues tiene que realizar el principio del estado y de la democracia participativa y el carácter expansivo de la democracia participativa.

No le es dable al Congreso por toda la jurisprudencia que hay en la Corte de limitar los derechos políticos y sobre todo los derechos de participación.

Dicho eso nosotros queremos decir lo siguiente sobre las dos medidas que propone el proyecto de ley, el primer análisis que hay que hacer es sobre los problemas que quiere resolver, entonces analicemos eso primero.

Consultas populares, el proyecto en su exposición de motivos dice que quiere resolver dos problemas, uno la ineficacia, ninguna revocatoria del mandato, ha logrado revocar el mandato, porque no ha tenido el umbral y segundo lo costoso que termina siendo el uso de un mecanismo que es ineficaz y habla de los 100.000 millones de pesos que se han gastado en esa materia.

Entonces aceptemos este diagnóstico que es bastante evidente, es costoso e ineficaz al mecanismo, veamos la medida, la medida que propone el Senador es una fecha única que de entrada le digo, una fecha única reduce los costos, es evidente, incluso una fecha única unida, pedagogía desde la Registraduría puede incentivar la participación electoral, estoy de acuerdo, habrá que mirar como dice Foro Nacional por Colombia cuál es la fecha, el rango para que la campaña se pueda hacer, sí para que esto sea compatible ¿Sí?

Pero digamos una medida de racionalización uno no se puede oponer, pero lo segundo, hay una medida que trae el proyecto y es las garantías y el proyecto opta por darle las garantías al alcalde, que estoy de acuerdo, o al gobernador, que pueda ejercer la política, eso hay que resolverlo, es absurdo que a uno lo quieran revocar y no pueda hacer política, eso estoy de acuerdo que se tiene que hacer, pero también el proyecto tiene que hablar de las garantías para los...

...Muchas gracias, garantías para los promotores de la revocatoria, tiene que ser equilibrado, no solamente con el Gobernador y con el Alcalde, sino también con los promotores de la revocatoria.

Eso sobre la revocatoria; sobre el mecanismo nuevo, así lo entiendo, un mecanismo nuevo de participación, lo que está haciendo el proyecto de ley estatutaria es diciéndole a los ciudadanos y usted tendrá un nuevo mecanismo, que se llama licenciamiento social, que tiene audiencia, que tiene talleres, que tiene discusiones, que tiene deliberación, que tiene la posibilidad de hacer acuerdos, es un nuevo mecanismo, yo lo entiendo como un mecanismo autónomo, no afecta, ni inhibe, ni limita, ni debe obstaculizar otros mecanismos.

Es uno nuevo, incluso, si lo entendemos como un nuevo mecanismo me parece que es muy bueno que tengamos un nuevo mecanismo, los saludo, como eso, un nuevo mecanismo de participación ciudadana y lo saludo porque yo prefiero siempre

que hay deliberación, no solamente decisión sino deliberación, que exista la posibilidad de debatir.

En ese sentido recibimos bien la propuesta, pero tenemos y usted encontrara en el texto unas debilidades en el diseño del mecanismo, que nosotros quisiéramos revisar, mire la primera que me parece supremamente importante que hayan alcanzado a llegar amigos de los procesos de consulta popular, pero usted debería consultar ampliamente a todos los que han intentado la consulta popular y preguntarles qué problemas han tenido, qué dificultades han tenido y hacer un buen evento sobre eso, porque si queremos hacer una ley que mejore eso, pues escuchemos a los que han usado el mecanismo, que lo están usando masivamente.

Ese digamos es la primera sugerencia, es decir, la consulta popular Senador no tiene solo los 2 problemas que usted señala en la exposición de motivos, que los tiene:

1. La falta de eficacia, claro si no se formula bien no termina siendo eficaz.
2. El tema de la oportunidad, que no necesariamente llega en el momento que se necesita.

Esas dos cosas el proyecto las quiere resolver, pero yo estoy seguro que si usted consulta a los que promueven las consultas encontrará otros temas que ya lo empezaron a señalar, el tema de la asimetría, el tema de la información, otros temas que creo que es importante aprovechar esta oportunidad para mejorar.

El que usted le otorgue solo la facultad al alcalde y al Gobernador de iniciar el proceso, ya le quita el carácter ciudadano a este nuevo mecanismo, yo le sugiero métale que la iniciativa la tenga el Concejo, la Asamblea, la ciudadanía, el alcalde y el gobernador, como esta para otros mecanismos de participación ciudadana ¿Sí?

La ciudadanía puede decir yo quiero un proceso de deliberación, con x cantidad de firmas o de cantidad de organizaciones que lo propongan.

Lo siguiente, este mecanismo se refiere a proyectos de acto impacto...

...Se refiere a proyectos de alto impacto, mire también hay temas que no caben dentro de la noción de proyecto, ya con la discusión de que es un proyecto de alto impacto, pero hay temas que son de política o de planes, el plan de ordenamiento territorial, por ejemplo, no es un proyecto de alto impacto, ¿Sí? Pero puede definir o la definición de la política pública, puede afectar gravemente o de manera importante la vida de la población, por tanto, debería también tener la posibilidad de licenciamiento ambiental, de licenciamiento social perdón.

El cuarto elemento, tiene que ver con el tema de la oportunidad, estamos de acuerdo que el que haya la posibilidad de licenciamiento social es muy oportuno, es decir, que la incidencia de la participación sea oportuna, llegue en el momento en que se necesita, antes de que el proyecto arranque, estamos de acuerdo, el problema es que no resolvemos con los proyectos que ya están funcionando o con los proyectos sobre los cuales

no hay acuerdo, es decir, este mecanismo como está diseñado va servir para los proyectos que no hayan empezado y cuando hay acuerdo, cuando no hay acuerdo va ser al contrario, algo complicado o con los que están en marcha.

Creo que hay que pensar eso y habría que discutir la fórmula.

Y finalmente hay que ponerles garantías a los actores, ya lo dijeron los amigos de Cajamarca, garantías que equilibren la deliberación, porque una deliberación sin equidad, sin posibilidad material de todas las partes tener la misma posibilidad de intervenir es muy importante, y sobre todo en temas tan sensibles en los cuales es muy fácil perder la autonomía.

Y con esto termino, un mecanismo de participación ciudadana debe su diseño hacer efectivo unos principios, y yo le sugiero que piense en la regulación de esto...

...Si, uno, garantizar la autonomía de los ciudadanos, o sea, que los ciudadanos no sean afectados, compelidos, amenazados o comprados en esta discusión y dos su soberanía, es decir, no le inhiba la posibilidad de convocar a una consulta popular, estas son las dos cosas.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Jaime Hernando Suárez, Registrador Delegado para lo Electoral:

Muy amable Senador, muchas gracias, un saludo del señor Registrador Nacional el doctor Juan Carlos Galindo quien se excusa por no haber podido asistir, ya por Secretaría radicamos un escrito que él hace llegar sobre el análisis que se hizo del proyecto.

Yo hago un pequeño resumen acá, lo dijeron los dos puntos, uno la revocatoria del mandato y otro lo atinente a las consultas populares.

Sobre la revocatoria del mandato y digamos el auge que han cogido las consultas populares y las revocatorias de mandato, especialmente en este año, en este año que estamos pasando y la financiación de las mismas, pues entendemos que sea oportuno de pronto colocar una medida para darle cierto orden a estos mecanismos de participación ciudadana.

En la revocatoria del mandato que realizamos desde la Registraduría y hablando de una parte técnica, encontramos pues unas objeciones por parte de los gobernadores y de los alcaldes, son las quejas frecuentes de ellos y es que está siendo utilizada esta figura como un arma del perdedor, una vez pierde inmediatamente le va revocar el mandato, el mismo día de las elecciones, inclusive antes de que haya empezado a ejercer su cargo.

Entonces entendemos que esto deslegitima la figura de la revocatoria, así mismo, señalan los gobernadores y los alcaldes que no tienen un espacio claro señalado por la ley para señalar o exponer los logros o la ejecución de su programa, entonces entendemos y vemos con muy buenos ojos que se proponga un espacio en este proyecto para que los mismos mandatarios tengan la oportunidad de dar a conocer no solo sus programas de Gobierno si no la ejecución de los mismos.

Por parte de los promotores las quejas que son más frecuentes es que los gobernadores y los alcaldes bloquean el proceso, días anteriores o el mismo día de las votaciones, invitando a los ciudadanos de cierta forma a otro tipo de actividades o programando algunas actividades con el fin de que los ciudadanos, posibles votantes no acudan a las urnas.

Por eso también entendemos que se dé aplicación a la que conocemos como la ley de garantías, la fijación de una misma fecha de por sí ya generaría unos ahorros presupuestales, también en cierta forma por parte de los mandatarios locales, creeríamos que van a dejar de quejarse que nos los dejan gobernar por estar pendientes de la revocatoria.

Vemos un problema muy serio y así lo señalamos, en el escrito el señor Registrador Nacional así lo señala y es la reglamentación que se debe tener, esta reglamentación creemos que debe incluirse en el proyecto de ley a cargo de la Registraduría Nacional, para reglamentar estas actividades, fijar una especie de calendario electoral para las revocatorias en el cual se dan unas fechas ciertas para que los promotores se puedan registrar, unas fechas ciertas para recoger los apoyos, para la revisión, ya está reglado que hace la Registraduría, la expedición del informe técnico y debe darse también el espacio y la posibilidad para que este informe técnico de la Registraduría sea objetado, tanto por los mandatarios como por los promotores.

Incluso, darse un espacio para las posibles acciones judiciales que puedan dar con origen de este mismo informe técnico, de este proceso.

Sobre las consultas estamos de acuerdo con la socialización cuando hablamos de las licencias sociales, sobre la socialización que se debe hacer de estos procesos, que se señala a través de audiencias y de talleres, creemos que se deben escuchar las partes, escuchar a la comunidad y las personas deben saber cuándo están acudiendo a las urnas porque es que lo están haciendo.

Pero sí quisiéramos aprovechar y así lo señala el señor Registrador en su escrito, quisiéramos aprovechar este proyecto de ley que para nosotros viene siendo histórico para que se establezca con claridad a qué autoridad le corresponde la financiación de los mecanismos de participación ciudadana, específicamente las consultas populares.

Estamos, ustedes han escuchado al señor Registrador el doctor Juan Carlos Galindo pues en el debate que estamos digamos en este momento con el Ministerio de Hacienda de quien debe sufragar estos mecanismos, si las autoridades departamentales, municipales o como lo sostiene la Registraduría deben estar a cargo del Ministerio de Hacienda.

Este es un resumen de los aspectos señalados por el señor Registrador Nacional en su escrito, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Juan Fernando Londoño, Centro de Análisis de Asuntos Políticos:

Muy buenas tardes Senador, muy buenas tardes a todos los participantes en la audiencia, yo quiero hacer unos comentarios y consideraciones en virtud de que tuve la fortuna de colaborar con el Senador

Roy Barreras con algunas ideas que se incorporaron en este texto.

Lo primero creo que resaltar y creo que aquí hay una especie de consenso de que hacer las revocatorias de mandato en una sola fecha no solamente generaría unos ahorros, sino sobre todo le daría una mayor trascendencia política, el problema de las revocatorias hoy en día es que claro, como son un montón de hechos aislados en un país centralista, eso merece una información por parte de los medios de comunicación, no se vuelve un hecho político y por lo tanto termina víctima las revocatorias del peor mal que tiene la democracia electoral en Colombia es el abstencionismo.

Porque todo eso lo solucionaríamos si tuviéramos voto obligatorio, si ese voto obligatorio ninguno de estos problemas existiría, porque el alcalde en lugar de refugiarse en la técnica de poner a los ciudadanos a hacer otras cosas y evadir el debate político, pues lo que haría es salir a defender su obra de Gobierno, que es lo que debe ser la esencia de un proceso de discusión en torno a una revocatoria del mandato, la rendición de cuentas que tiene que hacer el alcalde. Y pese de que hay muchas típicas al actual proceso, yo sí creo que un elemento fundamental que ha generado esta explosión de las revocatorias, que es fruto de que rebajamos los umbrales en la ley de participación, es que pone a los alcaldes al menos a rendir cuentas, entonces los bajan un poco de su pedestal de que ya llegué yo y no tengo que decir nada, porque lamentablemente los mecanismos de rendición de cuentas no funcionan bien, pese a que alcalde tiene que hacer una rendición de cuenta periódica, pues esas rendiciones todos sabemos terminar en una alcalde que hace un informe muy bonito, invita a los funcionarios de la alcaldía a que vayan a la reunión y lo aplaudan.

Eso no funciona, entonces por lo menos la revocatoria les pone un control, que sea producto de los enemigos, pues eso es inevitable en la política, la política de la contradicción, etc. Entonces yo creería que la observación de fondo es la de Fabio, pero Fabio es que aun hoy en día si usted arranca el proceso 18 meses después, tampoco le dan los tiempos.

Es que la revocatoria ¿La diferencia cuál sería? Que hoy en día la legislación, y eso no se modifica, pues digamos si se hace una revocatoria ya cerca de los últimos 18 meses no hay una nueva lección, simplemente se designa una persona para esos últimos 18 meses.

Entonces yo aprecio digamos esta lectura de Fabio un poco de si esto no termina restringiendo, me parece que está bien, pero me parece además que como dice el doctor Jaime Hernando tiene una gran ventaja y es ordenar el calendario electoral y dar garantías al alcalde para que haga política y salga a defender su obra de Gobierno.

Y por supuesto si esto se puede mejorar con darle garantías a los opositores para que también hagan unos debates, pues creo que eso es lo que debe alimentar la democracia, lo que la democracia colombiana necesita es más deliberación, más espacios institucionales.

Y con eso conecto con la segunda parte, con el de las licencias sociales y con el tema de lo que está pasando, lástima que el Senador se haya salido, pero mire, lo que acaba de hacer el Ministerio de Hacienda me parece muy grave, de decir nosotros no financiamos las consultas.

Primero, por un parte de razones técnicas, la primera es que los municipios no tienen un rubro del presupuesto destinado a financiar procesos electorales, eso no existe doctor Jaime Hernando en la legislación actual, y entonces por lo tanto lo que hace el Ministerio de Hacienda, es decir, que el Ministro de Hacienda está en la facultad expresa de recortar los derechos de los ciudadanos al no asignar esos recursos.

Y aquí que tenemos tantos activistas, pues yo sí esperaría que haya una acción, digamos de la ciudadanía diciendo que esto afecta claramente los derechos de los ciudadanos, porque si hubiese un rubro como el que colocamos en el borrador de la ley estatutaria de garantías de participación de un fondo local para la participación, que es lo que se debería hacer con el que se financien estas cosas, ah perfecto, ahí hay un rubro, hay un fondo y hay con qué financiarlo, pero hoy en día no lo hay.

Y esto tiene un agravante político, que es el tipo de errores que comete el Gobierno actual, y es mandar el mensaje equivocado ¿Cuál es el mensaje? Como no vamos a financiar los mecanismos institucionales de participación, pues la alternativa para los ciudadanos es usar los mecanismos no institucionales.

La democracia Senador es un mecanismo que permite dirimir los conflictos en la sociedad, algún gran pensador digo: “la democracia permite contar las cabezas sin necesidad de cortarlas” la democracia es el sistema privilegiado que han encontrado los sistemas políticos occidentales para resolver los conflictos.

Entonces, el desafío que tiene Colombia es o resolvemos esos conflictos generando unos espacios institucionales para que haya un mecanismo de contar esas cabezas y sopesar la voluntad ciudadana o cerramos estos espacios como hace el Ministerio de hacienda y entonces lo que van a tener que hacer los ciudadanos es acudir a las vías de hecho para hacerse escuchar.

Entonces ¿Qué escenario queremos para Colombia, que la gente pueda liderar consultas populares o que la gente tenga que hacer bloqueos, cerrar las vías? Pues a mí me parece que el escenario adecuado es el primero, tener mecanismos institucionales.

Entonces conecto con el tema de las licencias sociales, hay que hacer dos diferencias, el proyecto no toca el tema de las consultas populares, de hecho, se podría incorporar como muy bien lo sugeriste tú, que si no hay un acuerdo se haga una consulta popular, pero entonces si se hubiera puesto eso, todo el mundo estaría diciendo ah si ve que es un mecanismo para restringir la consulta popular.

No, este es un mecanismo nuevo y distinto y me parece muy bien lo que propone Luciano que no

se pueda, que no tenga el alcalde el monopolio de activar el mecanismo, eso me parece muy bien.

Pero la gran diferencia para que entendamos es que, en esta lógica, el mecanismo se activa frente a un proyecto específico, que va terminar en un acto administrativo que es el que permite la concesión y explotación de un determinado proyecto que tiene un gran impacto ambiental.

Las consultas populares como se hacen hoy en día no son para revocar actos administrativos, Luciano por eso esto tampoco puede tocar los proyectos que están en marcha, no esto es hacia el futuro.

Porque la consulta popular lo que hace es un planteamiento genérico de quiero o no minería, pero es que el problema es para mí, que la democracia entre el no rotundo y el sí rotundo tiene una gama de grises, que es lo que permite que como seres humanos deliberemos y encontremos una opción intermedia.

Y lo que hace este proyecto es tratar de buscar un mecanismo, no que suplante las consultas populares, no que modifica las consultas populares, sino que modifica el proceso de licenciamiento ambiental sacando el licenciamiento social, que hoy en día es un subproducto.

Hoy en día, aquí que tenemos a nuestros amigos ambientalistas ¿Cómo funciona eso? Lo que una empresa pide es una licencia ambiental, y se le da un acto administrativo por parte de la ANLA o de la CAR respectivo, de usted si puede hacer esta explotación.

Y dentro de esa licencia ambiental hay una partecita que dice licencia social y esa licencia social consiste en que ellos hacen un estudio y tienen que hacer una socialización con la comunidad, nadie controla eso, etc.

Aquí lo que se propone es crear un mecanismo autónomo como muy bien lo señaló Luciano, distinto a ese licenciamiento ambiental que de hecho no se modifica porque se crea algo nuevo ¿y es que la gente en el territorio realmente quiere esto? Y lo que se promueve es un mecanismo de diálogo y de deliberación para que los grises tengan cabida.

Si al final no hay un acuerdo en consenso, los ciudadanos antes, durante, después, todavía pueden usar la consulta popular.

¿Cuál es el problema que existe hoy en día? Que no hay un mecanismo para hacer esa discusión...

...Porque el Gobierno nacional no ha regulado el tema de acuerdo con las decisiones que ha tomado la Corte Constitucional, en lugar de recortar el derecho a la participación ciudadana, lo que el gobierno tendría que hacer es presentar la ley orgánica de competencias territoriales que establece como es tema de manejo de suelo y subsuelo de acuerdo a lo que le dijo la Corte Constitucional.

Entonces este mecanismo no afecta la consulta popular, pero si se vuelve un mecanismo alternativo para una discusión y deliberación sobre el tema, porque hoy en día lo que tenemos es consulta popular o bloqueos, y manifestaciones, entonces entre esas opciones podemos crear un mecanismo nuevo que

permita la discusión y la búsqueda del consenso, que no sea minería no o sí, sino minería sí, pero...

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al señor Jaime Andrés Tocora Lozano, Veeduría Minero Ambiental de Ibagué – Tolima:

Muy buenas tardes, mi nombre es Jaime Tocara, hago parte de la Veeduría Minero Ambiental que se hace en Ibagué, es una red de veeduría minero – ambientales en el marco de poder utilizar esos mecanismos de participación ciudadana que nos parecen tan interesantes, pues son esas herramientas que tenemos predilectas para poder defender el territorio.

Es ahí donde hace más de 2 años venimos construyendo el escenario en Ibagué y pues estamos legalmente constituidos en Cámara de Comercio, como para dejar la claridad si de pronto habían dudas de dónde salía la veeduría y la veeduría ciudadana ¿no?

¿Hacia dónde va o hacia dónde creemos como que gire la intervención? Se hace necesario entender que la participación ciudadana es un ejercicio integral, no es un ejercicio aislado, cuando hablamos de ejercicio integral, viene constituido, viene digamos conformada por múltiples mecanismos, por múltiples espacios, por deliberación, por debate por argumentación, por la oposición que se hace tan necesaria en ese tipo de espacio.

Pero sobre todo las consultas populares tienen una característica particular y es la necesidad de poder articular muchos sectores sociales en la defensa de un bien común o en la defensa del agua, la vida, el territorio en el caso de los modelos extractivos.

Y frente a esto yo quiero dejar mucha claridad de por qué hemos venido nosotros impulsando una herramienta llamada consulta popular, nosotros no estamos en contra de la minera, el problema es que el gobierno nacional hizo un modelo minero totalmente desordenado.

¿Y por qué totalmente desordenado? Hasta el año 2012 iban 9.000 títulos mineros en el país, de esos 9.000 títulos mineros 24 millones de hectáreas entre concedidas y solicitadas, si usted se va para el departamento del Tolima y espero se vayan algún día para el departamento del Tolima y entiendan la realidad del territorio nos damos cuenta que de las hectáreas que entregaron en mi departamento muchas hacen parte de los bosques de niebla, muchas hacen parte de las reservas forestales, y muchas hacen parte paradójicamente del Cerro del Carmen Machín donde el 60 por ciento ya está concesionado para hacer minerías y está siendo el restante 40 por ciento solicitado.

Cajamarca, la despensa agrícola del centro del país fue entregada para hacer minería, un pueblo de 50.000 hectáreas, 41.000 hectáreas ya fueron entregadas para hacer minería y frente a esa realidad y a ese oscuro panorama que teníamos los ciudadanos ibaguereños, tolimenses y que tiene todo el país, porque el problema de la minería, esto hablando solo de minería, no estamos hablando ni de hidrocarburos, ni estamos hablando de

hidroeléctricas, sino un solo problema digamos en el orden extractivo, que son varios ya.

Y frente a eso obviamente entendemos que se ha venido reformulando, pero también es porque el gobierno nacional le sirvió de testaferrero a las empresas multinacionales, porque es que esos títulos que le entregaron en todo el país fue para que sus inversionistas pudieran digamos en las bolsas internacionales especular y haber ganado más plata a partir de nuestro territorio, a partir de nuestros muertos y a partir digamos de la capacidad que nosotros tenemos de autogobernarnos.

Eso fue un desorden minero y frente a ese desorden minero las comunidades respondimos de la manera mucho más racional posible y fue por medio de la democracia ¿y qué hicimos? Utilizar una herramienta llamada consulta popular para poder decidir sobre nuestros territorios, no hemos sido desinformados, por el contrario, yo creo que estamos sobre diagnosticados en el tema minero.

Me parece grosero que el gobierno nacional siga diciendo que vamos a hacer estudios si el faquín es malo o no es malo, cuando ya el mundo entero dice esa práctica es lesiva, genera una serie digamos de problemáticas ambientales, al igual que la minería a cielo abierto.

Repito, no estamos en contra de la minería, pero llamo a la sensatez, ustedes creerían que, en una zona de alta montaña, una zona de reserva forestal, una zona digamos de productora de alimentos, despensa agrícola del centro del país, una zona que esa estrella hídrica del departamento del Tolima tiene 161 fuentes hídricas ¿podemos hacer minería allá? ¿y no cualquier minería, minería a cielo abierto?

Acabar con las montañas totalmente, molerlas, pulverizarlas y coger a Piedras Tolima, otro municipio hacia el norte el Tolima como un botadero de basura para las empresas multinacionales ¿y qué pasó con la gente de Piedras? Pues nos tomamos las vías principales al pueblo y dijimos acá no entra un solo carro de la empresa, y mientras el Esmad, porque ahí sí hizo presencia del Estado colombiano para golpear a la comunidad con el Esmad, Carabineros y demás, decidimos utilizar y entender qué es lo que dice la Constitución del 91, en su artículo 1° Colombia un Estado social de derecho, descentralizado con plena autonomía de los entes territoriales.

Y frente a ese artículo 1° de la Constitución creímos que se abrió un panorama y empezamos a entender de que ahí teníamos una herramienta y empezamos a optar por las consultas populares, no creíamos en la democracia, lastimosamente la democracia solamente llegaba cada 4 años con los partidos tradicionales acompañados de tejas, cemento y ladrillos, porque esa era la democracia que conocemos los territorios.

Hay una democracia mucho más radical, mucho más profunda y es la que empezamos a construir y frente a eso empezamos a entender que las consultas no son sacadas como una carta debajo de la manga, no son sacadas como un mago saca un conejo del sombrero, sino que están dentro de ese marco constitucional.

Ya hablamos de ese artículo 1°, luego la Ley 134 ¿Qué dice la Ley 134? Las consultas populares, es la institución mediante la cual los entes territoriales, las gobernaciones y demás tienen la capacidad de poder convocar a las personas para que decidan sobre un territorio determinado...

...Frente a ese marco legal empezamos a entender bueno, ya tenemos un marco legal que es el artículo 1° de la Constitución, luego entendimos que había un escenario de consultas populares, luego dijimos bueno y en donde las podemos utilizar, artículo 33 de la Ley 136, cuando haya actividades mineras o turísticas que afecten con hacer un cambio significativo del uso del suelo se deberán hacer consultas populares.

Las consultas populares son obligatorias, las consultas populares debieron haberse hecho en todo el país, porque es que todo el país se lo entregaron a los mineros y frente a eso lo que nosotros hicimos fue un procedimiento básico y empezamos a convocar consultas populares y frente a ese mecanismo creemos que viene siendo la herramienta mucho más propicia para solucionar los conflictos.

Nosotros estuvimos hace como 1 mes en Ginebra en la ONU y estuvimos denunciando eso, lo que decía un poco el compañero en la primera intervención y es como paradójicamente mientras Colombia está hablando de paz y se trata de generar en el papel un clima de paz, paradójicamente a las comunidades nos van declarando la guerra.

Porque es que mientras firman la paz con los actores armados a los que hemos utilizado las vías democráticas, como son las consultas populares, nos dicen que no hay plata, nos dicen que no son vinculantes y que son ilegales prácticamente ¿Qué nos va quedar a nosotros como movimiento social?

Yo llamo a verdad que, si queremos construir una paz estable y duradera, pues no auspiciemos la guerra, porque pareciera que eso fuera el ir recortando los mecanismos de participación ciudadana, particularmente las consultas populares.

Y frente al proyecto, ahí tengo una duda, y es que se llama así: modificar y modernizar la Ley 134 del 94 y la Ley Estatutaria de participación ciudadana 1757, una ley de hace 2 años, o sea, modernizar lo moderno porque de verdad es una ley sumamente reciente.

Y lo que dice en su artículo 8° en el parágrafo del artículo 8°, dice que las consultas populares podrán ser convocadas por el gobernador, pero después de una serie de elementos como lo son talleres, audiencias, hoy en día decimos que ni hay plata para hacer consultas populares, ¿pero sí va haber plata para todo ese procedimiento?

Yo quiero ver dónde están esos recursos, porque si no los tenemos para hacer consultas, ahorita sí se hace mucho más complicado, porque aparte de eso de que tiene que haber un procedimiento burocrático, sumamente amplio, no sabemos cuál va ser el criterio ¿el criterio lo va tener un alcalde? O sea, las alcaldías hoy en día una alcaldía digamos como la de Piedras que tiene deficiencias económicas, le va

tocar al alcalde sacar de su bolsillo para poder hacer esos estudios.

Ah, pero cuando nos damos cuenta los estudios los pagan las mismas empresas, porque es que los estudios que piden las agencias como el ANLA y demás o el Ministerio son pagos por las mismas empresas que tienen cláusulas de confidencialidad, estudios totalmente amarrados.

Entonces vemos que este tipo de proyectos son lesivos si van en contravía de poder condicionar las consultas populares que era un poco lo que había entendido, si estamos equivocados, pues vaya y venga, que se amplíe mucho más la posibilidad de que las comunidades se puedan expresar, pero que en ningún momento se vaya a condicionar la consulta popular.

Hay consultas populares de iniciativas ciudadanas como la 1757 y ahí ya quiero finalizar si me regalas 1 minuto, 2 minutos, decir que la consulta popular en su justificación de este proyecto de ley, es ahí donde me deja digamos el vacío porque yo digo si...

...en este país que esta tan ávido de democracia y que de verdad la democracia se hace aguas en ese tipo de espacios, creemos que justificar y es verdad ahí donde tengo como el vacío, yo digo no creo en el buen espíritu porque es que la justificación no me convence, cómo vamos a decir que la consulta popular de Piedras no fue vinculante porque ya había un derecho adquirido por parte de una empresa.

Eso es totalmente falso, un título minero no es un derecho adquirido, la empresa AngloGold Ashanti que es la empresa en mención, no tiene licencia de explotación en Piedras Tolima.

Entonces decir dentro de la justificación que la consulta de Piedras no fue vinculante y esa va ser la justificación para armar una agencia social me parece que no es sensato.

Y lo segundo, me parece que es mucho más grave aún decir que la consulta popular de Piedras, de Cajamarca no es vinculante ¿Cómo así que van a decir eso? La consulta popular de Cajamarca y lo dice dentro de la justificación del proyecto de ley que sumercé presenta, y dice que la consulta no es vinculante porque es una consulta que estaba mal realizada la pregunta.

Recordemos que hay un procedimiento legal...

...Esas consultas populares deben ir a los tribunales administrativos y dichos tribunales administrativos le dan el orden de constitucionalidad, la pregunta es de carácter general, no construye al elector, es una pregunta que preguntan sí o no están de acuerdo con que se realicen actividades mineras en Cajamarca Tolima, ahí no está condicionando al elector, es una pregunta que está totalmente amplia y es una pregunta que es totalmente constitucional.

Y finalmente a lo que voy yo ¿es que es lo que entendemos por democracia? 15 días antes hubo elección atípica...

...Ya termino, ya termino, 15 días antes hubo elección atípica en Cajamarca de alcalde, ese alcalde saca 4.500 votos y a los 15 días tenemos una consulta popular en contra de todo, en contra de

las chequeras de las multinacionales, en contra de viajes y demás y logramos sacar más 6.300 votos en Cajamarca Tolima.

Y que diga el alcalde de Cajamarca y que algunos Senadores digan hoy en día que esa consulta no es de carácter vinculante, entonces yo digo ¿Cuál es la esencia de la democracia? La democracia sirve para elegir a esas figuras representativas, pero cuando la gente decide no, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al señor Luis Jaime Ortiz, Comité Ambiental en Defensa de la Vida:

Buenas tardes, lo primero que quiero decir es que la consulta popular es una licencia social o no, es decir, en este momento hay 8 pueblos que hemos hecho consulta popular y no con el voto le hemos negado la licencia social a esa explotación que no encontramos conveniente, y aquí estamos jugando a una cosa muy sencilla, la cuestión es tenemos una democracia, pero si ustedes votan lo que no nos gusta tenemos otra.

Entonces, lo que yo creería es que este decreto ley, este proyecto de ley es innecesario, lo que necesitamos es profundizar en la utilización de la democracia a nivel popular y hay varias cosas del planteamiento que a mí ni me gustan directamente.

El municipio de Arbeláez hace parte de 2 bloques petroleros diferentes, uno nos coge con Pasca y el otro nos coge con San Bernardo, tenemos que aceptar que a nuestros hermanos del municipio dé al lado que les están negando la consulta con marrullas, tenemos que aceptar que eso es correcto y que ahora nos van a dar una licencia social.

La licencia social es por supuesto el voto, y nosotros queremos por supuesto aprobar proyectos que nos expliquen cómo son, qué beneficios van a traer y en cuanto a los 3 meses que se les dan a las empresas, pues la empresa petrolera que hizo un informe de impacto ambiental en Arbeláez tuvo 4 años.

En esos 4 años debía de acuerdo a las leyes que ustedes se inventaron la posibilidad de ir vereda por vereda explicando y lo que dijeron fue absolutamente mentira.

Es imposible que un campesino o una persona que no tenga una información técnica pueda leer un informe de impacto ambiental de 1.200 páginas, que es lo que entregaron ellos y entender cuánta agua se va a gastar, sino sabemos cuánta agua trae el río y cuántas quebradas tenemos.

Es imposible que se le dé una licencia ambiental por una persona o por unas cuántas personas que serán mucho menos de las que irán a votar, pensando simplemente en que no tenemos la información de los acuíferos.

Nosotros no estamos de acuerdo en absolutamente nada de lo que planteaba ese proyecto petrolero, por eso fuimos a las urnas y por eso el pueblo votó.

Y la gente fue informada, fue informada de acuerdo y siempre teniendo en cuenta el texto del informe de impacto ambiental hecho por la compañía empleada por la petrolera, es decir, ni

siquiera por una entidad independiente, ni siquiera por una universidad, ni siquiera por algún organismo científico al cual le podamos creer, es un informe mal hecho, que dice mentiras y además los señores de la petrolera en su tercerización siempre contrataron empresas que fueron a reunir a la gente y a pedirles firmas de aprobación cuando les daban refrigerios.

Entonces nos encontramos con todas esas trampas y nosotros lo que queremos es una consulta popular real, la consulta popular que tenemos en este momento no nos gusta en absoluto, le faltan muchas cosas y por supuesto tenemos que tener en cuenta que la consulta popular tiene la posibilidad de inscribir 3 comités, por la abstención y por el sí.

Ustedes por qué no inscriben uno, porque siempre llegan a última hora a decir que somos estúpidos, ignorantes, que no entendemos el maravilloso desarrollo que ustedes plantean, simplemente tenemos que leer sus informes, sus informes son mentiras, están mal hechos, o sea, tenemos derecho como ciudadanos a dar nuestra no licencia social mediante una consulta popular.

Y la consulta popular tal como está planteada tiene montones de problemas porque estamos por supuesto de una manera asimétrica, y sin los medios suficientes enfrentándonos a la capacidad de corrupción, de influencia, de publicidad y de comunicación de empresas muchísimo más grandes que cuentan con el respaldo del Estado.

Nosotros queremos ser actores en igualdad de condiciones, nosotros tenemos y eso lo saben todos los señores que han hecho consultas, tenemos que estar consiguiendo fondos para poder transportar a la gente, para hacer los carteles, para poder ir a la radio, mientras que las empresas petroleras con las enormes ganancias que genera, no podemos hacer competencia contra ellas.

Así que, si en un momento dado se ganan las consultas populares, eso quiere decir que eso es una licencia social, es decir, no licencia social, y evidentemente, lo que nosotros queremos es que se profundice el tema de las consultas populares.

Y yo no sé cómo le van a decir ustedes a los 45 o 65 municipios que creen en ese mecanismo de la consulta popular...

...Cómo le van a decir ustedes a esos municipios que ahora ya no pueden convocar los ciudadanos mediante un comité impulsor, ya no pueden convocar las consultas populares porque ahora es el alcalde o porque ahora es desde la gobernación.

Me parece que sencillamente, vuelvo a decir, tenemos una democracia y si no les gusta lo que votamos entonces ustedes tienen otra democracia y la cambian.

La pregunta sencilla es ¿Qué hubiera pasado si de las 11 consultas populares el sí hubiera ganado 8 o hubiera ganado 7? ¿Estáramos aquí? No, estamos aquí porque la gente negó la licencia social mediante el voto, en consulta popular a las empresas y negó porque las empresas hicieron trampa, porque nos ocultaron información.

Además, me puede explicar alguien cómo en 3 meses y sin estudio de impacto ambiental van a decirnos cuál es el efecto que va causar en la región, o sea, nosotros necesitamos saber cuánta agua van a coger para el petróleo, necesitamos saber dónde están los pozos petroleros, dónde van a poner los pozos de exploración ¿y en 3 meses que van a venir? Van a mandar una empresa tercerizada para explicarnos los avances, el desarrollo y que no pasa nada.

Eso no es un avance, es un retroceso, y vuelvo a decirlo, no es necesario esto, nosotros lo que queremos es que se fortalezca la participación ciudadana, para que haya paz tiene que haber democracia y a la participación ciudadana no puede estar supeditada a que se presente un decreto en el cual se retroceda.

Este proyecto de ley es un retroceso, nosotros queremos que se fortalezca y quiero que mis municipios vecinos que hacen parte de la misma región porque en cada consulta popular realmente afecta es a una región, a un río, a una montaña, no es un municipio.

Eso se tiene que fortalecer y se tiene que permitir, o sea, es absolutamente injusto que le nieguen la consulta popular al pueblo vecino mío, a los pueblos vecinos míos, como le van a decir ustedes que no, que ahora van a tener es licencia social, necesitamos es que haya presupuesto para que la gente se pueda movilizar, y claro que estamos dispuestos a hablar con los expertos que ustedes traigan ¿y con qué plata nosotros buscamos expertos? ¿y con qué plata nosotros hacemos estudio? Ese es un tema muy muy importante.

Entonces evidentemente nosotros lo que creemos y tiene que haber conocimiento, y conocimiento quiere decir por ejemplo que la petrolera nos mintió sobre el caudal de los ríos de los cuales tomó muestras.

Esas muestras deben ser hechas durante 10 años, en años de lluvia y en pocos secos, entonces si ellos nos engañan con los informes, cómo vamos a confiar en ellos y por supuesto en el gobierno que está respaldando estas empresas.

Así que nosotros lo que queremos...

...Que haya conocimiento, que haya ciencia en esto, y que esta información esté al alcance, eso quiere decir, entendible por toda la población y entonces nosotros yendo a la consulta popular emitiremos nuestra licencia social.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al señor Marlon Pabón Castro, Misión de Observación Electoral (MOE):

Bueno muchísimas gracias, la Misión de Observación Electoral agradece estos escenarios para que organizaciones sociales, academias, puedan presentar una serie de recomendaciones en cuanto a proyectos que afectan o modifican la participación ciudadana.

La MOE solamente se va a centrar o nos vamos a concentrar en lo que tiene que ver con la revocatoria del mandato, la revocatoria del mandato igual que

las consultas populares es uno de los mecanismos de participación ciudadana que más usos tiene por parte de la ciudadanía, en lo que va corrido desde el 96 hasta la fecha se han radicado o se han presentado más de 300 iniciativas de revocatorias del mandato.

Solamente en lo que va corrido de 2017 son 141 iniciativas las que se han radicado y de estas solamente se han realizado elecciones de 12 y otras se encuentran aún en revisión de firmas, en total Colombia se ha enfrentado a 62 elecciones que tiene que ver con el proceso de revocatoria del mandato.

En ninguno de estos casos se ha logrado revocar a un alcalde o a un gobernador, en sus inicios se pensaba que quizás las principales problemáticas que tenían los procesos de revocatoria de mandato estaban relacionadas con el tema del abstencionismo, con la participación electoral, con los umbrales de aprobación, los umbrales de participación.

Lo que nos hemos dado cuenta desde la Misión de Observación es que los problemas van aún más allá del tema de la participación, entendida y como tal también del abstencionismo.

En los ejercicios de observación que hemos realizado en todos estos procesos hemos evidenciado también como se genera una desigualdad como tal en la contienda electoral, entonces desde la misión de observación electoral nos vamos a referir a dos asuntos puntuales, primero el alcance que tiene como tal el desarrollo de estas 2 disposiciones normativas que se incluyen en este proyecto.

Y también lo que tiene que ver con una sugerencia frente a como poder desarrollar escenarios de participación o contiendas electorales en escenarios de igualdad, tanto para los comités promotores, como también para los alcaldes y los gobernadores que se están promoviendo pues revocar.

Lo primero que tenemos que decir es que nosotros no encontramos regresivo estas dos medidas, consideramos que son medidas que realmente sí pueden favorecer en cierta medida los procesos de revocatoria, sin embargo, también consideramos que son dos medidas que se quedan un poco cortas y que deben ser entidades a la luz de la legislación que sobre los mecanismos de participación electoral o mecanismos de participación ciudadana están vigentes.

Lo primero, hay que tener en cuenta y como ya lo digo el profesor Fabio y como también lo ha dicho el Profesor Londoño, es importante tener en cuenta lo que tiene que ver con la fecha, el proyecto establece que el mes 18 y el mes 23 se pueda realizar una elección única.

Nosotros consideramos que sí, que establecer una sola elección no solamente la debemos pensar en términos de menos costos frente al erario público, sino más que todo cuando se hacen elecciones en una sola fecha toda la institucionalidad como tal está pensando en lógica de elecciones.

Y pensar en lógica de elecciones, eso implica que toda institucionalidad pueda hacer presencia como tal en estas zonas, entonces, tanto el consejo nacional electoral como todas las autoridades que tienen

competencia electoral van a poder hacer presencia más eficaz en estos procesos de revocatoria.

Entonces pasar a una elección de una sola fecha puede ser positivo.

Lo segundo que hay que leer de manera sistemática y muy armonizada, es si estos procesos de revocatoria que se realicen entre estos meses pueden llegar a tener una afectación como tal en el derecho de la participación, o pueden desplazar como tal el proceso de revocatorio.

Y eso como bien lo decía el Profesor Londoño, que cuando se realizan elecciones y faltan menos de 18 meses, pues no hay mayores inconveniencias pues porque se van a designar, ¿pero a quienes se van a designar? Lo triste aquí es que se estarían designando en caso de que se revoque un alcalde y en el caso de que se revoque un gobernador quien estaría designando sería el mismo gobernador a un alcalde y en el caso del gobernador sería un presidente y estaría designando al mismo del partido político.

O sea, esto no tendría ningún sentido porque se desconocería como tal el propósito de la revocatoria del mandato, que es dar por terminado un mandato político de un alcalde o un gobernador.

Entonces hay que tener muy en cuenta al fijar estas fechas entre el mes 18 y el mes 23, que realmente no se afecte como tal el principio o la ocasión propia que tiene el proceso de revocatoria.

Lo segundo, y es más que todo frente a lo que nos vamos a centrar más y es a el desarrollo o a brindar una serie de garantías para que realmente las contiendas electorales se puedan dar en igualdad de condiciones, entendemos desde la misión de observación electoral que un alcalde cuando se le está promoviendo un proceso de revocatoria o un gobernador cuando se le está promoviendo un proceso de revocatoria, él tiene que salir a la calle ¿cierto? a poder...

...Su gestión de gobierno, sin embargo, en esa defensa de gestión de gobierno se generan muchas dudas y son las dudas que tiene el Consejo Nacional Electoral y que por la misma regulación del Consejo Nacional Electoral o los conceptos que establece el mismo Consejo Nacional Electoral que son muy contradictorios entre ellos, pues siguen generando muchas inquietudes y esto tiene que ver con temas de financiación.

¿Cómo se financia un alcalde para poder promover sus planes de gobierno? ¿Si puede recibir financiación privada? ¿Si el alcalde o el gobernador puede disponer de los recursos del erario público para generar una defensa técnica? Y cuando estamos hablando de la defensa técnica, por lo menos un ejemplo claro tiene que ver con el proceso de recolección de firmas, entonces el proceso de recolección de firmas el alcalde tiene la posibilidad de poder controvertir esas firmas y tiene que contratar un staff de abogados.

¿Entonces eso en términos económicos que significa? ¿Sale del erario del alcalde, sale del erario público? ¿Hay competencias e igualdad de

condiciones entre los comités promotores y los alcaldes?

Lo segundo tiene que ver con los espacios de publicidad, él debe publicitar, los alcaldes y los gobernadores o las alcaldesas o las gobernadoras, deben publicitar su gestión de gobierno, entonces la pregunta ahí es ¿son estos los espacios de publicidad con los que ya ha contratado la administración municipal o la administración departamental o son espacios adicionales? ¿En condiciones de igualdad también se les agarran estos espacios a los comités promotores?

Lo otro también tiene que ver mucho con el espacio público, la disposición de vallas y diferentes actos públicos que puede hacer.

¿Cómo los servidores públicos se disponen para poder defender los planes de gobierno? Los secretarios de despacho también tienen que presentar sus gestiones, el secretario de educación, por ejemplo, el de gobierno, lo que sea, tiene que presentar su gestión, aquí la pregunta es ¿en qué horario?

Si esto está limitando el desarrollo como tal de la gestión de la alcaldía, ¿frente a qué escenario, frente a qué espacio, se puede utilizar bienes públicos? Esta discusión se escuchó mucho en el 2016 frente a todo lo relacionado con el plebiscito y allí la pregunta era ¿hasta dónde llega el tema de divulgación de un mecanismo de participación ciudadana y en dónde comienza ya un proceso de campaña?

Entonces son muchos mecanismos los cuales se deben solucionar a través de este proyecto, nosotros consideramos que son algunas de las herramientas que son importantes que se tocan en este proyecto.

Otro tiene que ver también frente a las sanciones, si la Procuraduría debe sancionar y debe procurar, porque los servidores públicos no hagan un uso indebido de los bienes como también de los recursos públicos.

Los procesos de revocatoria...

...Los procesos de revocatoria en Colombia fallan porque la gente no sale a votar, pero ¿Por qué la gente no sale a votar? Difícilmente tú vas a salir a votar en un municipio donde la entrada del puesto de votación está el funcionario público viendo quién es el ciudadano que está entrando a votar ¿Por qué? Porque entonces si tu estás votando no te vamos a contratar con la administración municipal, eso pasa mucho en las administraciones locales, porque es que las únicas fuentes de empleo son las alcaldías, el hospital, etc.

Entonces están haciendo vigilancia, se colocan en las entradas de los puestos de votación, hacen ese día rifas, hacen todo tipo de serie de espectáculos para poder impedir la participación, se inventan desplazarlos a otros municipios...

... Todo esto que le estamos diciendo son la serie de mecanismos que utiliza como tal la administración municipal para poder impedir como tal el desarrollo de estas elecciones, el trabajo de observación que nosotros tenemos nos ha podido llevar a tener esa

experiencia y no solamente lo que les decía ahorita de que los servidores públicos están en la entrada con las planillas para ver quienes votan, sino también las diferentes jornadas recreativas que se emplean o que se crean para poder impedir la votación.

Entonces consideramos que este proyecto va en buen camino en cuanto a revocatorias, al incluir del desarrollo de una sola jornada electoral para que haya mayor institucionalidad, pero también se deben establecer una serie de garantías, teniendo como ejemplo la ley de garantías electorales para generar prohibiciones y sanciones frente a las malas conductas que impide el desarrollo.

No es solamente en bajar umbrales, o subir umbrales, porque ya esa discusión pasó, es cómo realmente, cómo podemos generar...

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la señora Sandra Castro, Federación Colombiana de Municipios:

Muchísimas gracias al Senador por la invitación a la Federación Colombiana de Municipios a este proyecto de ley que es fundamental para nosotros, porque el tema de participación ciudadana pues está directamente ligado al desarrollo del proceso de descentralización en Colombia.

Con las mejoras que pueda obtener la figura de licenciamiento social que algunas han sido señaladas aquí, nosotros tenemos una perspectiva más positiva de lo que está planteado en este proyecto, porque lo hemos comparado con lo que estudiamos en el Proyecto de ley número 86 de 2017 que concursa en Cámara y que es sobre concertación minera y que básicamente dice que la concertación es que la ANH y la NM le mandan los estudios al municipio y el municipio tiene que incorporarlos en el POS.

No hay talleres, no hay audiencias, ahí sí que no hay participación ciudadana, incluso creemos que están pasando por encima de las competencias municipales sobre usos del suelo, eso sí que nos parece grave, este modelo que está aquí planteado, nos parece más garantista y creemos que puede estar orientado a la cualificar la participación en las consultas populares que deciden sobre ese tipo de proyectos.

Luego creemos que es un modelo que está bien encaminado y que nosotros definitivamente estaríamos acompañando, ahora bien, sobre el otro mecanismo que abarca el proyecto que es el de revocatoria al mandato, sí queremos llamar la atención sobre el diagnóstico muy juicioso que ha hecho la MOE acerca de la razón por las que estas no han funcionado en años anteriores, son muy categóricos al afirmar que definitivamente se debe a una muy débil participación y por lo tanto los umbrales no se alcanzan, es simplemente porque la gente no sale a votar, pero las razones por las que no votan no son solamente logísticas.

Es un tema mucho más estructural de nuestra democracia, el caso es que según las estimaciones que ellos han hecho, escasamente solo una cuarta parte del censo electoral, incluso un poco menos sale a participar en este tipo de mecanismos y por

el contrario, esto sí le está costando dinero al Estado colombiano.

Los 11 procesos que se realizaron en el 2017 ya le han costado al Estado más de 1.000 millones de pesos según los datos que nos facilitó la Registraduría, luego nosotros sí encontramos pertinente que la revocatoria tenga una racionalización, que ya probó ser efectiva cuando aprobamos la eliminación del incentivo económico en las acciones populares que se hizo en este Congreso.

Creemos que mecanismos parecidos se pueden utilizar también en los de revocatoria, la conjunción en las fechas nos parece positiva, no obstante, creemos que es pertinente moverlas hacia los meses 24, 29 del periodo institucional, porque el primer año de gobierno los alcaldes ejecutan un presupuesto anterior y apenas están aprobando sus planes de desarrollo.

Luego creemos que es justo que tengan por lo menos 1 año de ejecución propia de sus propios planes, también consideramos pertinente que los requisitos de evaluación de si esos planes de desarrollo se están cumpliendo, sean emitidos por una autoridad objetiva, como por ejemplo el departamento nacional de planeación y que quede clara la facultad del Consejo Nacional Electoral de regular el modo de cumplimiento de los requisitos como ha sido su intención hacerlo en meses anteriores.

Y sobre racionalización incluso creemos pertinente llamar a una especie de garantía que deban constituir los miembros de los comités promotores para que en caso de que no se alcance el umbral esas garantías se hagan efectivas y compense en parte, no totalmente los costos en los que incurre el Estado para asumir estos procesos, esto de tal manera que quienes se involucren en los comités promotores lo hagan con muchísima más seriedad y no únicamente como viene ocurriendo de manera comprobada, como lo ha comprobado el Consejo, simplemente digamos movimientos de oposición que perdieron las elecciones y desde el otro día están listos para que el 1° de enero del segundo año van a presentar la revocatoria.

Sin sustentarla adecuadamente, incluso en casos muy aberrantes presentando argumentos que digamos incluso carecen de toda lógica.

Finalmente anotar que nos parece poco adecuado...

...Nos parece poco adecuado tener un periodo adicional de una especie de ley de garantías para la realización de la campaña, nosotros hemos expuesto en repetidas ocasiones como el mandato de los alcaldes y gobernadores se reduce de 48 a 22 meses, cuando uno descuenta los periodos que hay de leyes de garantías y demás y esto hace que la ejecución de las políticas locales, sea digamos restringida en tiempo.

Entonces si le adicionamos todavía más leyes de garantías, pues vamos a tener más dificultades para cumplir ese plan de desarrollo que nos están

demandando, que no estamos cumpliendo, luego esta discusión sí que no nos parece adecuada, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al señor Félix Antonio Mora Ortiz, Gestor de Paz y Defensor de Derechos Humanos:

Buenas tardes, un saludo para todas y todos, complacido de este gran espacio, voy a recoger algunas de los conceptos que ha brindado cada uno desde su experiencia, como constructores quizás de país en este tránsito de Colombia en este posconflicto, que se debe construir quizás con un enfoque territorial, pero principalmente la defensa de los defensores.

De aquellos defensores que quizás en el silencio no han tenido voz, que les ha costado la vida el poder defender no solo nuestros recursos naturales, sino como lo dice el Ingeniero quizás con el temor de hablar, con el temor de proponer.

Y esa no es la Colombia que queremos nosotros en paz, para construir paz debemos tener garantías equitativas para nuestros promotores de esta clase de iniciativas.

Yo creo que mi intervención va enfocada a la defensa de los defensores, recalcar que nosotros tenemos...

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Doctor Félix Antonio, la audiencia pública ha sido convocada para hablar de mecanismos de participación ciudadana y yo le agradecería su valiosa opinión sobre ese asunto, si quiere programamos una audiencia sobre el muy importante asunto de la defensa de la vida de los defensores, pero si usted no nos aporta nada sobre este proyecto, le tengo que dar la palabra al compañero que siga.

Recobra el uso de la palabra el señor Félix Antonio Mora Ortiz, Gestor de Paz y Defensor de Derechos Humanos:

Es por la trazabilidad Senador y es ahí donde yo voy que, en esos mecanismos de participación, que usted habla sobre audiencias públicas, grupos focales y talleres, hay muchos municipios que no se van a poder llevar a cabo por el gran temor y no se pueden articular en su desarrollo casualmente por ese motivo, por la defensa de los defensores para que puedan plantear y promover.

Yo creo que también ese tema prima sobre lo que versa y el trasfondo de la ley que se está tramitando.

Sin duda, allí la Comisión Nacional de garantías y Seguridad pues debe hacer un acompañamiento que no está contemplado y segundo como dicen los compañeros que han participado, los recursos para esas audiencias públicas, los grupos focales y talleres de análisis que se van adelantar deben ir congruentemente acompañados, también acompañando líderes así como lo explicó el Ingeniero en su intervención, para que ellos puedan desarrollar todas sus propuestas, puedan defender el trasfondo de lo que es este proyecto, que es la participación ciudadana.

¿Cómo incentivamos la participación ciudadana? Brindando esas garantías que no se tienen en este momento, y lo primero que debe hacer la ley o establecer a nivel de Estado es brindar esas garantías para que se pueda mitigar ese abstencionismo participativo, el cual Colombia lo tiene en este momento en el punto más alto y que la violencia, que, pese a que se firmó un proceso de paz, o que estamos transitando, en un acuerdo de paz, no se están llevando a cabo.

Y entonces Senador a ese tema también hay que meterle esa protección, también a los defensores, porque si no se puede llevar a cabo, ni siquiera se puede comenzar a proponer el trasfondo de la ley, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Renzo Alexander García Parra, Comité Ambiental en Defensa de la Vida:

Bueno, quiero en poco arrancar la discusión tratando de hacer un llamado respetuoso, no solamente al Presidente de la Comisión, sino también al Gobierno nacional por los múltiples señalamientos que en algunas ocasiones se han hecho a quienes realizan las consultas populares en donde se manifiesta que esto es maniqueo, populista o instrumental.

Nosotros consideramos que justamente sucede es lo contrario, que las comunidades hoy en día han ganado una madurez política muy importante que les ha permitido a diferencias de la revocatoria del mandato, volver un mecanismo de participación ciudadana, que estaba reconocido en la Constitución una posibilidad para resolver conflictos socio-ambientales mediante una vida democrática, constitucional, pacífica y no violenta.

Por eso poco al título que tengo de esas pequeñas exposiciones, las consultas populares son un ejemplo de paz y democracia para Colombia, hay muchos países del mundo que están pendientes de cómo se adelantan esos procesos y de cómo esas iniciativas ciudadanas han logrado llamar la atención de múltiples sectores sociales sin importar su diferencia religiosa, económica o política.

Aquí la comunidad aprendió a juntarse por un elemento de bienestar general o de interés comunitario, quiero resaltar que el proyecto que presenta el Senador Roy Barreras debe estar enmarcado en esto, que es tema de la Constitución, sobre todo en lo que plantea la defensa del patrimonio ecológico y cultural de todos los colombianos.

Pero también quiero llamar la atención como lamentablemente en Colombia en los últimos años lo que hemos hecho es desvertebrar la protección de ese patrimonio ecológico y cultural y nos preocupa que eso mismo suceda con los mecanismos de participación ciudadana o el derecho fundamental a la participación de las comunidades.

Démonos cuenta cómo el Decreto número 1753 del año 1994 exigía de manera concreta licencia ambiental para la fase de exploración, eso nos hubiera

podido evitar que por ejemplo proyectos como la polosa, hubieran llegado al municipio de Cajamarca a confrontar con otro modelo de desarrollo que es muy sólido y estable que es el modelo de desarrollo agropecuario que históricamente han venido desarrollando estas comunidades.

Y me parece también que es importante el tema de la debilidad presupuestal del Ministerio de Ambiente, creo que es necesario si queremos profundizar la democracia, que haya instituciones que verdaderamente fortalezcan el tema de la ciencia, la tecnología y la innovación y que las universidades, muchas veces que hacen los estudios de impacto ambiental de estas multinacionales, dejen de actuar con esas cláusulas que les interponen esas empresas, como de confidencialidad y de conformidad.

Porque eso de entrada no le da independencia a la institución y casi que vulnera por completo el sentido de la educación pública.

Al leer el artículo 1°, el objeto del proyecto que presenta el Senador Roy Barreras nos preocupa por ejemplo de la palabra modernización o actualizar, sobre todo porque la ley, ya lo decía otro compañero, la Ley 1757 es del año 2015, yo creo que a esos procesos de debate interno del Senado y del Congreso hay que darles tiempo suficiente para que se decanten y se evalúen como tal.

Sobre todo, cuando en el tema de las consultas populares el asunto es eficiente, porque las comunidades han tenido que sortear múltiples procedimientos, una consulta popular no nace de la noche a la mañana, es más, recordemos cómo surgió la consulta popular de Piedras Tolima el 28 de julio del año 2013 y tuvieron que pasar cerca de 3 años o más para que nuevamente otros municipios pudieran adelantar ejercicios similares, porque lo que se encontró la ciudadanía fue un matoneo que se ejercía desde el Gobierno nacional en cabeza del Ministro de Minas y el Procurador de la época.

Entonces consideramos que es fundamental que se garantice ese derecho a la participación, en el artículo 5° se plantea el tema de licenciamiento social y nos preocupa que un poco se esté quitando la posibilidad a que sean las comunidades las que participen de manera protagonista en el proceso, como está recogido en la Ley 1757 en donde se da la posibilidad de una consulta popular de iniciativa ciudadana.

Y lo mismo está pasando con el artículo 6° en donde son los alcaldes, los gobernadores quienes van hacer la convocatoria en ese procedimiento, ahí consideramos que nos podemos quedar cojos en el asunto y es necesario o que se replantee o se dé la posibilidad de integrar a las comunidades.

Ese asunto que está en la parte de licencia social, artículo 6° habla de que solamente puede participar la sociedad civil con residencia en el municipio, que ya lo vimos en el caso de Cajamarca, un proyecto que está sobre la parte alta de la cuenca, que si se hubiera llegado a desarrollar hubiera afectado

no solamente a municipios como Ibagué, sino Espinal, Coello, Flandes y otros más, es decir, acá hay asuntos que desbordan la lógica administrativa municipal y tienen que versen desde otras lógicas del ordenamiento territorial.

En este caso específico estaríamos hablando de las cuencas, ustedes proponen por ejemplo el tema de talleres de análisis y allí están planteando la posibilidad de que la empresa...

...La puedan convocar expertos, la pregunta es, ya lo mencionaron también anteriormente ¿las comunidades tienen la capacidad de pagar esos expertos? Aquí estamos viendo y queremos denotar un desequilibrio claro del poder.

En el tema de la Procuraduría, mire aquí estamos viendo que en ese país hay una captura corporativa y estamos viendo que muchas de las acciones del gobierno y del Congreso en lugar de ratificar los derechos de las comunidades, pareciera que están interesadas en ratificar los derechos económicos de estas multinacionales por encima de derechos fundamentales comunitarios.

Y es aquí en donde vimos por ejemplo que la Procuraduría, la cabeza del Ministerio Público, en lugar de defender la comunidad de Cajamarca, Ibagué o Piedras, lo que hizo fue defender a la multinacional AngloGold Ashanti, lo ratificaba también Robín en su intervención, nos preocupa que la parte emotiva, Senador usted plantee el tema de que la consulta de Cajamarca y de la Piedras no sea vinculante y no tenga un efecto como tal, porque a todas luces un título minero es una expectativa y está recogido en el código minero y en otras leyes más.

Quiero pasar rápidamente en que estamos viendo que esa propuesta se está viendo de manera empalmada con una carta, con una propuesta que también pasó Cesivi en donde justamente estaban tratando también de limitar las consultas populares con la realización de algunos cabildos.

Nosotros consideramos que la propuesta es válida y es importante siempre y cuando no limite la consulta popular como un mecanismo de participación claramente reconocido en la Constitución política y en varias leyes.

Porque hasta hoy, si la preocupación es que no son efectivas, la consulta ha sido eficaz, a diferencia de lo que ha sucedido con la revocatoria del mandato, quisiera rápidamente decir lo siguiente, nos toca pensar que esos procesos tengan en cuenta que hay que lograr como logramos de nuevo ese equilibrio de poderes, que se ha venido perdiendo en la sociedad colombiana, en el ejercicio de poder de la sociedad colombiana.

Que se evite por ejemplo esa silla giratoria, estamos viendo que directores de Ingeominas, personas vinculadas a los ministerios, al alto gobierno salen de su ejercicio político y al otro día salen a ser los gerentes o los altos funcionarios de estas multinacionales.

También es clave que se regule el tema de la financiación política de esas multinacionales

mineras a candidatos como alcaldes, concejales, diputados, gobernadores o Presidentes, porque podríamos definirlo en el caso específico como el AngloGold como Odebrechet minero que puede enriquecer la democracia de este país, porque genera un conflicto de intereses muy fuerte.

Vimos cómo en Cajamarca se lograron superar distintas dificultades planteadas, no solamente por el alcalde municipal, por la mayoría de concejales, por la misma...

...Se resolvieron de manera pacífica, democrática, constitucional y es ahí donde queremos llamar la atención Senador, en el sentido de que es fundamental, que esa propuesta de la licencia ambiental pueda llegar a nutrir lo que hoy en día funciona en Colombia como la licencia ambiental, en lo entendido que lo ambiental es la relación naturaleza – sociedad.

Pero nos parece un contrasentido que esa propuesta trate de limitar la consulta popular, sobre todo porque es el único mecanismo que tienen hoy en día las comunidades en muchas partes del territorio nacional para evitar que nos sigan imponiendo una dictadura minera.

Y dictadura en el sentido de que desconoce la vocación productiva de los territorios, los derechos de las comunidades, y también los derechos colectivos al ambiente sano, que está claramente rectificado de manera abierta en la Constitución política, y otras leyes más.

Lo invitamos Senador a que miremos cómo vemos esto, como un nuevo mecanismo que nos ayude a fortalecer la democracia...

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Muchas gracias doctor Renzo, antes de levantar la sesión, para información de todos, primero de nuevo agradecerles su intervención, las audiencias públicas alimentan los proyectos de ley, ustedes han aportado desde distintos ángulos y voces a esta iniciativa, como son públicas, las posiciones públicas de ustedes y lo transparente es que también las más sean conocidas por la opinión.

Tal vez valga recordar que en su momento en lo que tiene que ver con este ciudadano le manifesté y me manifesté en favor de las consultas tanto de Piedras, como de Cajamarca y si hubiese votado en esos municipios, las hubiera apoyado y me parece honesto decirlo porque por supuesto hay otras personas que opinan lo contrario, así lo expresé también hace apenas unos días frente al asunto del páramo en San Turbán.

Y la obligación nuestra es escuchar todas las voces, también quiero que sepan que aquí fue invitada la asociación colombiana de ingenieros de petróleos, no asistió, para que hubiesen podido expresar su opinión.

Y de hecho la audiencia pública estaba abierta para que las compañías mineras o quien quisiera expresaran su opinión, lamento que no hayan asistido.

Solamente para tranquilidad de todos en lo que tiene que ver con el objeto del proyecto, que soy yo y de este ponente, recojo con mucho juicio las distintas voces que coinciden en la necesidad de precisar el objetivo del proyecto, para que recoja el espíritu del legislador, que no es y no será ni impedir las consultas, ni limitarlas, ni reemplazarlas.

Hay que construir un poco lo que terminó diciendo Renzo, un nuevo mecanismo que pretende en el caso de estas consultas populares, alimentar con más información y espacios de deliberación las decisiones ciudadanas que en todo caso jamás se pretende que sean reemplazadas.

Pero sí se pretende que sean decisiones más deliberadas, en el sentido de deliberar y en el sentido de argumentarlas de mejor manera con mecanismos adicionales.

Y en cuanto a las revocatorias de los alcaldes, muy importante también los aportes, fundamentalmente uno que se dijo aquí por parte de 2 ciudadanos, bueno además del tiempo, el asunto es que hoy en la práctica no garantizar la fuente de financiación de uno y otro mecanismo, pues el Ministerio de Hacienda en la práctica puede limitar del todo esa expresión ciudadana.

Entonces yo creo que la ley tiene que ocuparse de garantizar la fuente de esa financiación.

Sus aportes escritos serán publicados en la *Gaceta del Congreso* y en las memorias de esta audiencia y serán incorporados seguramente en el texto antes del primer debate y termino por decir y recordar a propósito de lo que nos decía aquí Viva la Ciudadanía, que nosotros también estamos esperando el proyecto de iniciativa ciudadana, que es hijo de los acuerdos de La Habana, de ese acuerdo que yo mismo tuve el honor de firmar.

Y que como no llega, que no llega también la ley de tierras que también la estamos esperando, pues nosotros estamos apurando ese procedimiento, porque si el proceso que esperamos, el proyecto llega el de participación, podrá ser acumulado y podremos ganar tiempo porque la legislatura se acaba, nos queda noviembre y 2 semanas de diciembre y en el caso de este proyecto de mecanismo de *fast track* solo noviembre.

De manera que un poco la tarea mía también es acelerar desde la exigencia ciudadana y parlamentaria que los proyectos sean radicados, y hago un llamado al gobierno para que no demore más la presentación de los proyectos que tienen que ver con la implementación directa de los acuerdos de paz, muchas gracias y feliz tarde para todos.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, se publican los documentos radicados en la Secretaría de la Comisión Primera del honorable Senado de la República y se envía copia a los ponentes.

Las ponencias radicadas son las siguientes:

- Doctor José Jans Carretero Pardo – José Alvear Restrepo

<p style="text-align: center;"><i>Observaciones sobre Proyecto de Ley 99 de 2017</i></p> <p>Bogotá D.C., 20 de octubre de 2017</p> <p>Señores Comisión Primera Constitucional SENADO DE LA REPÚBLICA E. S. D. Ciudad</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;"> <p>Ref. Observaciones sobre el Proyecto de Ley No. 99 de 2017 Senado "Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana"</p> </div> <p>JOSÉ JANS CARRETERO PARDO, abogado de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" -CAJAR-, colombiano mayor de edad, defensor de derechos humanos, vecino de Bogotá, identificado como aparece al pie de mi firma, de conformidad con la invitación realizada mediante Resolución No. 03 de 2017, me permito presentar ante la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, observaciones sobre el Proyecto de Ley No. 99 de 2017 Senado "Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana".</p> <p>La presente intervención estará centrada en evidenciar (i) la importancia que posee el mecanismo de consulta popular para la toma de decisiones respecto a la protección del territorio y (ii) la necesaria aplicación de las reglas constitucionales de consulta previa en materia de participación ciudadana. Con lo anterior, se evidenciará la necesidad de aclarar el alcance de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley referentes al licenciamiento social para proyectos de alto impacto ambiental y social y su relación con los procesos de consulta a las comunidades.</p> <p>Para ello, se expondrá en un primer momento la importancia de erigir un concepto omnicompreensivo de democracia que incluya de manera especial los tópicos ambientales que se han caracterizado como centrales en la historia del conflicto colombiano pues implican el manejo y explotación de los territorios y de los recursos naturales continuamente en disputa por los grupos de poder y las comunidades. Así, resulta relevante la reflexión acerca de una democracia ambiental en el marco del posconflicto en tanto, se constituye como uno de los mayores retos para el Estado Colombiano.</p>	<p>En un segundo momento, se reseñará la línea jurisprudencial que la Corte Constitucional ha construido respecto a la Consulta Popular y su significación como mecanismo de toma de decisiones de las comunidades respecto a su territorio en el marco de una democracia participativa pluralista y en concordancia con los mandatos constitucionales del derecho a la participación ciudadana.</p> <p>En un tercer momento, se explicarán los estándares constitucionales que la Corte Constitucional ha establecido en relación con el desarrollo idóneo de la Consulta Previa, lo anterior por cuanto se considera que la evolución normativa y en específico jurisprudencial que se ha realizado acerca de las pautas que deben regir los procesos de consulta se estiman pertinentes para llevar a cabo cualquier proceso de consulta popular o de procedimientos destinados a dialogar con las comunidades. Esto, en tanto imponen obligaciones para el Estado tendientes a crear un espacio de comunicación que pueda garantizar todas las condiciones necesarias de participación frente a terceros y al mismo Estado. De igual forma, la aplicación de tales normas dan cuenta de la importancia de la toma de decisiones por parte de dichas comunidades y su vinculatoriedad, esto en contraposición a una idea de la consulta popular como mero mecanismo procesal, superando una noción de participación restringida que elimina la posibilidad de la autonomía y la autodeterminación de los pueblos y el control sobre su situación social y económica concreta.</p> <p>Finalmente, se demostrará que el presente proyecto de Ley es contrario al principio de unidad de materia entendido este como un vicio de carácter material que resalta la falta de cohesión y coherencia de la propuesta normativa. Esto se hará a través de la confrontación del texto y los criterios jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha instituido para estos exámenes.</p> <p>CONTENIDO</p> <table border="0"> <tr> <td>CONSIDERACIONES GENERALES</td> <td style="text-align: right;">3</td> </tr> <tr> <td>1. Importancia y efectos de la consulta popular como mecanismo idóneo para la toma de decisiones sobre la protección del territorio—reiteración de jurisprudencia</td> <td style="text-align: right;">6</td> </tr> <tr> <td>2. Aplicación del principio de progresividad en materia de participación ciudadana: aprendizajes de la Consulta Previa en comunidades étnicas.</td> <td style="text-align: right;">10</td> </tr> <tr> <td> a. Poder de decisión de las comunidades y relevancia de que las decisiones finales sean tomadas por la comunidad</td> <td style="text-align: right;">12</td> </tr> <tr> <td> b. Acompañamiento por parte del Ministerio Público</td> <td style="text-align: right;">13</td> </tr> <tr> <td> c. Tiempos de deliberación de las comunidades</td> <td style="text-align: right;">14</td> </tr> <tr> <td> d. Papel del tercero imparcial en la negociación</td> <td style="text-align: right;">14</td> </tr> </table>	CONSIDERACIONES GENERALES	3	1. Importancia y efectos de la consulta popular como mecanismo idóneo para la toma de decisiones sobre la protección del territorio—reiteración de jurisprudencia	6	2. Aplicación del principio de progresividad en materia de participación ciudadana: aprendizajes de la Consulta Previa en comunidades étnicas.	10	a. Poder de decisión de las comunidades y relevancia de que las decisiones finales sean tomadas por la comunidad	12	b. Acompañamiento por parte del Ministerio Público	13	c. Tiempos de deliberación de las comunidades	14	d. Papel del tercero imparcial en la negociación	14
CONSIDERACIONES GENERALES	3														
1. Importancia y efectos de la consulta popular como mecanismo idóneo para la toma de decisiones sobre la protección del territorio—reiteración de jurisprudencia	6														
2. Aplicación del principio de progresividad en materia de participación ciudadana: aprendizajes de la Consulta Previa en comunidades étnicas.	10														
a. Poder de decisión de las comunidades y relevancia de que las decisiones finales sean tomadas por la comunidad	12														
b. Acompañamiento por parte del Ministerio Público	13														
c. Tiempos de deliberación de las comunidades	14														
d. Papel del tercero imparcial en la negociación	14														
<p>e. Establecimiento de las Áreas de Influencia Directa -AID- y su importancia para la protección de los derechos humanos de las comunidades. 15</p> <p>VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA 17</p> <p>PETICIONES 21</p> <p>CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>Es ampliamente conocido que uno de los retos a los que se enfrenta nuestro país en el escenario de la implementación del Acuerdo Final -denominado posacuerdo-, es la superación de los conflictos existentes en torno al manejo y explotación de los mal llamados recursos ambientales -reivindicados por las comunidades como 'bienes comunes', que tantos conflictos ha generado entre el gobierno, empresas y las comunidades; y que ha traído como consecuencia la vulneración flagrante de derechos humanos de las comunidades afectadas por megaproyecto extractivos.</p> <p>En relación con la anterior situación y con el Proyecto de Ley que hoy se nos presenta, es pertinente traer a colación el concepto de "democracia ambiental" que si bien es contemporáneo, genera reflexiones y debates que son de vital y trascendente estudio.</p> <p>"La democracia ambiental ha sido entendida como el derecho que tienen los ciudadanos, las comunidades y las entidades locales de participar en las decisiones relacionadas con el medio ambiente que los afectan. El concepto de democracia ambiental incorpora entonces la noción de la democracia participativa, según la cual el ciudadano debe tener la posibilidad real de ser parte de las decisiones de carácter público y la certidumbre "de que no será excluido del debate, del análisis, ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria". A esto se suma el mandato constitucional que establece que los ciudadanos deben poder participar en las decisiones relacionadas con el medio ambiente (art. 79 CP). Este mandato, a su vez, incorpora el reconocimiento hecho en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 según el cual "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda". La democracia ambiental incluye también el respeto de las competencias de las autoridades</p> <p><small>¹ Corte Constitucional, sentencia C-021 de 1996.</small></p>	<p><u>locales relacionadas con el manejo del medio ambiente y el cumplimiento de los principios de autonomía territorial y de subsidiariedad según el cual "la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos."</u> En esa medida, el concepto de democracia ambiental implica que tanto las autoridades locales que tienen competencia legal para regular asuntos relacionados con el medio ambiente, como los ciudadanos afectados por esas decisiones tengan la posibilidad real de participar de forma activa y efectiva en las decisiones ambientales y cuenten con los derechos de acceso a la información ambiental de forma transparente para poder ejercerlo.¹</p> <p>En gracia de discusión, ésta democracia ambiental de la que se habla, no es más que la materialización de los derechos de participación de las comunidades y del correcto empleo de los mecanismos de participación ciudadana de los cuales está dotado nuestro ordenamiento jurídico, desde el mandato constitucional que fundó el Estado Social de Derecho. Como bien ha sido indicado y ratificado de forma reciente por César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco y Helena Durán, en su publicación "La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo": aseveración que toma fuerza cuando se comprueba que en el Acuerdo Final se reconoce la imperiosa necesidad de participación efectiva de las comunidades que no han tenido garantizado este derecho.</p> <p>"En los últimos años ha habido conflictos que nacen del descontento de comunidades que no quieren determinada actividad en sus territorios, o quieren participar en la definición de la forma en que se va a realizar, pero deben recurrir a las vías de hecho porque sienten que no tienen espacios para participar. La movilización por la licencia ambiental otorgada en La Macarena es un claro ejemplo de cómo el municipio tuvo que recurrir a las vías de hecho y a los medios de comunicación para que le pusieran atención. Durante el escándalo, el presidente del Concejo Municipal de La Macarena, Pedro Rocha, recordó que un año antes se había realizado un cabildo al que asistieron cerca 3.000 personas que manifestaron su oposición al proyecto y una audiencia pública en donde los habitantes volvieron a expresar su oposición. Según Rocha, "[l]a ANLA pasó por encima de esas decisiones del pueblo" (El Espectador, 2016d), y lo único que logró que esa entidad reversara la decisión fue el escándalo mediático."</p> <p><small>² Corte Constitucional, sentencia C-072 de 2014. ³ Rodríguez Garavito, César y otros: La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo.</small></p>														

<p>El Proyecto de Ley 99 de 2017 tiene como objeto y fin la modernización del funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana y la promoción de nuevos mecanismos que faciliten el diálogo entre el gobierno y la ciudadanía. Bajo esta perspectiva desarrolla en su articulado, propuestas de modernización en torno a dos mecanismos de participación ciudadana que resultan fundamentales para el ejercicio de la democracia, en el marco de un Estado Social de Derecho, siendo estos (i) la revocatoria del mandato y; (ii) el licenciamiento social para proyectos de alto impacto ambiental y social. Este último constituiría la modernización que se plantea, en torno al mecanismo de participación ciudadana de consulta popular que ha tenido un amplio desarrollo por parte de la Corte Constitucional y de las Comunidades.</p> <p>Es imperativo resaltar la importancia que reviste el presente proyecto de Ley y lo necesario de la modernización de los mecanismos de participación ciudadana existente. No obstante, es preciso indicar, que no se pueden desconocer bajo ninguna circunstancia derechos fundamentales reconocidos de las comunidades, esto, en virtud del principio de progresividad que constituye una de las piedras angulares del Derechos Internacional de los Derechos Humanos -DIDH- y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC-, que hacen parte de nuestra Carta Política.</p> <p>De acuerdo con lo anterior y vista la exposición de motivos del proyecto de Ley bajo examen, generan preocupación algunos de los puntos que en ella se exponen y que afectan de forma directa el articulado, los cuales serán puestos de manifiesto en la presente intervención.</p> <p>El Proyecto de Ley 99 de 2017, como se observa en sus artículos 1 y 2, modifica los procedimientos establecidos en la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757, las cuales regulan mecanismos de participación democrática. Esta modificación consiste, de forma aparente, en una 'modernización' de dichos mecanismos, en aras de "mejorar los procedimientos de deliberación pública que permitan la toma informada de decisiones y fortalecer el ejercicio de los derechos políticos."</p> <p>Ahora bien, debe establecerse de forma concreta el alcance del proyecto de Ley, puesto que no existe claridad real sobre si éste realmente modifica las normas ya existentes en relación a mecanismos de participación ciudadana, o si por el contrario lo que pretende es reemplazar la participación de las comunidades, mediante el empleo de un nuevo mecanismo denominado "licenciamiento social para proyectos de alto impacto ambiental y social", cercenando a todas luces sus derechos ya reconocidos y limitando su capacidad</p>	<p>efectiva de decidir sobre asuntos de interés público.</p> <p>1. Importancia y efectos de la consulta popular como mecanismo idóneo para la toma de decisiones sobre la protección del territorio- reiteración de jurisprudencia</p> <p>La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana ha cobrado relevancia en Colombia no precisamente por el interés del Estado de que se materialicen y fortalezcan mecanismos en los que no tenga el control de las decisiones, sino que se han activado por la voluntad popular de comunidades de distintos departamentos, quienes han decidido que la protección y la permanencia en sus territorios son principios irrenunciables e innegociables con ningún actor del Estado y mucho menos con ningún actor empresarial.</p> <p>Es importante referimos a la sentencia C-180/94, con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, en la cual se estudió la constitucionalidad de la Ley 131 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana mencionando la importancia de la democracia participativa, los derechos de participación y la constitucionalización de los mecanismos de participación ciudadana, ratificando que los mismos se encuentran consagrados en el preámbulo, principios y articulado de la Constitución Política de Colombia. Se indica en ese sentido que:</p> <p><i>"El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.</i></p> <p><i>El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comparta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional."</i></p> <p>Desarrollando de ese modo, el espíritu amplio y plural que implica la participación efectiva* de las comunidades en las decisiones que tienen que ver con su territorio,</p> <p><small>* Ver sentencias T-439/16, T-940/99, T-799/05, T-543/04, T-604/11, T-659/13, T-156/13, T-294/14, T-256/15, T-355/15, T-665/15, T-</small></p>
<p>proyectos de vida familiares y comunitarios y con sus procesos organizativos.</p> <p>Más adelante la Corte tuvo la oportunidad de consolidar pronunciamientos relacionados con los derechos a la participación, mediante la sentencia C-150/15 con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo, en la que se hace un riguroso y amplio estudio de la relación que existe entre democracia y participación y se recuerdan incluso los preceptos que se cimentaron en la Asamblea Constituyente de 1991, desde donde ya se hablaba de la profundización de la democracia, esta sentencia amplía la dimensión de fundamental del derecho de participación y desarrolla la caracterización de su núcleo esencial, así como también menciona la dimensión de deber de protección y promoción que se originan en compromisos del Estado al suscribir Tratados Internacionales de DDHH en los que el principio de participación es transversal y sustancial.</p> <p>Frente a la Consulta Popular, esta sentencia ha dicho que:</p> <p><i>"La Constitución contiene varias disposiciones relativas a la consulta popular. Además de las mención general en los artículos 40 y 103 (i) el artículo 104 regula la consulta popular facultativa del orden nacional, (ii) el artículo 105 las consultas populares facultativas del nivel territorial, (iii) el artículo 297 prevé las consultas territoriales obligatorias como condición para decretar la creación de nuevos departamentos, (iv) el artículo 319 se ocupa de las consultas territoriales obligatorias para la conformación de un área metropolitana o para la anexión de un municipio a una de ellas y (v) el artículo 321 contempla las consultas territoriales obligatorias para la participación de un municipio en una provincia.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>La consulta popular, además de concretar el derecho a la participación ciudadana, constituye también una forma de canalizar disputas entre dos órganos del poder público legitimados democráticamente. Es por ello que la jurisprudencia ha dicho que "permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya enfrentamiento ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones." Además de la caracterización referida, este Tribunal ha concluido que en tanto la consulta popular es un mecanismo de participación y la participación es un derecho fundamental, es procedente acudir a la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de las reglas que regulan tal mecanismo y, en particular, para exigir</i></p> <p><small>766/15, C-319/16, C-832/16, T-264/16, T-433/16, T-443/16, SU-133/17, entre otras.</small></p>	<p>el cumplimiento de la decisión adoptada por el pueblo."</p> <p>Además desarrolla las reglas jurisprudenciales que han de ser tenidas en cuenta en los procesos de consultas populares que se lleven a cabo en adelante y que materialicen el derecho de participación de comunidades, que resulta fundamental al interior de un Estado Social de Derecho.</p> <p>Finalmente, en la sentencia T-445/16 con ponencia del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, se aclara que los municipios son competentes para prohibir la minería por sus funciones relacionadas con el ordenamiento del territorio y de los usos de los suelos mediante consultas populares, indicando que: (i) en el marco de la realización de actividades mineras en el territorio nacional debe garantizarse un grado de participación, que además debe ser activa y eficaz, lo cual puede llevar incluso a la manifestación de voluntad por parte del ente territorial de oponerse a la actividad minera, (ii) es evidente si se comprenden los diferentes impactos que causan la minería en un territorio y el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afecten, (iii) tal oposición se ve reforzada si se tiene en cuenta que conforme al actual diseño constitucional la propiedad de los recursos naturales no renovables está en cabeza del Estado, definición que incluye a los municipios, razón por la cual su opinión debe ser adecuadamente escuchada a la hora de definir si estos deben o no ser explotados. En esta medida, entonces, una consulta popular que trate sobre este tipo de decisiones está claramente dentro del ámbito de competencias del municipio y es obligatoria de conformidad con lo establecido en la Ley 136 de 1994.</p> <p>Vale mencionar que la anterior sentencia desarrolla el principio constitucional de autonomía territorial de entes como los municipios y ratifica pronunciamientos de la Corte que constituye jurisprudencia reiterada (C-395/12, C-232/14, C-036/16 y C-273/16) en una materia que le da la razón a las comunidades, comprendiendo la democracia participativa como aquella que les permite decidir efectivamente sobre sus territorios y vidas.</p> <p>Por otra parte se entiende que las consultas populares en Colombia, como mecanismos de participación ciudadana legales y constitucionales, cuentan con un desarrollo progresivo de jurisprudencia de la Corte Constitucional, referido con amplitud al derecho fundamental a la participación ciudadana, y que cobran fuerza a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos -DIDH- desarrollado por la CIDH, la Corte IDH, el Comité DESC y la ONU, entre otros organismos, quienes han fijado estándares garantistas</p>

<p>para proteger este derecho fundamental en cualquier Estado de Derecho.</p> <p>En menos de cuatro (4) años hemos visto cómo en nuestro país, una ciudadanía decidida y empoderada ha utilizado adecuadamente el mecanismo de las consultas populares para pronunciarse sobre temas ambientales de su territorio, en los casos en que este pueda verse afectado por actividades económicas como las extractivas, en el sentido de avalar o no las mismas. Así las cosas, encontramos que al menos ya existen veintinueve (29) sentencias⁶ que han sido proferidas por distintos Tribunales Administrativos del país, referidas a solicitudes de Consultas Populares, dentro de las que encontramos quince (15) que declaran la constitucionalidad de las preguntas de Piedras, Cajamarca e Ibagué en Tolima, Tauramena y Monterrey en Casanare, Cumaral en Meta, Arbeláez, Cabrera y Pasca en Cundinamarca, Pijao y Córdoba en Quindío, Granada en Meta, Sucre, El Peñón y Jesús María en Santander y seis (6) que declaran la inconstitucionalidad de las de el Departamento de Santander y los municipios de: Pijao en Quindío, Gachantivá en Boyacá, Oporapa en Huila y Pueblo Rico, Antioquia en dos oportunidades.</p> <p>Estas providencias judiciales constituyen un importante precedente, que se va configurando y consolidando en un análisis fundamental de constitucionalidad de las consultas populares y sus preguntas; que son nodales para garantizar el ejercicio democrático de los electores de cada municipio y poner en práctica las competencias para regular los usos del suelo, subsuelo y territorio en general.</p> <p>Las ocho (8) consultas populares que se han realizado (Pijao, Tauramena, Cajamarca, Cabrera, Cumaral, Pijao, Jesús María y Arbeláez) han superado dificultades como (i) el excesivo e indebido uso de mecanismos judiciales como la tutela por parte de las empresas; (ii) una decidida estrategia estatal para desconocerlas, atacarlas, deslegitimirlas o impedirse por distintas vías, (iii) consolidar los respectivos acuerdos municipales que materializan la decisión popular del pueblo que votó, que son los que garantizan que los usos de los suelos de dichos municipios sean destinados y priorizados para otras economías que no sean las extractivas que prohibieron abiertamente al haber votado. Claramente el efecto jurídico que se predica de las consultas populares existe en tanto el mismo genera decisiones que las autoridades administrativas</p> <p><small>⁶ Tribunal Administrativo de Santander: 5 de septiembre de 2011, 15 de julio de 2012, 16 de agosto de 2012, Tribunal Administrativo del Tolima: 16 de junio de 2013, 18 de julio de 2014 y 4 de noviembre de 2016, Tribunal Administrativo de Casanare: 23 de octubre de 2013 y 27 de febrero de 2014, Tribunal Administrativo de Quindío: 20 de marzo de 2015, 9 de mayo de 2017 y, Tribunal Administrativo de Antioquia: 20 de abril de 2012, mayo de 2012, Tribunal Administrativo de Boyacá: 30 de agosto de 2016 y 23 de febrero de 2017, Tribunal Administrativo de Cundinamarca: 2 de diciembre de 2016, 20 de abril de 2017, 17 de mayo de 2017, junio de 2017, Tribunal Administrativo del Huila: 1 de junio de 2017, Tribunal Administrativo del Meta: 14 de marzo de 2017, 28 de septiembre de 2017, agosto de 2017 y muchos más que están en trámite.</small></p>	<p>(independientemente de quien ostente dicha autoridad) deben incorporar y materializar en el respectivo Esquema de Ordenamiento Territorial -EOT- en el cual se debe dar prioridad al uso del suelo que la comunidad apruebe mediante los demás mecanismos de participación previstos en la normatividad.</p> <p>2. Aplicación del principio de progresividad en materia de participación ciudadana: aprendizajes de la Consulta Previa en comunidades étnicas.</p> <p>Como se dijo anteriormente, una de las interpretaciones posibles que se extrae del articulado <i>sub examine</i> y de su exposición de motivos, consiste en que el presente proyecto modifica los procedimientos establecidos en la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, situación esta que genera la inquietud sobre la posibilidad de que empleando una ley ordinaria se modifiquen las leyes estatutarias referentes a mecanismos de participación ciudadana, teniendo en cuenta que éstas deben ser modificadas por un procedimiento diferencial.</p> <p>Además, si lo que se pretende con el proyecto es dotar de mayor participación a la comunidad respecto de Proyectos de Alto Impacto Ambiental y Social (Megaproyectos), es necesario acudir a la experiencia que ha adquirido el país en materia de consulta previa respecto de comunidades étnicas, atendiendo a los estándares constitucionales y de derecho internacional de derechos humanos, atinentes a su desarrollo y práctica, los cuales constituyen baremos de obligatoria observancia que deben ser vinculantes en el caso concreto, esto por tratarse del derecho fundamental de participación de las comunidades.</p> <p>En la sentencia T-129 de 2011 la Corte Constitucional resalta la necesidad de búsqueda del consentimiento de los pueblos, con lo cual el Alto Tribunal ha buscado acercarse a los estándares internacionales de protección propuestos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- y que se corresponde a su vez con la finalidad de la consulta previa, prevista en el mismo Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-. Lo anterior se compagina así mismo con el artículo 16 del precitado instrumento internacional el cual establece para los Estados la obligación de obtener el consentimiento en los casos en que se implique el traslado o desplazamiento de las comunidades, se relacionan con almacenamiento de elementos tóxicos en sus tierras y/o representen un impacto social, cultural y ambiental significativo que pueda poner en riesgo su existencia. Finalmente, la Corte aclara que la Consulta no debe ser planteada en los términos de quién prima sobre quién, sino de "espacio de disertación (...) en medio de</p>
<p>las diferencias, oportunidad para que los organismos estatales y concesionarios del Estado puedan explicar de forma concreta y transparente cuáles son los propósitos de la obra y la comunidad pueda exponer cuáles son sus necesidades y puntos de vista frente a la misma⁶.</p> <p>Así, la Alta Corporación establece once reglas jurisprudenciales para la realización de este mecanismo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. La consulta previa es un derecho de naturaleza fundamental y los procesos de consulta previa de comunidades étnicas se desarrollarán conforme a este criterio orientador tanto en su proyección como implementación. 2. No se admiten posturas adversariales o de confrontación durante los procesos de consulta previa. Se trata de un diálogo entre iguales en medio de las diferencias. 3. No se admiten procedimientos que no cumplan con los requisitos esenciales de los procesos de consulta previa, es decir, asimilar la consulta previa a meros trámites administrativos, reuniones informativas o actuaciones afines. 4. Es necesario establecer relaciones de comunicación efectiva basadas en el principio de buena fe, en las que se ponderen las circunstancias específicas de cada grupo y la importancia para este del territorio y sus recursos. 5. Es obligatorio que no se fije un término único para materializar el proceso de consulta y la búsqueda del consentimiento, sino que dicho término se adopte bajo una estrategia de enfoque diferencial conforme a las particularidades del grupo étnico y sus costumbres. En especial en la etapa de factibilidad o planificación del proyecto y no en el instante previo a la ejecución del mismo. 6. Es obligatorio definir el procedimiento a seguir en cada proceso de consulta previa, en particular mediante un proceso pre-consultivo y/o post consultivo a realizarse de común acuerdo con la comunidad afectada y demás grupos participantes. Es decir, la participación ha de entenderse no sólo a la etapa previa del proceso, sino conforme a revisiones posteriores a corto, mediano y largo plazo. 7. Es obligatorio realizar un ejercicio mancomunado de ponderación de los intereses <p><small>⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-129 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.</small></p>	<p>en juego y someter los derechos, alternativas propuestas e intereses de los grupos étnicos afectados únicamente a aquellas limitaciones constitucionalmente imperiosas.</p> <p>8. Es obligatoria la búsqueda del consentimiento libre, previo e informado. Las comunidades podrán determinar la alternativa menos lesiva en aquellos casos en los cuales la intervención: (a) implique el traslado o desplazamiento de las comunidades por el proceso, la obra o la actividad; (b) esté relacionado con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o (c) representen un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma.</p> <p>9. Es obligatorio el control de las autoridades en materia ambiental y arqueológica, en el sentido de no expedir las licencias sin la verificación de la consulta previa y de la aprobación de un Plan de Manejo Arqueológico conforme a la ley, so pena de no poder dar inicio a ningún tipo de obra o en aquellas que se estén ejecutando ordenar su suspensión.</p> <p>10. Es obligatorio garantizar que los beneficios que conlleven la ejecución de la obra o la explotación de los recursos sean compartidos de manera equitativa. Al igual que el cumplimiento de medidas de mitigación e indemnización por los daños ocasionados.</p> <p>11. Es obligatorio que las comunidades étnicas cuenten con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en el proceso de consulta y búsqueda del consentimiento. Incluso de la posibilidad de contar con el apoyo de organismos internacionales cuyos mandatos estén orientados a prevenir y proteger los derechos de las comunidades étnicas de la Nación.⁶</p> <p>a. Poder de decisión de las comunidades y relevancia de que las decisiones finales sean tomadas por la comunidad</p> <p>El artículo 8 del proyecto de ley, sometido a análisis, estipula que la formalización de la licencia social y -por tanto- la toma de decisión final estaría a cargo del Alcalde Municipal o del Gobernador dependiendo del tipo de impacto. Lo anterior se considera vulnerable del desarrollo que ha tenido la consulta previa como se desprende de las anteriores reglas jurisprudenciales.</p> <p>Como se mencionó con anterioridad, el ordenamiento jurídico colombiano ha adoptado</p>

<p>los estándares internacionales de protección propuestos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la búsqueda del consentimiento por parte de las comunidades, de tal forma, que la manifestación que estas hagan sea vinculante para el Estado y se tomen las decisiones de manera concordante con la voluntad de las mismas. Así, el proceso de toma de decisiones no puede corresponder a una autoridad administrativa, sino que, por el contrario, el poder de decisión pertenece a las comunidades que serán afectadas sus territorios y modos de vida con la implementación de los megaproyectos.</p> <p>En ese sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia T-129 de 2011 cuando establece "(...) que el Estado tiene la obligación de contar con el consentimiento de las comunidades implicadas antes de adoptar cualquier tipo de medida (...) ya que esto desconoce al raspe el derecho a la existencia e integridad" de dichas comunidades. De esta forma, la dirección de la decisión final no puede recaer en un sólo individuo o en un Concejo Municipal, sino que - en virtud de la obligatoriedad de la decisión de la comunidad- dicha dirección debe estar en concordancia con el querer de la misma.</p> <p><i>b. Acompañamiento por parte del Ministerio Público</i></p> <p>A su vez, el artículo 7 del presente proyecto dispone, acerca de la participación del Ministerio Público, que "la Procuraduría General de la Nación -PGN- acompañará los procesos de licenciamiento social con el fin de garantizar el derecho de todas las partes interesadas a participar en forma libre para exponer sus opiniones, propuestas preocupaciones".</p> <p>Frente a esta norma, cabe notar que la Corte Constitucional ha establecido en las reglas jurisprudenciales precedentes que las comunidades deben contar con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en el proceso de consulta y búsqueda del consentimiento. E incluso manifiesta la posibilidad de contar con el apoyo de organismos internacionales cuyos mandatos estén orientados a prevenir y proteger los derechos de las comunidades. Como es de notar, el artículo en cuestión reduce el nivel de acompañamiento a las comunidades a un talante casi procedimental y excluye a su vez la Defensoría del Pueblo, teniendo que dicho apoyo a las comunidades es restrictivo y no propende por la defensa de la opinión y decisión de tales comunidades.</p> <p>Lo anterior, aún cuando la Alta Corporación estima que el acompañamiento es fundamental en aras de "lograr que las comunidades étnicas estén plenamente informadas de la propuesta y sus implicaciones, y puedan tomar decisiones informadas". Así, el</p>	<p>acompañamiento es garantía misma de la toma de decisión de la comunidad pues sin este, la misma no podría contar con los insumos necesarios para conocer el alcance de los proyectos y sus consecuencias teniendo que sus decisiones no serían informadas tal y como se exige a nivel internacional y constitucional.</p> <p><i>c. Tiempos de deliberación de las comunidades</i></p> <p>El artículo 6 del proyecto bajo estudio estipula en su numeral 3ro que "los talleres de análisis realizarán su labor durante un periodo máximo de tres meses al cabo de los cuales deben presentar sus recomendaciones", así se crea un plazo máximo de sólo tres meses en el cual la comunidad puede construir y discutir su posición frente al proyecto.</p> <p>En este punto, es imperativo evidenciar que la imposición de un plazo máximo es contradictorio con lo estándares constitucionales de los mecanismos de consulta, pues como se deriva de las reglas, no puede fijarse un término único para la materialización del proceso sino que, por el contrario, el término de cada uno de estos debe ser fijado de acuerdo a una estrategia que permita la realización de las discusiones y la construcción de propuestas de acuerdo a las características de cada comunidad y sus formas de participación, pues es a todas luces arbitrario el implantar un término que no tiene en cuenta las claras diferencias existentes entre cada comunidad.</p> <p>De esta manera, debe entonces corregirse la presente disposición en el entendido de que no existe un plazo máximo para la realización de los talleres de análisis y de las discusiones en los procesos de licenciamiento ambiental sino que debe configurarse tal tiempo en virtud de las particularidades de las comunidades.</p> <p><i>d. Papel del tercero imparcial en la negociación</i></p> <p>Ahora bien, el artículo 6 del Proyecto de Ley 99 de 2017 en su numeral 3ro establece que "cuando no exista consenso entre las partes cada una elaborará sus consideraciones y recomendaciones en forma específica y los hará llegar a la autoridad ejecutiva del respectivo nivel territorial", lo que permite inferir que quien asumirá la decisión será la autoridad, bien sea Alcalde o Gobernador, quien se constituiría en un tercero negociador.</p> <p>Al respecto, debe señalarse entonces, que resulta de vital importancia que este tercero sea imparcial en el trámite, de forma tal que pueda velar en la mayor medida posible por la no vulneración de los derechos de alguna de las partes, entendiendo la desigualdad neta existente entre las empresas por un lado, quienes desean emprender los proyectos de alto impacto ambiental y social, y las comunidades por el otro, quienes serán las</p>
<p>afectadas por dichos proyectos</p> <p>Como se indicó anteriormente, la Corte constitucional ha establecido que en el desarrollo de este tipo de mecanismos de participación no pueden admitirse posturas adversariales o de confrontación durante los procesos, sino que por el contrario se trata de un diálogo entre "iguales" en medio de las diferencias.</p> <p>Debe entonces precisarse cuál sería el rol a desempeñar por parte de la autoridad ejecutiva, quien será la encargada de presentar el texto de la propuesta de licenciamiento social con base en las recomendaciones e insumos derivados del proceso y de los talleres de análisis, de forma que se garantice la imparcialidad en su actuar, lo que redundará en función de las necesidades reales de la población.</p> <p><i>e. Establecimiento de las Áreas de Influencia Directa -AID- y su importancia para la protección de los derechos humanos de las comunidades.</i></p> <p>Llama la atención que dentro del presente proyecto de Ley, no se haga mención de uno de los asuntos que quizá más controversia ha generado en materia de licenciamiento ambiental en relación con el derecho de participación de las comunidades, y es el de establecimiento de las Áreas de Influencia Directa -AID- e Indirecta -AI- de los diferentes megaproyectos extractivos.</p> <p>El Proyecto de Ley, propone el licenciamiento social como un mecanismo que fortalece el ejercicio de los derechos políticos y mejora los procedimientos de deliberación pública que permitirán la toma informada de decisiones, siendo entonces necesario que amplíe el espectro de participación de las comunidades a la hora de establecer cuál será el área de influencia directa e indirecta de los proyectos de alto impacto ambiental y social que se pretenden llevar a cabo, de forma que se torne como efectiva dicha participación, garantizando entre otras su vinculatoriedad.</p> <p>Ha indicado la Corte Constitucional que:</p> <p><i>"El área de influencia directa es aquella en la cual se van a presentar los impactos sobre el medio biótico, abiótico y socioeconómico causados por las actividades de construcción y operación. Ello implica que este es un concepto amplio, pues no se adscribe únicamente al lugar en el que se pretende ejecutar el proyecto, obra o actividad, sino que se extiende a las áreas en las que se causen afectaciones o</i></p>	<p><i>intervenciones al statu quo de la comunidad. Ahora, al tratarse de comunidades étnicas, dichos impactos se predicarán respecto de su integridad cultural, su autonomía política y organizativa, y en general del goce efectivo de sus derechos."</i></p> <p>Como se observa, la Corte misma ha indicado que el concepto de área de influencia supera las barreras territoriales, para circunscribirse en un campo más amplio que tiene en cuenta las afectaciones culturales y de tradición, de autonomía, y de forma importante, de cosmovisión de las comunidades, que para ser entendida debe contar con la participación efectiva y real de las comunidades, de forma que no les sean afectados sus derechos fundamentales.</p> <p>A manera de ejemplo, podemos encontrar indistintamente impactos, daños o afectaciones de carácter local que han generado los megaproyectos extractivos en los territorios donde se imponen: a) violación sistemática de derechos humanos y aprovechamiento de contextos socio-políticos donde existen comunidades con alto grado de vulnerabilidad para la imposición de megaproyectos; b) agravación de la degradación ambiental de territorios afectados por el conflicto armado y/o las violencias económica, social, política y ambiental que se han presentado en las últimas décadas; c) profundización de la inequidad y desigualdad en términos de exigencias mínimas en materia de justicia social, ambiental, hídrica, energética, agraria y alimentaria; d) cooptación de espacios comunitarios y de liderazgos locales que resisten al extractivismo y mercantilización de la vida; e) imposición de un modelo de desarrollo empresarial que sustituye el Estado Social de Derecho; f) aumento inusitado de la huella ecológica a partir de la explotación de territorios; g) desplazamiento forzado de comunidades causado por el desarrollo; h) degradación social e imposición de una 'cultura' minera y/o extractiva introduciendo fenómenos como la prostitución, el alcoholismo y el consumo de sustancias alucinógenas; i) segregación y racismo con comunidades originarias; j) generación de explotación, ecocidios, genocidios y/o etnocidios; entre otros."</p> <p><small>Entre los textos que trabajan e identifican este tema podemos encontrar: Linda M. Cabrera C. & Camilo A. Galindo M., "Justiciabilidad en derechos humanos. Estudio de casos sobre acciones públicas", Corporación Colectiva de Abogados "José Alvear Restrepo" -CAJAR-; Barbara Göbel & Astrid Ulloa, "Extractivismo minero en Colombia y América Latina", Universidad Nacional de Colombia e Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin; Federación Internacional de los Derechos Humanos -FIDH- "Empresas y violaciones a los derechos humanos. Una guía sobre mecanismos de denuncia para víctimas y ONG"; Olga Martín - Ortega, "Empresas Multinacionales y Derechos Humanos en derecho internacional", Centre of Human Rights in conflict university of east London Reino Unido; Alejandro Teitelbaum, "Sociedades transnacionales y derechos humanos", CAJAR, ILSA y OCIMAL; Observatorio Social de Empresas Transnacionales, Megaproyectos y Derechos Humanos -OCMAL-, "Las huellas del capital transnacional en Colombia. Estudio de tres casos: Nestlé, Cerrejón LLC y British Petroleum".</small></p>

<p>Todos los daños mencionados anteriormente tienen en común que son irreparables e imposibles de cuantificar económicamente de manera integral, y difícilmente se puede comprender la dimensión de los mismos en cuanto a la cultura y espiritualidad de una comunidad.</p> <p>VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA</p> <p>El principio de unidad de materia se encuentra consagrado en la Carta Política Colombiana de forma específica en el artículo 358 que establece que:</p> <p><i>"Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas."</i></p> <p>De acuerdo a la Corte Constitucional, este principio ha sido definido como un límite a la potestad configurativa del legislador al imponer unos marcos precisos de actuación para el mismo. Ahora bien, con el fin de conocer a mayor profundidad el concepto e implicaciones del principio en el sistema jurídico colombiano, se procederá en un primer momento, a dilucidar el carácter material o formal del vicio, en un segundo momento, se explicará el tratamiento jurisprudencial del precepto para, finalmente, enunciar los criterios de revisión aplicables a la norma sub-examine.</p> <p>En concordancia con la jurisprudencia constitucional, los vicios se dividen en vicios de forma y vicios sustanciales. En cuanto a los vicios de forma, la sentencia C-501 de 2011⁸ los define como aquellas irregularidades referidas al trámite que antecede a la promulgación de la norma y que se corresponden con la manera en que las leyes fueron debatidas, aprobadas y promulgadas. De esta manera, no se analiza la norma contenida en las disposiciones, pues la verificación que realiza la Corte consiste en verificar si se cumplieron las etapas correspondientes.</p> <p>Por otro lado, un vicio sustancial es entendido como aquel que surge entre la contradicción de la ley promulgada y el texto constitucional, es decir, cuando se puede advertir una discrepancia entre la regla de derecho derivada de la disposición y los imperativos de la Carta y hacen necesario un estudio de tipo material pues se predicen de la esencia misma del acto jurídico y su contenido.</p> <p>⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-501 DE 2011. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.</p>	<p>La anterior diferencia es pertinente en el caso en cuestión, pues debe aclararse desde un inicio que el principio de unidad de materia, aunque pareciese estar referido a los ámbitos mismos de la formación y debates legislativos, se corresponde realmente a un vicio de talante material. Así lo ha explicado la Corte en sentencia C-333 de 2012</p> <p><i>"(...) la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter material y no formal, toda vez que el juicio que debe adelantar el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Ha dejado en claro la Corte que, para efectos de establecer la presunta violación del citado principio, el juez constitucional no entra a estudiar el procedimiento formal de aprobación de la ley, sino que, como se ha explicado, debe analizar el contenido normativo del artículo impugnado, para compararlo con el tema general de la ley acusada"</i>⁹</p> <p>En conclusión, el principio de unidad de materia es un vicio sustancial que requiere por tanto, un examen de fondo en el presente caso.</p> <p>Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que este principio posee como objetivo general el configurar una sistematización racional de la tarea legislativa con el derrotero de impedir inserciones repentinas mediante las cuales se introduzcan disposiciones sorpresivas inconexas que no cumplan con el debido trámite y discusión democrática. Así, la ley debe contar con un núcleo temático específico que permita dar cuenta de la línea general que persiguen los diversos artículos integrantes a la norma¹⁰. De allí que pueda considerarse la existencia, a su vez, de dos objetivos específicos del principio en cuestión¹¹:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La coherencia: definida como aquella cualidad que busca un hilo conductor de la norma, de tal suerte que no se distorsione la misma al extenderse a materias inconexas. ● La transparencia del proceso legislativo: entendido como la prohibición de introducir de manera sorpresiva "iniciativas oportunistas que no guarden relación con él y sobre las cuales no se ha dado un verdadero debate. <p>A partir de lo anterior, se desprende que el principio se conceptualiza como aquel</p> <p>⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-333 de 2012. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. ¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-147 de 2015. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. ¹¹ Ibid.</p>
<p>mandato que trae (i) la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre su título con su contenido normativo y (ii) el establecimiento de una necesaria relación de conexidad entre todos sus artículos integrantes.</p> <p>Para determinar con mayor claridad si un determinado precepto legal se corresponde con el principio de unidad de materia, la Corte ha establecido unos criterios de conexidad que permiten inferir si existe entre el articulado una integralidad y coherencia respecto a las materias tratadas.</p> <p>En sentencia C-400 de 2010, la Alta Corporación realizó la definición de los diversos criterios que ayudan a determinar el cumplimiento del principio¹²:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conexidad temática: se define como la relación objetiva y razonable entre el tópico general de la ley y el asunto específico de una disposición contenida en dicha ley. ● Conexidad causal: se define como la identidad existente entre la ley y cada una de sus disposiciones respecto a los motivos que originaron su expedición. ● Conexidad teleológica: se define como la necesidad de que la ley y cada una de sus disposiciones persigan un mismo mandato. ● Conexidad sistemática: se define como la cualidad que pretende que la ley y sus diversas disposiciones constituyan un todo ordenado. <p>De esta forma, cuando la disposición cumple alguno de los anteriores criterios de conexidad se cumple el principio de unidad de materia, el cual -en consonancia con lo preceptuado por la Carta Política- debe ser de estricta observancia del Congreso¹³.</p> <p>Ahora bien, la Corte ha construido a su vez, una metodología específica para realizar los estudios referidos al principio de unidad de materia, en el que se debe observar el siguiente procedimiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Determinar el alcance material de la ley. 2. Verificar alguna relación de conexidad. <p>Frete al presente proyecto de ley se estima que el mismo vulnera el anterior principio por cuanto no se da una necesaria relación de conexidad entre todos sus artículos integrantes. Para ello, se acudirá a los criterios previamente enunciados con el fin de evidenciar que el artículo en cuestión no posee conexidad.</p> <p>¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-400 de 2010. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub ¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-133 de 2012. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.</p>	<p>Las normas bajo estudio hacen parte del proyecto de ley mediante el cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana. Prima facie, de acuerdo a su título y en consonancia con el examen que debe realizarse- la materia del presente proyecto es la regulación de la participación ciudadana, entiendo a ésta última no como "un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo"¹⁴, teniendo -por tanto- que excede la mera regulación de mecanismos y debe enfocarse a crear los dispositivos necesarios para estimular la participación, sin embargo tal creación no puede ser una fórmula genérica sino que deben estar especificados de manera estricta sus componentes de acuerdo a la importancia de la regulación misma de un principio del Estado Colombiano¹⁵.</p> <p>Ahora bien, tras establecer su contenido material, resulta imperativo analizar si las normas satisfacen alguno de los criterios de conexidad previamente reseñados. Para ello, es necesario señalar que el proyecto de ley trata, por un lado, de una serie de modificaciones al mecanismo de revocatoria de mandato y por otro, establece la regulación de un licenciamiento social para proyectos de alto impacto social y ambiental.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conexidad temática: en el caso en cuestión, no se evidencia una relación objetiva y razonable pues el tópico de la ley si bien se refiere a mecanismos de participación, es presente la escisión entre ambos temas. Como ya se mencionó, por un lado, se establecen reglas especiales para la revocatoria mientras que por otro, se crea una regulación para un mecanismo esencialmente diferente relacionado a temas de impacto social y ambiental. De esta forma, el proyecto de ley agrupa dos tópicos disímiles en un sólo cuerpo normativo sin que se evidencie de manera clara cuál es su relación más allá de la fórmula genérica y vacía de ser mecanismos de participación. Esta enuncianción de identificar solamente como elemento común el ser mecanismos no se compeadece de las diversas temáticas que cada uno exhibe y que harían forzoso el tratar cada dispositivo de manera particular de acuerdo a las diversas especificidades que cada uno conlleva, pues no es lo mismo regular la posible terminación de un cargo público a revisar los términos de negociación y decisión con las comunidades en lo referido a temas ambientales y sociales. ● Conexidad causal: en la misma exposición de motivos se denota la diferencia de <p>¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara. ¹⁵ Ibid.</p>

<p>regulación temática pues las razones que impulsan la modificación de la revocatoria no son los mismos que se esgrimen para la otra modificación referida al licenciamiento social y ambiental. Nuevamente la única similitud que se halla en la exposición es que ambos son mecanismos pero luego la argumentación se fractura sustancialmente y no posee un hilo conductor que haga posible inferir que se trata de una sola norma con coherencia de materia. Pareciese, por el contrario, que es sólo un agregado de móviles que no guardan relaciones estrechas de conexidad de acuerdo a lo exigido por la Carta Política.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conexidad teleológica: derivado de la anterior se hace notorio que las diversas disposiciones no persiguen un mismo fin, pues unas están dirigidas a limitar el ejercicio de la revocatoria mientras que otras crean un dispositivo "novedoso" de participación de las comunidades, si bien se manifiesta que la teleología del proyecto es el dinamismo de los mecanismos, la lectura del proyecto permite establecer que cada una de las disposiciones poseen una finalidad distinta entre ellas que va más allá de la dinamización. • Conexidad sistemática: asimismo, se infiere que las disposiciones no se constituyen como un todo ordenado pues poseen diversas materias y finalidades. <p>En conclusión, el proyecto no satisface el principio de unidad de materia en tanto no existe una estrecha relación de conexidad entre sus disposiciones haciendo que realmente se un agregado disonante de tópicos.</p> <p>PETICIONES</p> <p>Solicitamos de forma respetuosa, que se tengan en cuenta los argumentos esgrimidos a lo largo del presente documento en la mejora y ajustes que requiere el Proyecto de Ley 99 de 2017, teniendo en cuenta su vitalidad dentro del mejoramiento de la participación ciudadana. Lo anterior, atendiendo además al escenario de pos acuerdo que atraviesa nuestro país en la actualidad, y teniendo siempre como bastión el respeto por la Carta Política Colombiana, y por la normativa que ha sido integrada por vía del bloque de constitucionalidad, especialmente en materia de participación ciudadana.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><i>Jose Jans Carretero P.</i> JOSÉ JANS CARRETERO PARDO C.C. 1.020.394.876</p>	<p>Doctor Luciano Sanín Vásquez – Corporación Viva la Ciudadanía Ponente: Luciano Sanín Vásquez C.C. 71.681.340</p> <p>Consideramos muy importante la celebración de estas audiencias y sobre todo, cuando se realizan antes de dar inicio al trámite legislativo por lo oportunas que pueden ser las observaciones y recomendaciones.</p> <p>El proyecto de Ley Estatutaria 99 de 2017 Senado, propone la reforma a un mecanismo de participación ciudadana, la revocatoria del mandato, e introduce un nuevo mecanismo que denomina "licenciamiento social para proyectos de alto impacto ambiental y social".</p> <p>Para analizarlo, formular observaciones y propuestas, nos permitimos fijar en primera instancia un punto de partida: cuando se trata de regular derechos fundamentales, el Congreso no tiene una amplia libertad de configuración, en tanto debe, entre otras, atender al carácter expansivo de la democracia y cumplir el principio de progresividad, esto es, su regulación debe dirigirse a la consecución del goce pleno de las garantías de participación y no a limitarlas. En este caso, que se está regulando el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político consagrado en el artículo 40 y las formas de participación democráticas consagradas en los artículos 103 al 106 de la Constitución Política, ese deber implica mayores exigencias porque se trata de un elemento constitutivo y central de la Constitución: la democracia participativa.</p> <p>En segunda instancia, nos parece pertinente identificar, antes de entrar a analizar la regulación que se propone, los problemas u obstáculos que se quieren resolver para fortalecer, mejorar y modernizar los mecanismos de participación ciudadana tal como se propone en el objeto y alcance del proyecto de ley.</p> <p>En la exposición de motivos se señala que, en el caso de las revocatorias del mandato, las que se han celebrado ninguna ha obtenido el umbral requerido y han costado cerca de cien mil millones de pesos. El mecanismo, se dice, no es eficaz. Y para resolver este problema se propone una fecha única para la votación y se definen unos límites y garantías para que los alcaldes y gobernadores puedan realizar campañas.</p> <p>No parece que con las medidas propuestas se incentive la participación ciudadana y se haga con ello más eficaz el mecanismo de la revocatoria del mandato. Podría por ejemplo incentivar la participación una medida que reduzca o elimine el umbral de participación y, sobre todo, brindar garantías efectivas para la difusión y discusión pública para quienes promuevan la revocatoria y no sólo para alcaldes y gobernadores.</p>
<p>La medida que crea una fecha única para la votación de la revocatoria del mandato, sin duda, racionaliza los procesos y puede contribuir a que sean menos costosos, pero no creemos que los haga más efectivos, a no ser que desde las autoridades electorales se realicen además amplios procesos de pedagogía electoral.</p> <p>Y en el caso de las consultas populares se esgrime como problema que, siendo el mecanismo más usado por los ciudadanos, no en todos los casos ha resultado vinculante la decisión ciudadana, y el efecto esperado no se logra porque en ocasiones se realizan cuando los proyectos ya se encuentran en ejecución. Para resolver estos dos problemas se propone un mecanismo de licenciamiento social para proyectos de alto impacto ambiental y social.</p> <p>Debemos reconocer que se trata de un novedoso mecanismo que busca una mayor participación, en la medida que se crea un proceso que incluye audiencia pública de apertura, talleres de análisis, construcción de propuestas, búsqueda de consensos y adopción por acuerdo municipal o por ordenanza departamental, y no excluye la posibilidad de convocar y realizar consultas populares.</p> <p>Sin embargo, creemos que la propuesta tiene varias debilidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Carece de un análisis completo de los obstáculos que se están presentando en la convocatoria y realización de las consultas populares, y por ello creemos que son necesarias muchas más voces y análisis en el trámite de este proyecto de ley, por ejemplo, consideramos indispensable que los comités promotores de las consultas populares sean citados para que expongan desde sus experiencias cuáles pueden ser las medidas que permitan mejorar y fortalecer este importante mecanismo de participación ciudadana. 2- La iniciativa del licenciamiento social es de los alcaldes y gobernadores, y se excluye a la ciudadanía en general, a los Consejos Territoriales de Planeación y a los Consejos y Asambleas Departamentales. 3- El mecanismo de licenciamiento social se establece solo para proyectos de alto impacto, dejando por fuera planes, programas, políticas, etc., que pueden implicar modificaciones sustanciales en la vida de los habitantes. 4- Este mecanismo puede resolver el problema de la oportunidad con proyectos que no se han iniciado, y en parte el carácter vinculante en los casos en que se produzcan consensos sobre el manejo de los impactos económicos, sociales y ambientales, pero no así las dificultades con proyectos en marcha y cuando no se logren consensos. 5- No están previstas en el proceso de licenciamiento garantías específicas para que en la deliberación todas las partes cuenten con las mismas posibilidades materiales de intervenir. 6- Deberían preverse mecanismos que haciendo uso de las TIC amplíen el acceso a la información, así como la difusión del proceso. 7- Es indispensables que estos procesos sean entendidos como conflictos que deben ser abordados respetando la autonomía de los ciudadanos y sus organizaciones, así como las acciones de protesta y movilización que realicen. 	<p>Finalmente, creemos que para abordar este proyecto se deben considerar y hacer explícitos mecanismos que hagan efectivos los principios de autonomía de los ciudadanos y sus organizaciones, un diálogo social útil, acceso a la información, deliberación amplia y suficiente y respeto absoluto a la soberanía popular.</p>

– Doctor Robinson Arley Mejía Alonso – Colectivo Socio Ambiental Juvenil de Cajamarca.



COLECTIVO SOCIO-AMBIENTAL JUVENIL DE CAJAMARCA
COSAJUCA

Cajamarca, 20 de Octubre de 2017

Senadores – as
COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO
CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

Ref.: Solicitud de inscripción a la Audiencia Pública sobre el proyecto de ley N° 099 de 2017 Senado.

Respetados Senadores Comisión Primera del Senado:

Yo, Robinson Arley Mejía Alonso identificado con cedula 1.105.611.961 del municipio de Cajamarca, integrante de la organización social Colectivo Socio-Ambiental y Juvenil de Cajamarca COSAJUCA, y además, integrante del equipo promotor de la Consulta Popular de Cajamarca, la primera que se realizó de iniciativa ciudadana en todo el país, manifiesto mi interés en participar en la Audiencia Pública enunciada en la referencia con el objeto de hacer grandes aportes a este importante proyecto de ley, como también varias sugerencias para su posterior aprobación. Para ello relacionare tres puntos centrales que serán ampliados en la misma audiencia:

PONENCIA

Saludos cordiales a todos los presentes en esta audiencia pública, desarrollare mi intervención en tres puntos centrales:

1. **Que es un proyecto de alto impacto ambiental y social.** El proyecto de ley deja en manos de los alcaldes y gobernadores tan compleja decisión, es decir, serán ellos quienes definan que es un proyecto de alto impacto ambiental y social. Existe mucha jurisprudencia y normas dentro del ordenamiento jurídico Colombiano que permite claramente definir cuando un proyecto generará un alto impacto, para ello la Corte Constitucional ha ordenado al gobierno Colombiano realizar un estudio sobre los impactos de la minería en todo el territorio Colombiano. Creemos necesario que esa decisión no quede en cabeza de los alcaldes y gobernadores, sino que debe realizarse para todos los proyectos que se desarrollen en los territorios.
2. **La figura de Licencia Social:** Esta nueva figura para el ordenamiento jurídico Colombiano podría ser una gran herramienta para resolver los grandes conflictos socio-ambientales de los territorios, así y solo si, cumple los siguientes 2 parámetros, primero, la independencia de los actores que dialogarán y su claro y respectivo rol, la formula

gobierno nacional, empresas, ente territorial y/o gobernaciones, comunidad y Procuraduría no deja muy claro cuál será el papel de cada uno, exceptuando el de los ejecutivos que activarán el mecanismo, en Colombia hoy no se puede garantizar la independencia de los alcaldes y gobernadores, muchas de las empresas con intereses en estos proyectos financian sus campañas, claramente esto quita independencia y autonomía a este actor y le genera un conflicto de intereses, por otro lado el poder del gobierno central se puede evidenciar en una presión indebida a los entes territoriales, como ya lo hemos visto, mientras que las comunidades no sabemos como participar de manera amplia y eficaz dentro de estos procesos, además se deben brindar las garantías para su interlocución, la segunda está enfocada a que esta figura no podrá darle vía libre a un proyecto si no cuenta con la licencia ambiental, queremos proponer que ningún proyecto se podrá realizar si no cuenta con las dos licencias la ambiental y la social.

3. **La Consulta Popular en la Licencia Social:** Se deberá dejar expresamente que cuando no exista un consenso entre las partes, el ejecutivo o la comunidad podrán convocar una consulta popular para que de manera democrática y pacífica se resuelva esa diferencia, cuya decisión será obligatoria y vinculante y todas las instituciones deberán emitir los actos administrativos necesarios para hacer efectivo el mandato popular. Agregar que cuando un municipio que ya haya realizado consulta popular sobre estos temas anteriormente, será tomado el resultado de la consulta como la negación o aprobación de la licencia social según sea el caso.

Cordialmente,

ROBINSON ARLEY MEJIA ALONSO
CC 1.105.611.961 de Cajamarca
Colectivo Socio-ambiental Juvenil de Cajamarca – COSAJUCA
rmejia@cosajuca.org
Tel: 300 218 3641

– Doctor Fabio Velásquez – Fundación Foro Nacional por Colombia.



Intervención de Fabio Velásquez, Presidente de la Fundación Foro Nacional por Colombia sobre el Proyecto de Ley No. 99 de 2017 Senado "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana"

Audiencia Pública, 23 de octubre de 2017
Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional

Con el ánimo de contribuir a la discusión del citado Proyecto de Ley Estatutaria, de autoría del Senador Roy Barreras, con el que se pretenden introducir algunos aspectos sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana en el país, esta intervención, sin perjuicio de abordar en otras temáticas en el desarrollo de la audiencia, se encuentra dividida en tres partes. En un primer momento se comentarán las modificaciones que el proyecto propone con relación a las revocatorias del mandato. Posteriormente, se analizará la propuesta tendiente a crear un nuevo mecanismo de participación ciudadana: el licenciamiento social para proyectos de alto impacto ambiental, económico, demográfico y social. Finalmente, se subrayará la relación entre este proyecto de ley y el anunciado proyecto de ley de garantías a la participación ciudadana en desarrollo del Acuerdo de Paz.

I. Las modificaciones a las revocatorias del mandato.

El capítulo II del proyecto de ley, que consta de los artículos 4 y 5, pretende introducir algunas modificaciones a la revocatoria de mandato. La primera modificación se encuentra prevista en el artículo 4 y busca establecer un rango de fechas específicas para la celebración de los comicios previstos en dicho mecanismo de participación ciudadana. El período, fijado por el proyecto de ley "entre el mes 18 y el 23 del período de gobierno para el cual fueron elegidos los respectivos alcaldes", implica, en la práctica, serias restricciones al ejercicio efectivo de las revocatorias del mandato.

De un lado, al hacer alusión específica a los alcaldes, combinada con la no inclusión de los gobernadores, el proyecto desconoce que la revocatoria del mandato también aplica a los mandatarios departamentales. Esta inexactitud,

¹ La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha abordado en numerosas oportunidades el análisis de la revocatoria del mandato como mecanismo de participación ciudadana. Un recuento de la jurisprudencia y de la evolución del marco normativo de la revocatoria del mandato puede ser encontrado en la Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

atribuible a una falta de técnica legislativa, no resulta de mayor trascendencia toda vez que podría ser fácilmente saldada con la modificación del texto para hacer referencia "al período de gobierno para el que fueron elegidos".

Sin embargo, de otro lado, debe resaltarse que el establecimiento de un período específico para la realización de las votaciones de una revocatoria del mandato, aunque en principio podrían ser consideradas como sensatas, implícitamente introduce una restricción, tal vez exagerada, al mecanismo de participación ciudadana y, en consecuencia, reduce su efectividad.


Lo anterior se debe a que la introducción de esta norma debe ser interpretado de manera armónica con la legislación vigente, específicamente la Ley 1757 de 2015. Al efectuar dicha interpretación armónica se tiene que, de acuerdo al párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1757 de 2015, la iniciativa para la utilización de este mecanismo de participación ciudadana sólo puede iniciarse una vez ha transcurrido un año desde la posesión del mandatario local a quien se pretende remover de su cargo.

Ahora bien, toda vez que el proyecto de ley pretende reducir la ventana de oportunidad para la realización de los comicios, resulta que los promotores de la iniciativa sólo tendrán un término aproximado de 10 meses para surtir todas y cada una de las etapas para poder convocar el mecanismo. En la actualidad, los términos establecidos en la legislación nacional, que no son modificados por el Proyecto de Ley Estatutaria, prevén un plazo de seis meses solamente para la recolección de los apoyos ciudadanos (Art. 10 de la Ley 1757 de 2015). Además, es necesario recordar que la ley prevé un término de 45 días para que la organización electoral verifique que el número de apoyos recolectados cumpla con los requisitos establecidos (Art. 14 de la misma ley), y el plazo de campaña que según el artículo 33 de la Ley 1757 de 2015 es de dos meses.

Por lo tanto, se puede afirmar, sin riesgo a equívocos, que la regla propuesta por el proyecto de ley, bajo la pretensión de facilitar la preparación logística de los comicios y reducir los costos que de estas actividades se derivan, afectaría negativamente las tres facetas de la revocatoria del mandato¹ y, lo que resulta más grave, reduciría en extremo la posibilidad de que este mecanismo de participación ciudadana sea exitoso: implicaría a una importante reducción en los términos de recolección de apoyos, verificación y campañas.

¹ Al respecto, ver, Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 2015, M. P. Gloria Stella Díaz Delgado.

<p>En ese orden de ideas, la regulación de la revocatoria del mandato que se propone en este proyecto de ley no permite a los ciudadanos el ejercicio material de sus derechos de control político directo³ y se expone a ser declarada inconstitucional por la Corte Constitucional⁴.</p> <p>En esos términos, esta propuesta contraría lo que ha sido la tendencia constante desde hace más de una década. En efecto, las más recientes reformas que se han hecho a la figura de la revocatoria del mandato lo que han pretendido es flexibilizar sus exigencias para de esa forma lograr que el mecanismo no pierda legitimidad. Por consiguiente, tratándose de una restricción indirecta al derecho fundamental a la participación, se debe, en los términos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, efectuar un test de proporcionalidad. Al hacerlo se tiene que, si bien se puede sostener que la medida propuesta persigue fines constitucionalmente válidos, como la sostenibilidad fiscal y la estabilidad política, ella no parece ser la más idónea para alcanzar dichos objetivos. Además resulta desproporcionada toda vez que restringe de manera exagerada los derechos fundamentales.</p> <p>En otras palabras, la propuesta, de ser aprobada, implicaría una regresión y, por lo tanto, tal y como se encuentra planteada en el proyecto de ley, resulta inconveniente e inconstitucional.</p> <p>Por otra parte, el proyecto de ley también propone la introducción de una regla que podría brindar mayores garantías a la campaña de las revocatorias del mandato. Esto se debe a que, por remisión normativa, se aplicarían las prohibiciones de la Ley 996 de 2004 "en materia de contratación y nombramientos". Esta disposición, además de la restricción del uso o destinación de recursos públicos para actividades proselitistas, permitiría evitar circunstancias que se han observado en el curso de procesos de revocatoria de mandato en años recientes. En ellos, se recordará, se ha denunciado de manera sistemática que, ante un proceso de este tipo, los mandatarios locales suelen destinar indebidamente los recursos públicos para sufragar los costos de la campaña tendiente a asegurar su permanencia en el cargo.</p> <p>³ Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. ⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 2015, M. P. Gloria Stella Díaz Delgado.</p>	<p>En esa medida, la propuesta pareciera estar encaminada en la dirección correcta ya que pretende asegurar la transparencia en el ejercicio del mecanismo de participación ciudadana.</p> <p>II. La creación de un nuevo mecanismo de participación ciudadana: el licenciamiento social para proyectos de alto impacto ambiental y social</p> <p>El capítulo III del proyecto de ley estatutaria de autoría del H. S. Barreras propone la creación de un mecanismo de participación ciudadana nuevo. La Corte Constitucional, con fundamento en el carácter expansivo del principio democrático⁵, ya ha afirmado que el legislador puede introducir novedades formas a través de las cuales la ciudadanía puede participar.</p> <p>La jurisprudencia constitucional más reciente⁶, aunada al contexto social que proporcionan las consultas populares que han abordado la implementación de proyectos mineros en el territorio, evidencia que esta problemática debe ser abordada por el legislador. Sin embargo, como se mostrará a continuación, el proyecto de Ley pretende sustituir los procesos de participación ciudadana – que desde cierto punto de vista han sido exitosos, máxime cuando se les compara con otros mecanismos como la revocatoria del mandato – con la creación de una instancia en la que la ciudadanía verá reducida su incidencia en las decisiones que les afectan. Además, esto se produce en un contexto en el que existe incertidumbre sobre la financiación de los procesos de participación ciudadana que se encuentran en curso.</p> <p>En este caso, el artículo 5 del proyecto de ley propone la creación del licenciamiento social para proyectos de alto impacto ambiental y social. El artículo 5 del proyecto establece los fines de este mecanismo de la siguiente manera: "<i>Con el fin de garantizar los procesos de concertación con las comunidades y autoridades territoriales se desarrollarán mecanismos de diálogo entre las autoridades nacionales, las empresas involucradas y las mencionadas comunidades y autoridades territoriales con el fin de establecer acuerdos sobre el manejo de los impactos económicos, sociales y ambientales de las iniciativas a desarrollar</i>".</p> <p>⁵ Al respecto, ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-379 de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva y, Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. ⁶ Al respecto, ver, Corte Constitucional, Sentencia C-389 de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa</p>
<p>De la lectura del artículo 6 del proyecto se puede inferir que la obtención de la licencia social no se concibe como requisito previo para el desarrollo de proyecto de alto impacto ambiental y social. Esto se debe a que el artículo está planteado en los siguientes términos "<i>cuando el alcalde, alcaldes, gobernador o gobernadores, determinen que en su territorio se desarrollará un proceso de alto impacto ambiental y social...</i>". Esta previsión, que permite dilucidar la lógica que subyace al mecanismo, permite concluir que el resultado del proceso participativo no resulta determinante para la obtención de la licencia social.</p> <p>Más allá de lo anterior, se debe reconocer que el mecanismo de participación ciudadana propuesto por el proyecto de ley proporciona un interesante escenario de interlocución entre los distintos actores interesados en esta materia. Esto se debe a que en las distintas etapas del mecanismo se lograría la interacción de autoridades locales, nacionales, particulares y ciudadanía. Para ello, el proyecto describe tres etapas. En la primera, las audiencias públicas, se propone que se presenten los argumentos que llevan a considerar la realización del proyecto y que todos los interesados tengan la oportunidad de intervenir. En la segunda parte, los talleres de análisis, se propone que se conformen equipos de trabajo entre los distintos participantes "<i>con el fin de construir consensos sobre los distintos aspectos definidos en la audiencia pública de apertura</i>". Finalmente, en la tercera parte, la formalización de la licencia, se proponen dos opciones: que la corporación pública local correspondiente la tramite mediante acuerdo u ordenanza o que se someta a consideración de la ciudadanía mediante una consulta popular.</p> <p>Además de lo anterior, el mecanismo de participación que sería creado tiene otros aspectos positivos que merecen ser resaltados. De un lado, con miras a garantizar el derecho de participación de todos, se prevé la participación del Ministerio Público en este tipo de procesos. Teniendo en cuenta las competencias, y en algunos casos la legitimidad de la que gozan la Procuraduría, la Personería y la Defensoría del Pueblo, resulta en principio conveniente que se prevea que estas autoridades actuarán como garantes de la participación.</p> <p>De otro lado, debe señalarse que de acuerdo al proyecto de ley la licencia social deberá contar con mecanismos de rendición de cuentas que permitan hacer seguimiento a los compromisos adquiridos, sean fruto del consenso o no. Esta</p>	<p>previsión permitiría a los actores interesados adelantar procesos de control social durante la ejecución del proyecto de alto impacto social y ambiental.</p> <p>Finalmente, resulta también positivo que el proyecto manifieste de manera inequívoca que el licenciamiento social no reemplaza o sustituye el procedimiento de licenciamiento ambiental. Esta previsión evita confusiones innecesarias y preserva las competencias administrativas y técnicas de las autoridades competentes y que gozan de la capacidad institucional necesaria para tomar este tipo de decisiones.</p> <p>Ahora bien, más allá de los aspectos positivos, no puede olvidarse que el proyecto es perfectible. La principal debilidad del proyecto es que no considera, ni regula, que en el marco del proceso se pueda obtener un resultado distinto a la obtención de la licencia. En efecto, no hay provisiones sobre qué sucede cuando la corporación pública o la consulta popular arrojen resultados negativos. Además, el proyecto establece que cuando hayan transcurrido más de dos meses en el trámite ante la corporación pública sin que se haya tomado una decisión al respecto, el alcalde o Gobernador "<i>quedará facultado para expedir el acto administrativo que contenga la licencia social</i>".</p> <p>Así las cosas, tal y como se encuentra planteado, el mecanismo de participación ciudadana se convertiría, en el mejor de los casos, en un mero formalismo en el que se asegura que los actores interesados intervengan en el trámite, sin tener capacidad real de incidir en la decisión y, en el peor de los casos, en un instrumento inocuo que brindaría legitimidad democrática a una decisión sin que en el proceso de toma de decisiones se haya surtido un verdadero proceso participativo.</p> <p>En una democracia participativa, como la colombiana, la respuesta a los retos de la participación no puede ser reducir los mecanismos a disposición de los ciudadanos.</p> <p>Antes de proceder no se puede dejar de mencionar que la propuesta no resulta del todo novedosa. En efecto, la Ley 1757 de 2015 creó las denominadas Alianzas para la prosperidad. Los artículos 105 a 108 de la citada ley regulan un mecanismo de participación ciudadana que, aunque no puede ser considerado como un sustituto para el licenciamiento social de proyectos mineros, persigue en términos generales, el mismo objetivo. Así, el artículo 105 define las alianzas para la prosperidad como "<i>instancias de diálogo entre la ciudadanía,</i></p>

<p>especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos". El artículo 106 se refiere al carácter de los acuerdos entre actores de las alianzas para la prosperidad. El artículo 107 establece que "cada Alianza debe contar con mecanismos de seguimiento que permitan el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el marco de la misma".</p> <p>En consecuencia, desde un punto de vista de técnica legislativa, a pesar de que existe la necesidad de aclarar legalmente la manera en la que se desarrollarán los procesos de concertación y diálogo entre los actores de las actividades mineras, no parece ser conveniente crear un mecanismo de participación ciudadana que, en realidad, pretende lo mismo que las alianzas para la prosperidad creadas por la Ley 1757 de 2015 y que, hasta el momento, no han sido implementadas.</p> <p>III. Las garantías a la participación ciudadana: pendiente de desarrollo del Acuerdo de Paz.</p> <p>A pesar de las afirmaciones de la exposición de motivos, este proyecto no puede ser interpretado como un esfuerzo por desarrollar el Acuerdo de Paz. A pesar de que el contenido de la propuesta aborda aspectos puntuales que indudablemente se encuentran relacionados con la participación ciudadana, debe admitirse que en este proyecto no se desarrollan aspectos centrales de lo acordado en el punto 2.2.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p> <p>En realidad, el proyecto de ley que se debería encontrarse en trámite es aquél que se refiere a las garantías a la participación de movimientos y organizaciones sociales.</p> <p>Dicho proyecto - que se vio antecedido por la realización de un proceso ampliamente participativo realizado por el Consejo Nacional de Participación, con el apoyo del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), la Corporación Viva la Ciudadanía y la Fundación Foro Nacional por Colombia - no ha surtido su proceso legislativo. Ante la inminencia del final del <i>fast-track</i> existe un serio riesgo de que este proyecto se convierta en un asunto pendiente en la implementación del Acuerdo de Paz. Por lo tanto, es necesario hacer un llamado, al Gobierno y al Congreso de la República para que, en vez de</p>	<p>proceder en la discusión y aprobación de este proyecto de ley, que como se ha detallado incluye propuestas inconvenientes, inconstitucionales y que no son novedosas en temas de participación, avancen en la discusión y aprobación de un verdadero proyecto de garantías a la participación ciudadana.</p>
<p align="center">– Doctor Camilo Alejandro Mancera – Misión de Observación Electoral (MOE).</p> <hr/>  <p align="center">Intervención Misión De Observación Electoral -Moe – Audience pública 23 de octubre de 2017 - proyecto de ley No. 99 de 2017 "por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana"</p> <p>La Misión de Observación Electoral – MOE – encuentra de gran importancia que desde el Congreso de la República se generen escenarios como la presente audiencia pública, para que la ciudadanía exprese las inquietudes, posiciones y propuestas frente a las modificaciones que se lleguen a introducir en la revocatoria del mandato y las consultas populares, mecanismos de participación ciudadana que mayor uso han tenido desde la Constitución de 1991.</p> <p>El proyecto de reforma que hoy nos convoca, de acuerdo a la exposición de motivos, tiene como propósito establecer herramientas legales para lograr la eficacia tanto de las revocatorias del mandato como de las consultas populares, así como mitigar el impacto que la realización de estos mecanismos de participación tienen sobre las finanzas del Estado. En este orden de ideas, la intervención de la MOE se centrará a los temas estrictamente relacionados con el desarrollo de las revocatorias del mandato.</p> <p>En primer lugar, la MOE debe recordar que los mecanismos de participación ciudadana son en esencia la materialización del derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40, Constitución Política), por lo cual cualquier medida que se adopte no debe ser regresiva, sino por el contrario debe estar encaminada a su fortalecimiento, y reconocimiento del carácter expansivo del principio democrático.</p> <p>Del articulado propuesto se observa que no existen medidas contrarias al desarrollo de las revocatorias del mandato, o que por lo menos desconozcan algunos de los planteamientos desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia C-130 de 2015, esto es: (i) el deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, (ii) el deber de adoptar medidas de todo tipo que eviten que las autoridades públicas o los particulares interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación y (iii) el deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados.</p>	<p>No obstante, las herramientas legales propuestas no solucionan asuntos estructurales que afectan el desarrollo de las revocatorias del mandato y que por ende tienen un impacto negativo en el derecho a la participación ciudadana, a su vez no se adoptan medidas que estén dirigidas por lo menos a dar respuesta al problema de la eficacia de este mecanismo, tal como lo plantean la exposición de motivos.</p> <p>Esta organización considera que son válidos todos los esfuerzos que busquen fortalecer la participación ciudadana, especialmente en una figura como la revocatoria del mandato, la cual desde 1996 y hasta el 11 de julio 2017, ha tenido más 284 iniciativas, de las cuales solo 57 han llegado a la etapa de votación, y en ningún caso se ha logrado revocar el mandato del alcalde o gobernador.</p> <p>En este ejercicio de promoción de revocatorias del mandato, la MOE ha identificado una serie de factores que han puesto en riesgo su realización, ya sea en la etapa de recolección de firmas o durante la campaña, la cuales consideramos deben ser mitigadas con disposiciones normativas, para brindar mayores garantías tanto a los promotores de las revocatorias como a los mandatarios locales que se pretenden revocar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uso de acciones judiciales para frenar el desarrollo de las revocatorias del mandato. • Falta de claridad en cuanto a las acciones de defensa que ejerce el mandatario que se pretende revocar, por lo cual es necesario que se adopten medidas que logren un equilibrio en el desarrollo de las campañas, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> - Financiación de la promoción del plan de gobierno - Uso de espacios en medios de comunicación - Uso de espacios públicos para la promoción del plan de gobierno - Cuáles deben ser las estrategias legítimas con las que cuenta el alcalde o gobernador para defender su gestión - Restricciones a los servidores públicos que estén vinculados a las administraciones locales - Uso de bienes y recursos públicos.

– Doctor Luis Jaime Ortiz – Comité Ambiental en Defensa de la Vida.

M Gmail Comisión Primera Senado de la República de Colombia <comisionprimera@gmail.com>

Intervención Jaime Ortiz audiencia pública Roy Barrera

Valentina Camacho <valentinacpm@gmail.com> 20 de octubre de 2017, 17:05
Para: comisionprimera@gmail.com

----- Mensaje reenviado -----
De: "Valentina Camacho" <valentinacpm@gmail.com>
Fecha: 20 oct. 2017 4:48 p. m.
Asunto: Intervención Jaime Ortiz audiencia pública Roy Barrera
Para: <comisionprimera@gmail.com>
Cc:

Datos del ponente:
Nombre: Luis Jaime Ortiz
C.C. 2864093
Celular: 3024235412
Correo Electrónico: wrdis.arbelaez@gmail.com

Valentina Camacho Montalegre
Comunicadora Social Y Periodista
Comité Ambiental en Defensa de la Vida
Cel: 3187935477

📎 Ponencia Jaime Ortiz.docx
14K

Señores Comisión primera del Senado de la república

El texto de la ley quita poder de decisión a la ciudadanía y da por hecho que siempre deberá existir concertación, entendiéndolo esta como aceptación de los proyectos de explotación minera y petrolera, es una concertación impuesta sin importar la voluntad del constituyente primario.

El proyecto de ley enreda la posibilidad de iniciar, desde la comunidad, una consulta popular, delegando en los alcaldes y consejo municipal un derecho constitucional.

Agregado a lo anterior, los tiempos impuestos por ley en proyecto son irreales en la práctica y solo favorecen a las empresas dado que es asimétrica la capacidad de generar estudios que permitan tomar una decisión a la comunidad, Dejando alta vulnerabilidad a la población.

Los estudios de impacto ambiental hasta ahora han sido parciales incompletos y apresurados y el lenguaje de los estudios de impacto ambiental es ininteligible para el ciudadano del común.

Si no hay estudio de impacto ambiental ¿Cómo podemos valorar el daño y exigir reparación? ¿Cómo podremos juzgar conveniente una propuesta sin datos? ¿Quién y cómo aportaría expertos neutrales que permitan tener una información confiable?

El invento de la licencia social se presta para manejos políticos partidistas y elimina la consulta popular soberana que representa a los ciudadanos.

Esta ley no habla de las consultas populares ya realizadas y son vinculantes y han cumplido con todos los requisitos de ley y para las que exigimos respeto.

– Renzo Alexander García Parra - Comité Ambiental en Defensa de la Vida.

Ponencia en defensa de las consultas populares

Renzo Alexander García Parra, Biólogo

En términos generales es importante aclarar que los procesos de participación ciudadana no solamente responden a ejercicios de defensa territorial, en ellos se puede leer claramente preocupaciones sobre el tema de los principales problemas ambientales que teme afrontar la sociedad en su conjunto por cuenta del cambio climático, la degradación ambiental y la pérdida de biodiversidad, los cuales tendrán impactos negativos en los sistemas de producción agropecuaria y la calidad de vida de las comunidades. De igual forma los ciudadanos asumen la responsabilidad ética de promover cambios sustantivos en nuestras formas de actuar y pensar con el objetivo de garantizar el derecho colectivo al ambiente sano de las presentes y futuras generaciones.

La Consulta Popular y demás mecanismos de participación ciudadana son herramientas reconocidas en la constitución política de Colombia que permiten fortalecer la democracia participativa y resolver los conflictos sociales y ambientales de manera civilista y no violenta.

La lista de argumentos jurídicos, sociales, económicos y ambientales que soportan la consulta popular contra actividades mineras contaminantes ratifica la legalidad y legitimidad de estos procesos. Recordemos que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, dice claramente que "Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley", lo anterior significa que las consultas populares son legales y obligatorias.

Desde el Comité Ambiental en Defensa de la Vida se consideran que la Consulta Popular es un instrumento fundamental que permite profundizar la democracia, garantizar la participación de la sociedad en las decisiones que pueden afectar y potenciar el proceso integral de defensa del agua, la vida y el territorio. Jurídicamente es un mecanismo de participación ciudadana previsto en la Constitución Política de Colombia, artículos 40, 103, 104, 105, la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 del 2015. A través de la Consulta Popular se convoca al pueblo para decidir sobre aspectos de importancia para la comunidad, en donde la decisión tomada es de obligatorio cumplimiento para las autoridades que la respaldan o convocan.

Aunque los Gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón consolidaron el sector minero energético como la base central del modelo de desarrollo nacional, considerándolo como el motor primordial para el desarrollo económico y el bienestar social, hay que decir que el escenario ha cambiado de manera sustantiva y el modelo se encuentra cuestionado por las comunidades locales, concejales, alcaldes y gobernadores. La "OCDE en su evaluación sobre Colombia reconoce que el país va muy bien en términos de crecimiento económico, pero cuestiona ese crecimiento por la falta de equidad y por su impacto ambiental, dada la insostenibilidad que ha caracterizado dicho crecimiento. Más de

la mitad de las observaciones que se le hacen al país para su ingreso como miembro de la OCDE están referidas a la necesidad de mejorar la gestión ambiental no sólo por las entidades del sector ambiental, sino por muy diferentes actores y sectores".

Estudios de la Contraloría General de la República sobre "Minería en Colombia" evidencian algunas de las grandes dificultades que padece el sector minero energético nacional. Entre ellas podríamos citar la falta de gobernanza, los impactos negativos al ambiente, la economía política del cambio climático, la incapacidad del estado para implementar controles, seguimientos y procesos de fiscalización efectivos, la minería ilegal, la corrupción que existe en el sector, etc.

La Contraloría General de la República también ha manifestado que "el tema medioambiental en minería se encuentra actualmente en estado crítico. El licenciamiento minero indiscriminado ha generado un conflicto medioambiental que había podido evitarse con el desarrollo de una administración interinstitucional e intersectorial consistente de la unidad territorial, la defensa de los intereses nacionales y la necesidad primordial de proteger el patrimonio tanto minero como ambiental.

Hay tenemos en riesgo la permanencia de los páramos. Los parques naturales y las zonas de bosques han sido afectadas, con los correspondientes daños (repetido: afectación) de regiones completas y de grandes poblaciones, por el desarrollo de proyectos mineros. Y lo que es más grave: las empresas titulares que han invertido en exploración no ceden ante las autoridades ambientales, que con frecuencia entregaron títulos sin conocer el terreno o por presiones corruptas.

El problema es muy complejo y en él se encuentra comprometido el futuro del País. La verdad es que las instituciones administrativas mineras no han mirado más allá de su entorno y bajo su interpretación de la ley actúan sin el principio constitucional de la unidad administrativa. El Ministerio de Minas y el Ministerio de Medio Ambiente no reaccionan aún ante la grave realidad que se presenta. Es urgente la delimitación de parques y páramos. Consideramos que se necesita (repetición: con urgencia) exigir, lo más pronto posible, licencia ambiental a la hora de adelantar actividades para la exploración minera".¹

En relación a lo anterior, las comunidades han generado análisis de costos y beneficios que les permita entender multidimensionalmente la problemática del extractivismo de oro diseminado. Para ellas, la minería a cielo abierto, conocida también como minería química por utilizar agua y cianuro en el proceso de lixiviación, siendo una de las actividades que más amenaza la estabilidad del agua sobre el planeta. En palabras de Julio Fierro "en general la actividad minera puede impactar las fuentes hídricas superficiales por manejo inadecuado de aguas al interior de la mina, por aumento en los sólidos y turbidez por partículas en suspensión y en arrastre; afectación de las rindas y cauces de los ríos y la red de drenajes natural, alterando su dinámica fluvial y equilibrio hidrológico; desaparición de

¹ <http://rva.org.ec/cvjavirtual/sve031/articulo03.html>
² <https://justiciaambientalcolombia.org/2014/08/11/coleccion-estudios-contraloria-mineria-colombia/>
³ http://www.comparto.org.co/documento/1013543568066/Analisis-PND-2019-2014_Sector+Minero+Energetico%20ANECO_VF_05032011.pdf?b59e11-81fc-4585-910f-1db6d5782e2

<p>cuerpos de agua como quebradas y manantiales; estos impactos pueden ser de carácter directo, en algunos casos a largo plazo y en algunos casos puede ser irremediable". (Políticas mineras en Colombia, pág. 200)</p> <p>Las comunidades han aprendido que estos procesos mineros generan grandes cantidades de desechos altamente contaminantes, las escombreras generan drenajes ácidos de mina que acarrean elementos tóxicos al medio ambiente, como son cadmio o arsénico, etc.⁴ y el dique de colas almacena sólidos remanentes del tratamiento del mineral por la planta concentradora⁵. Estas represas de acumulación de desechos tóxicos quedan de por vida en los territorios donde se han adelantado los procesos de extracción minera. En relación a lo anterior podemos afirmar que existe numerosa documentación sobre los problemas ambientales relacionados con las escombreras y diques de colas.</p> <p>Nadie puede garantizar que sobre la zona no se presenten accidentes de rupturas de diques de colas y la no contaminación de las aguas que nacen sobre una de las áreas que conforman la cabecera de la Cuenca Mayor del Río Coello, para el caso del proyecto minero La Colosa.</p> <p>Para las comunidades tolimenses son más importantes el agua, los alimentos y el derecho colectivo al ambiente sano, que las riquezas económicas limitadas que proponen con el proyecto La Colosa. Sobre este aspecto se debe resaltar que el proyecto de La Colosa se encuentra en la Reserva Central Forestal de Colombia y en una región que debería ser descrita como un ecosistema estratégico, dada su importancia en la oferta de gran cantidad de bienes y servicios ecosistémicos, entre ellos, la regulación hídrica.</p> <p>Los colombianos debemos atrevernos a aprovechar económicamente las ventajas competitivas de nuestros territorios. Somos un país privilegiado en diversidad biológica y cultural, en variedad de ecosistemas, climas, paisajes, pisos térmicos, riqueza hídrica, agroalimentaria y social.</p> <p>En lugar de destruir nuestra biodiversidad deberíamos aprovecharla para cimentar proyectos comunitarios de turismo rural que nos permitan generar empleo y procesos de bienestar para las comunidades campesinas, indígenas y sectores populares. Hace 30 años estos discursos podían ser descalificados, por incredulidad, pragmatismo y hasta por cinismo y falta de capacidad para pensar proyectos de largo plazo. Hoy vemos, sin embargo, que el cambio climático es una realidad, que la degradación ambiental es evidente, que la pérdida de biodiversidad tendrá impactos negativos en los sistemas de producción agropecuaria, es decir, estamos ante un imperativo ético que nos debe obligar a generar cambios sustantivos en nuestras formas de actuar y pensar, si es que de verdad reconocemos los derechos de las generaciones venideras.</p> <p>⁴http://www.cec.uchile.cl/~vmsknew/IMPACTO%20AMBIENTAL%20DE%20LA%20ACTIVIDAD%20MI NERA.pdf</p> <p>⁵http://www.infoambiente.com.ar/%C2%BFcomo-funciona-nuestro-dique-de-colas/</p>	<p align="center">– Felix Antonio Mora Ortiz – Gestor de Paz y Defensor de Derechos Humanos.</p> <p align="center">Congreso de la República de Colombia Comisión Primera del Senado Audiciencia Pública</p> <p align="center">PONENCIA</p> <p>Proyecto Ley N°: 99 de 2017 "Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana"</p> <p>Nombre: Félix Antonio Mora Ortiz Gestor de paz y Defensor de Derechos Humanos</p> <p>Constitucionalmente El modelo democrático de Colombia permite a los ciudadanos participar en las decisiones que definen el rumbo del país, mediante los diferentes mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>Colombia es un país democrático, el cual se busca que los ciudadanos sean quienes decidan el rumbo que toma el país, en diferentes acciones, políticas y en general decisiones, la Constitución Política Colombiana, consagra en el artículo 40 que <i>"todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político"</i>.</p> <p>Es así, como se presentan varios factores, que deben conocer los ciudadanos para hacer efectivo este derecho y ser participativo en las acciones del país, como lo es el elegir y ser elegido, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, difundir sus ideas y programas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley y tomar parte en elecciones, plebiscitos, consultas populares, revocatorias del mandato, iniciativas legislativas, entre otras formas de participación democrática, de las cuales se hablarán a continuación.</p> <p>Es de recordar el punto 2.2.6 del Acuerdo Final del Teatro Colón establece:</p> <p><i>"La promoción de buenas prácticas de planeación participativa es clave para la profundización de la democracia en Colombia, en especial en el marco de la implementación del presente acuerdo en las regiones que requieren de la movilización y participación activa y eficaz de la ciudadanía. Con el objetivo de fortalecer la participación en la elaboración, discusión, seguimiento de la ejecución y evaluación de los procesos de planeación y presupuestación, y promover su incidencia en las decisiones administrativas (...)"</i></p> <p>Es así como este proyecto de ley consagra los primeros mecanismos que se deben implementar para lograr este propósito a través de los procesos de licenciamiento social y el dinamismo de dos de los mecanismos de participación democrática.</p> <p>Considero que se deben establecer herramientas pedagógicas y académicas de cubrimiento nacionales que permitan ampliar conocimiento sobre los alcances de la implementación de estos mecanismos de participación ciudadana, que esta herramienta llegue a las organizaciones sociales y comunitarias que pretenden adelantar acciones y procesos de revocatorias de mandato o de consultas por explotación minera y petrolífera, esto permitirá mitigar el abstencionismo</p>
<p>participativo, e incentivará a la sociedad civil a tomar un papel interactivo en la construcción de un país desde el territorio</p> <p>El Estado debe incentivar a que los proyectos de alto impacto no solo ambiental sino también social, sean consultados a la comunidad mediante un proceso de licenciamiento, en el que participen todas las partes involucradas en el proyecto, se hagan las propuestas pertinentes, y se tome una decisión concertada, en pro de garantizar el interés y bienestar generales, esa es la democracia que promulga El artículo primero de la Constitución Política, el cual establece que Colombia es una República democrática, y es a su vez este principio democrático es congruente con los fundamentos del Estado social de Derecho. Así las cosas para la materialización eficaz de este principio la misma Carta Política, ha establecido una serie de derechos y mecanismos que pueden utilizar los ciudadanos para la toma de las decisiones más importantes por parte de la ciudadanía, por lo anterior se requiere actualizar estos mecanismos, brindar herramientas a los ciudadanos, y reitero nuevamente, esos mecanismos y herramientas para materializar ese derecho deben ser establecidas a la actualidad social, política y económica de la Colombia en PAZ, de la Colombia que transita el posconflicto</p> <p>Estas herramientas deben ir alienadas con especial trazabilidad según lo consagrado en los artículos 40 y del 103 al 106, los principales derechos políticos y los mecanismos de democracia directa, que le imprimen a la democracia colombiana el carácter de democracia ya no representativa sino ahora participativa para una Colombia que se reconcilia y abre paso a la construcción de un nuevo país desde el territorio</p> <p>De igual manera, lo reglamentado bajo la Ley 134 de 1994, la cual expone paso a paso los requerimientos y las etapas de los mecanismos y "establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles", se deben actualizar, deben ser ajustadas a la actualidad transicional del país, de una Colombia que transita hacia la reconciliación, y es obligatoriedad del Estado brindar las herramientas Actuales para el momento presente, al punto 2.2.6 del Acuerdo Final del Teatro Colón, va más allá que un acuerdo entre dos partes, lo establecido en ese punto específico es una herramienta para que 48 millones de colombianos podamos hacer parte de la democracia</p> <p>Es prioritario modernizar el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana y promover nuevos mecanismos que faciliten el diálogo entre el gobierno y la ciudadanía y modificar en lo pertinente los procedimientos establecidos en la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, leyes estatutarias que regulan los mecanismos de participación democrática, con el fin de mejorar los procedimientos de deliberación pública que permitan la toma informada de decisiones y fortalecer el ejercicio de los derechos políticos.</p> <p>En este sentido el licenciamiento social y el uso de uno de los mecanismos de participación democrática más utilizados por los ciudadanos, permitirán garantizar la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, bajo esquemas deliberativos con las autoridades del orden departamental o municipal</p> <p>Se deben garantizar mecanismos eficientes de participación de los ciudadanos con herramientas operantes y eficientes, como por ejemplo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que la fecha de revocatoria del mandato de todos los alcaldes de Colombia sea única y determinada por la autoridad electoral entre el mes 18 y el 24 de su mandato. 	<ul style="list-style-type: none"> - la creación del mecanismo de Deliberación Informada, que se realizará antes de las convocatorias de las consultas populares en temas sociales y ambientales. <p>Podrán participar todas las autoridades nacionales, municipales, gremios y la sociedad en audiencias abiertas y en talleres especializados antes de tomar decisiones apresuradas y se evalúen las consecuencias de las decisiones en favor y en contra de una consulta popular determinada</p> <p>Del presente proyecto se debe resaltar la importancia de la creación de un mecanismo de deliberación informada, tal como lo denomina denominado "licenciamiento social para proyectos de alto impacto ambiental y social", que se realizará antes de las convocatorias de las consultas populares en temas sociales y ambientales. En este podrán participar todas las autoridades nacionales, municipales, gremios y la sociedad, en audiencias abiertas y en talleres especializados, antes de tomar alguna decisión. La idea es garantizar procesos de concertación, de tal manera que se establezcan acuerdos sobre el manejo de los impactos económicos, sociales y ambientales de las iniciativas a desarrollar.</p> <p>Para cumplir con lo anterior considero que se debe incentivar a la participación activa de la comunidad pero también las partes interesadas, tanto promotoras del proyecto como de las comunidades afectadas con la siguiente trazabilidad pedagógica</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ audiencias Publicas ✓ Grupos focales ✓ talleres de análisis <p>En esta ruta deben participar los equipos de trabajo con las instituciones implicadas y el mismo Gobierno nacional ejercicio que tendrá como finalidad la presentación de recomendaciones, con el objetivo de establecer consenso y proceda el proceso de formalización de la licencia social en la corporación respectiva.</p> <p>Ejercicios previos con acompañamiento de la Procuraduría general de la Nación permitirán garantizar el derecho de todas las partes interesadas a participar en forma libre para exponer sus opiniones, propuestas y preocupaciones. Y deberá expedir una certificación de realización adecuada, tanto de la audiencia como de los talleres, la cual será necesaria para pasar a la fase de formalización de la licencia social. Con base en las recomendaciones e insumos derivados del proceso y de los talleres de análisis. Y también podrán someterla a referendación mediante consulta popular la propuesta de licenciamiento social.</p> <p align="right">Félix Antonio Mora Ortiz CC. 80084465</p>

– Jaime Andrés Tocora Lozano – Veeduría Minero Ambiental de Ibagué.

Bogotá-Colombia 23 de octubre de 2017

Jaime Andrés Tocora Lozano
Veeduría minero ambiental de la ciudad de Ibagué
 Coordinador logístico de la consulta popular de la ciudad de Ibagué
 Activista de la consulta popular del municipio de Piedras y Cajamarca en el departamento del Tolima
 Intervención en el marco de la audiencia pública citada por la comisión primera del congreso de Colombia "por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana"

Jaime Andrés Tocora Lozano
 CC. 1110464183
 Correo jandres33@live.com
 Dirección AV Ferrocarril 40-61 altos de la macarena (Ibagué-Tolima)

Se hace necesario entender que la participación ciudadana es un ejercicio íntegro, donde no solo se decide sobre un hecho, una actuación o un sujeto particular, si no que se construyen canales más democráticos, plurales y racionales para la resolución de conflictos.

Es en esta última premisa donde quiero enfatizar mi intervención, el modelo minero energético (extractivista) llegó a nuestro país de la peor de las maneras, atropellando las comunidades, avasallando montañas, bosques y páramos. Desconoció la realidad de los territorios, las particularidades de municipios, pero sobre todo la vocación y la posibilidad de que los territorios se pronunciaran sobre los mismos. Hacia el año 2012 el país se encontraba el país estaba destinado a la masacre ambiental, al despojo y desaparición de quienes habitamos nuestros respectivos territorios. 9.000 títulos mineros fueron entregados en el Apis y con estos alrededor de 24.000.000 de hectáreas entre concedidas y solicitadas, donde los páramos, las reservas forestales y en el caso de Cajamarca la despensa agrícola del centro del país fue ferida al peor postor.

Nosotros no sabemos que era la participación ciudadana y mucho menos que era una consulta popular, siempre creímos que la democracia era una feria de tejas, ladrillo y cemento que llegan con los partidos políticos tradicionales cada 4 años, que hacer para defender nuestros territorios, que herramienta podemos implementar para detener la aniquilación de la vida que trae consigo el modelo minero, como poder blindar la tierra donde nacimos y queremos morir. Llamamos a movilización en las calles y aprecio la marcha carnaval centenares y luego miles le dijimos no a la explotación de nuestro territorio, las audiencias públicas pensamos que eran el canal de dialogo con el gobierno nacional pero el sonido de las cajas registradoras de las empresas ensordecieron a las instituciones del estado nacional.

Finalmente un pequeño pueblo en el departamento del Tolima puso a en jaque el fallido estado social de derecho, que mas bien parecía un estado corporativista de corte transnacional, la fuerza

pública arremetió con varios meses contra la población que se resistía a la presencia de la AngloGold Ashanti en su territorio, pero fue la propia constitución de 1991 en su artículo primero la que abrió el panorama frente a la autonomía de los entes territoriales.

Marco legal de la participación ciudadana

Art primero constitución política de Colombia: "Colombia es un estado social de derecho, organizada en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales..."

LeY 134 de 1994 art 8

"La consulta popular es la institución mediante la cual ... se pronuncian formalmente al respecto. En todo caso la decisión del pueblo es obligatoria"

LeY 136 de 1994 art 36

Usos del suelo. "Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo amenace con hacer un cambio significativo con el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio se deberá hacer una consulta popular de conformidad con la ley."

Art 287 las entidades territoriales gozan de autonomía en la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la constitución y la ley

Sentencia de la corte constitucional.

C – 273 de 2016 Declara inexecutable el art 37 del código de minas de 2001

En este sentido entendemos la fuerza legal y legítima que adquieren las consultas populares como herramienta predilecta para que los entes territoriales decidan sobre su territorio y no desde el gobierno nacional impongan prácticas equívocas, dictatoriales y lesivas sobre quienes habitamos dichos espacios.

Creemos que es sano que desde la comisión primera se llame a discutir dichos temas, pero también creemos que estos son de grueso calibre y deben ser los territorios y en ellos en donde se discuta con mayor profundidad dichos temas, pues en espíritu lo que entendemos es que se modificara la revocatoria de mandato y se piensa en la construcción de una licencia social "modificar y modernizar la ley 134 de 1994 y la ley estatutaria de participación ciudadana 1757 de 2015", bajo esta última es donde recae nuestra preocupación esperamos que de darse dicha aprobación está en ningún momento este buscando desmantelar, condicionar o trabar la consulta popular, o los diferentes mecanismos de participación ciudadana, es de recordarse que estas modificaciones no pueden ser regresivas a lo ya garantizado, pues según lo expuesto por el honorable senador Roy Barreras pareciera que son solo los alcaldes o gobernadores dependiendo

– Jaime Hernando Suárez – Registrador Delegado para lo Electoral



0200

DRN – RDE – 103

Bogotá D.C., 23 de octubre de 2017

Doctor
GUILLERMO LEON GIRALDO GIL
 Secretario General Comisión Primera
 Senado de la República
 Edificio Nuevo del Congreso – Primer Piso
 Bogotá D.C.

Asunto: Ponencia RNEC Audiencia Pública P.L.E. 99 de 2017 - Senado

Respetado Secretario General de Comisión Primera de Senado:

Cordial saludo. En el marco de la Audiencia Pública que se realizará el día de hoy, veintitrés (23) de octubre de 2017 a las 3:00 p.m., sobre el Proyecto de Ley Estatutaria 99 de 2017 – Senado "Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de participación ciudadana." a solicitud del Honorable Senador de la República Roy Leonardo Barreras Montealegre, me permito exponer las siguientes consideraciones y proposiciones respetuosas en relación con el texto preliminar revisado por la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante "RNEC"):

1. FRENTE A LOS ARTÍCULOS 1° Y 2° DEL OBJETO Y ALCANCE:

Teniendo en cuenta el auge actual de los mecanismos de participación ciudadana (en adelante "MPC") particularmente del origen ciudadano en iniciativas de revocatorias del mandato y consultas populares sobre temas mineros y de hidrocarburos, es de buen recibo de la RNEC que desde la rama legislativa se esté trabajando en aras de modernizar la participación ciudadana y modificar las disposiciones estatutarias vigentes en relación con procedimientos, para que existan instancias previas de diálogo entre el Gobierno y la ciudadanía y que las decisiones en ejercicio de los derechos políticos sean informadas.

2. FRENTE AL ARTÍCULO 3° DE LA FECHA ÚNICA DE VOTACIONES DE REVOCATORIA DEL MANDATO:


La agrupación de las votaciones en las revocatorias del mandato es una alternativa razonable que le otorga orden al procedimiento propio del MPC, por demás que en materia presupuestal esta disposición podría ser una solución para que desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se considere realizar una asignación de recursos con antelación a la expedición de la ley de presupuesto anual, para que la

27 oct 2017
 3:10 PM

el tamaño y jurisdicción de los proyectos los que deciden si se hace o no el procedimiento de licencia social, al igual que condiciona a que una vez el consejo o asamblea departamental de dicha aprobación se someta a consulta popular si se considera necesario, parágrafo totalmente lesivo pues empezara a condicionar la consulta popular a tan solo a las interpretaciones de los mandatarios respectivos.

Finalmente es molesto y mentiroso que la su justificación de dicho proyecto de ley sea por medio de la mentira o el desconocimiento tanto de la Consulta Popular de Piedras y Cajamarca Tolima, es alejado de la realidad decir que la consulta de piedras no es vinculante "por derechos adquiridos del estado colombiano con la empresa" es desconocer las sentencias de la corte, interpretar de manera equivocada la constitución y desconocer el poder del constituyente primario y un escaso y reducido concepto de democracia. Le recuerdo que un título minero no es nunca un derecho adquirido, la empresa no tenía licencia de explotación, de igual manera decir que la consulta popular de Cajamarca no es vinculante por la mala elaboración de la pregunta, cabe resaltar que la pregunta fue declarada constitucional por el tribunal administrativo del departamento del Tolima, la cual cumple con su objetivo, es de resorte del municipio tomar decisiones sobre el uso del suelo y hasta del subsuelo, es de carácter general pues no habla específicamente de una empresa o un proyecto en particular y no condiciona o constriñe al elector al no determinar los impactos ambientales que genera la actividad en mención.

Hacemos un llamado a defender la democracia (que ya de por sí es muy frágil en nuestro país) la cual se pone en riesgo con proyectos que desconozcan el carácter vinculante y la posibilidad que los pueblos decidan sobre sus territorios, finalmente las comunidades entendimos que la mejor forma de construir un verdadero país en paz es respetando la decisión autónoma de sus territorios al igual que los derechos de la naturaleza, las comunidades optamos por resolver nuestros conflictos ambientales por medio de la democracia, de la participación activa y eficaz, torpedear estos mecanismos no son más que una declaración de guerra a quienes optamos por evitar futuras confrontaciones.

<p>RNEC cuenta con los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales de dirigir y organizar todos los certámenes democráticos.</p> <p>Sea esta la oportunidad, para que en el marco de este proyecto de ley estatutaria se haga claridad explícitamente a que autoridad le corresponde la financiación de la participación ciudadana, en tanto que como se ha reiterado en diferentes escenarios desde la RNEC existe una posición institucional sólida que deviene de la naturaleza constitucional de la organización electoral (artículo 120 de la CPC) y de la existencia de la RNEC como un órgano nacional que debe cumplir unas funciones constitucionales (artículo 266 de la CPC y desarrolladas en la ley – Decreto Ley 1010 de 2000, Código Electoral y demás normatividad concordante), por lo que consideramos que es responsabilidad del MHCP realizar la asignación presupuestal para estos fines, sin importar la circunscripción del MPC (nacional o territorial) y el origen (autoridad pública o ciudadanía, siendo la misma función y misión el título jurídico de gasto, por contraposición de la tesis planteada desde el MHCP en la cual si el decreto de convocatoria de un MPC es proferido por un ente territorial, éste deberá asumir la financiación del mismo.</p> <p>Sin embargo, consideramos que la reglamentación debe ir más allá, en tanto que para hacer efectiva esta disposición tendría que existir una reglamentación especial para el trámite de las diferentes actividades propias de las revocatorias del mandato, como el registro de los comités promotores, el plazo de recolección, entrega y verificación de los apoyos ciudadanos a cargo de la RNEC, puesto que todas las iniciativas ciudadanas de este mecanismo deberán contar con periodos específicos en la ley, para que las votaciones de todas puedan concurrir.</p> <p>A la fecha la reglamentación al respecto se encuentra contenida en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y en la Resolución No. 6245 de 2015 del Consejo Nacional Electoral, sin embargo podría dejarse la reglamentación de dicho procedimiento establecido en cabeza de la RNEC, en aras de proferir la reglamentación especial que materialice este nuevo precepto estatutario y que sea efectivamente el órgano técnico que verifica la autenticidad de los apoyos (RNEC) quien reglamente la materia y no el Consejo Nacional Electoral, como sucede en el procedimiento ordinario del cual se tienen algunos reparos de índole procedimental.</p> <p>Adicionalmente, en ese procedimiento debe tenerse en cuenta un plazo en el cual la ciudadanía pueda objetar las decisiones de la autoridad en materia de los informes técnicos y que tengan la posibilidad de ejercer acciones judiciales en defensa de sus derechos, si lo consideran necesario, por lo que se debe contemplar un plazo prudencial en la reglamentación para los trámites judiciales y lo que demoran los jueces en fallar sus providencias, dependiendo del tipo de acción.</p>	<p>3. FRENTE AL ARTÍCULO 4° DE LAS GARANTÍAS PARA LA REALIZACIÓN DE CAMPAÑAS:</p> <p>En relación con la extensión de la denominada Ley de Garantías (Ley Estatutaria 996 de 2005) nos acogemos al legislador. Consideramos que la posibilidad que se abre para que los Alcaldes y Gobernadores participen en reuniones de naturaleza política en aras de explicar los avances en su plan de desarrollo (o incluso de todo el programa de gobierno) y de dar respuesta a las inconformidades de la ciudadanía, es un escenario ideal en el cual los mandatarios podrán contar con una instancia de defensa en las iniciativas de revocatorias del mandato, contemplado una posibilidad que no existe en la actualidad pues el ejercicio del derecho político de revocar un mandato es directo y la única defensa sería otorgada en las urnas. Se considera acertado abrir este espacio para que como resultado de estas reuniones se tomen decisiones informadas por la ciudadanía y se excluya de cierta manera el revanchismo político que se ha podido evidenciar en la materia, que ha representado un costo muy elevado para el Estado colombiano, tanto en temas de recursos, como de seguridad jurídica de las instituciones.</p> <p>Podría dividirse el artículo frente al tema de extensión de ley de garantías y los espacios de deliberación y defensa de los mandatarios en audiencias políticas.</p> <p>4. FRENTE A LOS ARTÍCULOS 5°, 6° Y 7° DEL LICENCIAMIENTO SOCIAL PARA PROYECTOS DE ALTO IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL:</p> <p>Se considera importante y acertada la creación de la licencia social para proyectos de alto impacto ambiental y social, donde exista oportunidad de diálogo entre los diferentes actores en la materia dándole un rol protagónico a los intereses de las comunidades y que de alguna forma esto reduzca las iniciativas de consultas populares que no tengan un fundamento real en beneficio del medio ambiente.</p> <p>5. FRENTE AL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 8° DE LA FORMALIZACIÓN DE LA LICENCIA SOCIAL:</p> <p>Se abre la posibilidad para que los Gobernadores y Alcaldes sometan a referendación del pueblo a través de consultas populares las propuestas de licenciamiento social, lo que se considera acertado, porque con el nuevo procedimiento la ciudadanía podrá participar de forma activa en los escenarios con lo que las iniciativas de consultas populares serán más informadas. Surge una inquietud en relación con las licencias sociales que sean sometidas a referendación mediante consulta y las que no, en tanto que como se plantea en el proyecto es potestativo de los mandatarios realizarlas o no, en relación con la posible diferencia en los efectos o resultados de las licencias que se sometieron a la voluntad popular frente a las que no.</p>
<p>Principalmente, estas son las observaciones y proposiciones que respetuosamente remitimos desde el punto de vista la RNEC, sobre las mismas versará la ponencia en la audiencia pública.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA Registrador Nacional del Estado Civil</p> <p><small>Aprobó: Jaime Hernando Suárez Bayona, Registrador Delegado en lo Electoral Proyectó: Carlos Alberto Leyva Namer</small></p>	<p>Siendo las 5:31 p. m., la Presidencia da por terminada la Audiencia Pública.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px;"> <p>Presidente, H.S. Roosevelt Rodríguez Rengifo</p> <p>Vicepresidente, H.S. Horacio Serpa Uribe</p> <p>Secretario General, Guillermo León Giraldo Gil</p> </div>