



PRIMER  
**Simposio**  
**ANLA**

Construcción colectiva  
para la sostenibilidad  
ambiental, en el marco de  
licencias, permisos y  
trámites ambientales



El ambiente  
es de todos

Minambiente



AUTORIDAD NACIONAL  
DE LICENCIAS AMBIENTALES

## Introducción

En el marco del I Simposio ANLA, en el mes de junio se realizaron **las mesas temáticas**, cuyo objetivo propendía en adelantar espacios de diálogos participativos y constructivos entre los diferentes grupos de interés de la Autoridad en temas específicos. Se llevaron a cabo siete mesas temáticas, en las cuales se discutieron aspectos técnicos como:

1. **Evaluación ambiental integral de la biodiversidad en el marco del licenciamiento ambiental.**
2. **Dinamización de las inversiones en conservación provenientes de las compensaciones bióticas y de la inversión forzosa del 1%.**
3. **Análisis de impactos ambientales acumulativos y sinérgicos en el marco del seguimiento a proyectos, obras o actividades.**
4. **Principios y buenas prácticas en la elaboración de los EIA como aporte a la sostenibilidad ambiental del país.**
5. **Participación ciudadana y conflictividad ambiental.**
6. **Lineamientos para evaluar las inversiones en conservación provenientes de las compensaciones bióticas y de la inversión forzosa del 1%.**
7. **Desde el ámbito jurídico se desarrolló la temática, insumos esenciales para las actuaciones sancionatorias ambientales.**

# Principios y buenas prácticas en la elaboración de los EslA como aporte a la sostenibilidad ambiental del país.

Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales

Fecha: 23 y 24 de junio de 2021

## 1ra Jornada:

Invitados:

Panelistas:

**ANLA**

1. Miguel Ángel Gamboa
2. Martha Isabel Mazuera

**Consultor**

1. Gabriel Medina

**Empresa – PAREX**

1. Ricardo Castro

**Academia - Unilibre**

1. Germán Cubillos

## 2da Jornada:

Invitados:

SENACE del Perú

1. Lilian Katherin Laos Atencia
2. Wilmer Alexander Muñoz Ocampo

## 80 participantes activos en las mesas temáticas

Número de participantes:

**1er día:** 208 participantes

**2do día:** 80 participantes

**Objetivo:** Construir de manera colectiva a partir de diferentes visiones, un documento guía que aborde la elaboración de ESlA de alta calidad que aporte a la sostenibilidad ambiental del país.

## Descripción de resultados y principales conclusiones:

Esta mesa se desarrolló en dos medias jornadas, consistiendo la primera, en las exposiciones de parte de un representante de los consultores ambientales, una de las empresas usuarias de la ANLA, de profesionales de la ANLA y un representante del sector académico, abordando las temáticas sobre, información adicional, procesos de socialización y mecanismos de participación, indicadores e instrumentos, socialización de los proyectos a las comunidades y desarrollo de los POA en los territorios. La segunda jornada, consistió en el desarrollo de cuatro mesas de trabajo asociadas a las temáticas mencionadas, cuyo desarrollo se basó en la técnica del “Marco lógico”.

### Las conclusiones

1. El licenciamiento ambiental, más que un trámite para la obtención de una autorización para desarrollar un POA, debe ser entendido como un proceso de planeación y administración, asegurando que las actividades asociadas a este, se ajusten a las condiciones ambientales del territorio donde éste se va desarrollar, al adecuado uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales, así como a las actividades socioeconómicas que desarrollan las comunidades, aportándole de esta manera, al desarrollo sostenible.
2. La Licencia Ambiental debe ser el punto final de un proceso responsable y comprometido por parte de los involucrados, que inicie con la planeación integral de los proyectos en los territorios, con la elaboración y evaluación del EIA, que velan por que se surtan los mecanismos de participación ciudadana, y el punto inicial de un pacto en el que cada parte desde su rol y misionalidad, aporta de manera activa a lograr que el POA alcance sus objetivos y metas de bienestar para la sociedad, en el marco de la sostenibilidad ambiental.

# Análisis de impactos ambientales acumulativos y sinérgicos en el marco del seguimiento a proyectos, obras o actividades

Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales

Fecha: 15 y 17 de junio de 2021

## Invitados:

**Moderador:** Juan Carlos Páez – BID-Invest

## Expertos conversatorio jornada 1:

Miguel Víquez Camacho - Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Miles Scott-Brown - Consultor independiente, líder de Ciera Group

Juan David Quintero - Consultor independiente. International Hydropower Association (IHA), International Association for Impact Assessment (IAIA)

## Entidades conversatorio jornada 2:

Patricio Alejandro Walker Huyghe - Superintendencia del Medio Ambiente de Chile

Haidy Toledo Pino - Servicio de Evaluación Ambiental de Chile

Nicolás Espinoza Vilches - Servicio de Evaluación Ambiental de Chile

Armando Eneque Puicon - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental de Perú

Esther Julia Olaya Marín - Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA

## Otros expertos invitados:

José Javier Toro - Instituto de Estudios Ambientales – IDEA de Colombia

Lesly Villamil Rivera - Instituto de Estudios Ambientales – IDEA de Colombia

Laura Bull - International Centre for Hydropower

Sofía Alejandra Rincon Bermúdez - WWF-Colombia

Yeny Silva Barría - VGC abogados de Chile

Héctor Angarita - Stockholm Environment Institute

## Número de participantes:

- **Jornada 1:** 23 personas
- **Jornada 2:** 45 personas

## Objetivo:

- Conocer experiencias de manejo de impactos acumulativos y sinérgicos en un ámbito nacional e internacional.
- Definir recomendaciones metodológicas para el análisis de impactos ambientales acumulativos y sinérgicos de los proyectos en el marco del seguimiento.

## Descripción de resultados y principales conclusiones:

El desarrollo de la mesa temática comprendió dos jornadas en las que participaron expertos en análisis de impactos acumulativos, así como entidades internacionales cuya función comprende la evaluación y/o seguimiento a los instrumentos de manejo y control ambiental otorgados a proyectos, obras o actividades que tienen lugar en su respectiva región, estos últimos, con el fin de conocer el avance en la implementación y seguimiento de análisis de impactos acumulativos y su perspectiva desde el seguimiento ambiental.

La moderación encabezada por el profesional invitado del BID-Invest, permitió el desarrollo de discusiones a partir de una serie de preguntas y respuestas relacionadas con la temática de la mesa, dirigidas a los expertos y entidades invitadas al conversatorio de cada jornada, que, con participación del auditorio invitado, conllevaron a obtener las siguientes conclusiones:

- El marco legal en Latinoamérica es un limitante en la evaluación y seguimiento ambiental de impactos acumulativos. Lo anterior, considerando que si bien se cuenta con legislación ambiental relacionada con la evaluación de impactos de los proyectos, obras o actividades, es necesario definir un marco conceptual claro y estandarizado, así como guías metodológicas sencillas y efectivas que permitan encaminar los análisis de impactos acumulativos por parte de los interesados.
- Se debe contar con criterios claros que permitan establecer si se requiere o no el análisis de impactos acumulativos para un proyecto, obra o actividad, considerando que no siempre es requerida su realización.
- Una de las herramientas básicas para lograr avanzar en el análisis de impactos acumulativos es la capacitación de profesionales en la temática, de tal manera que se focalicen las habilidades necesarias para efectuar la evaluación de proyectos, obras o actividades y supervisar las obligaciones impuestas por las Autoridades Ambientales.
- Para el análisis de impactos acumulativos se deben identificar los componentes ambientales y sociales de valor (VEC, por sus siglas en inglés) más significantes en la región, en términos de la planificación ambiental, y conforme a su estado actual y futuro en el área que se desarrolle el proyecto, obra o actividad; así como definir claramente los aportes de otras actividades y fenómenos naturales, a partir de lo cual se pueda delimitar la responsabilidad y aporte del proyecto.

- La definición de los límites espaciales y temporales para el análisis de los impactos acumulativos con respecto a un componente ambiental y social de valor, está ligada al uso de la razón desde el sentido común, lo cual va de la mano del adecuado entendimiento por parte del profesional, incorporando una línea base, proyecciones futuras y el reconocimiento de las capacidades asimilativas del medio.
- Se requiere migrar de un análisis de impactos segmentado (proyecto por proyecto) a un análisis regional de cómo se acumulan los impactos, el cual debe ir de la mano del fortalecimiento de sistemas de planificación regional, en el cual estén involucradas todas las partes interesadas (desarrollador, gobierno, sociedad civil).
- El éxito para la ejecución de un plan de mitigación ambiental de los impactos identificados es el seguimiento constante de las medidas planteadas desde el estudio de impacto ambiental, lo cual debe ser efectuado tanto por los desarrolladores de los proyectos como por las Autoridades Ambientales. Sin embargo, esto ha conllevado que en Latinoamérica se invierta bastante esfuerzo y dinero en generar una gran cantidad de datos difícil de sintetizar y que no es significativa para la toma de decisiones. Por lo tanto, para el monitoreo de los impactos acumulativos se requiere orientar los esfuerzos hacia obtener datos relevantes que se transformen en información que potencialice la toma de decisiones frente a un territorio, y con ello, establecer y ejecutar acciones en pro de la sostenibilidad ambiental del mismo.
- La ejecución de los programas de monitoreo de impactos acumulativos debe implementarse como herramienta principal la medición de indicadores sencillos y estadísticamente representativos que permitan vigilar el avance real de la acumulación del impacto en el componente de valor ambiental y social de interés en la región donde se desarrolla el proyecto, obra o actividad.

# Dinamización de las inversiones en conservación provenientes de las compensaciones bióticas y de la inversión forzosa del 1%

Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales

**Fecha: 4 y 18 de junio 2021**

**Invitados:** gremios, empresas, ONG´s, academia, autoridades ambientales, consultoras, institutos de investigación

**Número de participantes: 47**

**Objetivo:**

**Sesión 1.** Validar cuellos de botella identificados sobre dinamización de inversiones en conservación.

**Sesión 2.** Generar una teoría de cambio y plan de acción para la dinamización en compensación

## Descripción de resultados y principales conclusiones:

Para este ejercicio se realizó una revisión en documentos nacionales e internacionales de brechas o cuellos de botella que limitan la implementación de las compensaciones, la cual permitió identificar 219 brechas representativas, que fueron sistematizadas y categorizadas para ser validadas por los participantes, de acuerdo con una distribución regional (Andes, Caribe, Amazonía y Orinoquía).

La validación de las brechas se realizó para tres momentos: 1) Generación del plan de compensaciones; 2) Evaluación del plan y 3) Implementación. A partir de los resultados de la validación, se definieron las acciones necesarias para resolver las principales brechas identificadas, las cuales se describen a continuación:

### **Acciones transversales**

Mecanismos que faciliten la generación, evaluación e implementación del Plan (macroproyectos) y estrategias que favorezcan la transparencia.

### **Generación del plan**

- Desarrollo de caja de herramientas adaptada a las particularidades del territorio con lineamientos, metodologías, elementos de financiación, casos exitosos etc.
- Gestión y transferencia de conocimiento para promover mejores prácticas, garantizar el impacto esperado y facilitar la toma de decisiones.
- Estandarización de indicadores y procesos en cada una de las fases de los planes.
- Diseñar y mantener un programa de formación continuo en materia de compensaciones.

### **Evaluación del plan**

- Fortalecer planta de personal de las autoridades ambientales.
- Tener un repositorio de datos y herramientas que disminuyan la subjetividad en los procesos de evaluación.
- Estandarizar y tener el mismo entendimiento de los criterios de compensación (adicionalidad, ganancia neta, equivalencia ecológica, jerarquía de la mitigación, etc.).
- Generar un portafolio de oportunidades/negocios en compensaciones.

### **Implementación del plan**

- Desarrollar esquemas que valoren la gobernanza comunitaria y otras formas de gestión del territorio que den sostenibilidad a las acciones.
- Apoyar procesos de aclaración de la tenencia de la tierra y entender cómo funcionan otras formas de tenencia (territorios colectivos).
- Promover el uso sostenible generando ingresos de beneficio colectivo, en armonía con las formas de vida y la gobernanza de las comunidades.
- Adelantar procesos que permitan evaluar continuamente la magnitud y el impacto de las inversiones
- Articulación con el ordenamiento territorial

# Evaluación ambiental integral de la biodiversidad en el marco del licenciamiento ambiental

Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales

Fecha: 11 y 25 de junio de 2021

**Invitados:** gremios, empresas, ONG's, academia, autoridades ambientales, consultoras, institutos de investigación.

**Número de participantes: 44**

**Objetivo:**

**Sesión 1.** Identificar y priorizar retos y oportunidades de mejora frente a la aplicación de la jerarquía de la mitigación.

**Sesión 2.** Formular un plan de acción para abordar retos y oportunidades de mejora.

## Descripción de resultados y principales conclusiones:

La mesa se desarrolló en dos (2) sesiones de trabajo. Para la primera sesión de la mesa, se tomaron las brechas, limitaciones y propuestas de mejora que se encuentran directamente relacionadas con 1) planeación ambiental sectorial, 2) caracterización del medio biótico (línea base), 3) identificación y evaluación de impactos y 4) formulación de medidas de manejo, así como también de la articulación entre estos procesos. Mediante un ejercicio participativo, se procedió a validar y priorizar las brechas, limitaciones y propuestas de mejora previamente identificadas, y a proponer nuevas en los casos donde se requiera. Para el ejercicio se trabajó en cuatro (4) subgrupos con enfoque sectorial: energía, hidrocarburos, infraestructura y minería.

### **Como producto del trabajo de los diferentes subgrupos se priorizaron las siguientes propuestas de mejora por etapas de licenciamiento ambiental:**

Para la fase de planeación ambiental sectorial, la implementación de evaluaciones ambientales estratégicas y líneas base que cuenten con participación interinstitucional pública y privada, e incorporen información oportuna, actualizada, óptima y suficiente en materia de biodiversidad, de tal modo que posteriormente conduzcan a un adecuado análisis de la viabilidad ambiental de los proyectos, obras o actividades (POA) sujetos a licenciamiento ambiental.

Para la línea base se propone la adecuación y actualización de los términos de referencia en función de las particularidades propias de cada sector. Adicionalmente, sugieren llevar a cabo un ejercicio de estandarización de criterios, que permita, por una parte, una descripción sintética de la línea base, y por otra, una adecuada articulación de la caracterización del medio biótico, con la subsecuente evaluación de impactos y formulación de medidas de manejo.

En cuanto a la evaluación de impactos, los participantes coinciden en que es necesaria la estandarización de metodologías para la valoración de impactos ambientales, y la consolidación de listados exhaustivos de impactos ambientales mínimos por tipo de POA, contruidos a partir de literatura científica y la experiencia de las Autoridades Ambientales.

Por último, en relación con la formulación de medidas de manejo, proponen realizar ajustes al formato de plan de manejo ambiental, de tal manera que sean dinámicos, costo eficientes, soportados en indicadores de eficiencia y efectividad, y se pueda evidenciar la relación entre la significancia de los impactos y cada medida de manejo propuesta.

# Lineamientos para evaluar las inversiones en conservación provenientes de las compensaciones bióticas y de la inversión forzosa del 1%.

Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales

Fecha: 30 de junio y 9 de julio de 2021

**Invitados:** gremios, empresas, ONG´s, academia, autoridades ambientales, consultoras, institutos de investigación.

**Número de participantes: 43**

## Objetivo

**Sesión 1:** Discutir desde el punto de vista técnico respecto al principio de adicionalidad de las inversiones en conservación.

**Sesión 2.** Validar y ofrecer aportes sobre los indicadores para el monitoreo y seguimiento de las inversiones en conservación, de acuerdo con la temporalidad y las acciones desarrolladas

## Descripción de resultados y principales conclusiones:

La discusión del tema de adicionalidad evidenció que la aplicación efectiva de este principio es un reto considerable para las diferentes partes interesadas en las inversiones en conservación, debido a las variadas interpretaciones que se presentan sobre su aplicación, la falta de experiencias específicas en el tema y la complejidad propia de los escenarios de implementación de este tipo de acciones.

Los modelos de cambio de uso del suelo son herramientas muy valiosas para evidenciar adicionalidad desde el momento de la selección del área y la detección de fugas. Sin embargo, se destacó que se requiere evolucionar hacia modelos de cambio de bosques e involucrar otras coberturas naturales que hacen parte del mosaico ecosistémico que presenta el país, como herbazales, arbustales y humedales. Es decir, migrar de modelos de deforestación a modelos de cambio de uso de suelo. Estos modelos deberían cumplir con una serie de parámetros de calidad con una calibración continua en campo, tanto de las coberturas como de los motores de pérdida de biodiversidad, así como una escala temporal y espacial adecuada para la detección de cambios y desplazamiento de presiones.

Así mismo, se consideró necesario la comprensión del contexto en términos sociales y económicos, así como la identificación de iniciativas con las cuales generar sinergias y multiplicar el impacto positivo en las áreas de compensación. Esto sumado al desarrollo de procesos robustos de línea base que permitan priorizar grupos de especies sensibles a los cambios y que permitan medir las ganancias en biodiversidad de una manera más costo efectiva a nivel de especie y población.

A escala del paisaje se propusieron los análisis de conectividad funcional como insumos para poder evidenciar adicionalidad, así como modelos de huella espacial humana como un proxy inicial para la selección de áreas que podrían estar bajo fuertes presiones y donde las acciones de conservación puedan evidenciar adicionalidad. Por último, se destacó que los requerimientos para demostrar adicionalidad deben partir de un análisis costo-beneficio buscando que estos requisitos no se conviertan en un nuevo cuello de botella para la implementación de las compensaciones.

De otra parte, respecto a la retroalimentación alrededor de los indicadores propuestos para las acciones de conservación y restauración giró en torno al avance en la generación de una primera aproximación a una batería de indicadores como una forma estandarizada de reporte. Los asistentes esperan que esta aproximación contemple los siguientes aspectos:

- Para indicadores sobre especies considerar aspectos sobre la abundancia, estructura y variación estacional de las poblaciones. Así mismo, se deben considerar, además

de las especies amenazadas y endémicas, otros atributos de las especies como grupos funcionales o grupos cuyos cambios puedan relacionarse con el mantenimiento o mejora de la integridad ecológica de las áreas. Esto teniendo en cuenta que la selección del área para las acciones de preservación es un reto muy importante en aras de demostrar adicionalidad, particularmente en paisajes conservados.

- Respecto a los indicadores sobre contexto paisajístico se debe tener un enfoque diferencial frente a la adicionalidad en las acciones de preservación y restauración.
- Para los indicadores sobre estructura poblacional se debe considerar variables relacionadas con recambios de especies, grupos funcionales y otros rasgos que puedan indicar ganancias en biodiversidad derivados del proceso de restauración.
- Se debe pensar en variables asociadas a la restauración de ecosistemas no leñosos como herbazales y humedales.
- Los indicadores deben ser interpretados en conjunto para dar una visión general del proceso en términos de las ganancias de biodiversidad y su adicionalidad.

# Participación Ciudadana y Conflictividad ambiental

Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental

Fecha: 29 de junio de 2021

## Invitados:

Departamento Administrativo de la Función Pública, Manuel Fernandez Ochoa  
Ministerio del Interior, Hugo Gamba Sánchez  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Diana Carolina Rodríguez Alegría  
Corporación Autónoma Regional De Boyacá – CORPOBAYACÁ, Marco Antonio Suárez Páez y Tatiana Calderón  
Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE –, Oladier Ramírez Gómez y Javier Valencia González  
Foro Nacional por Colombia, Fabio Enrique Velásquez C.  
Universidad El Bosque e iDeemos, Felipe Rey  
Veeduría de afectados de la planta de tratamiento de aguas residuales Aguas Claras, Alexander Álvarez Sánchez  
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Paulo Andrés Perez

## Facilitador de la mesa

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD  
Viviana Andrea Martinez Pulido - Facilitadora de la mesa  
Natalia Arbeláez - Secretaria técnica  
Diego Ramirez Nieto - Facilitador de la mesa  
Juan Felipe Patino Otalvaro - Secretaria técnica

## Apoyo ANLA

Laura Bibiana Gaitán  
Lorena Cantor  
Diego Martinez  
Andrea Villalba  
Juan Sebastián Obando  
Número de participantes: 25 personas

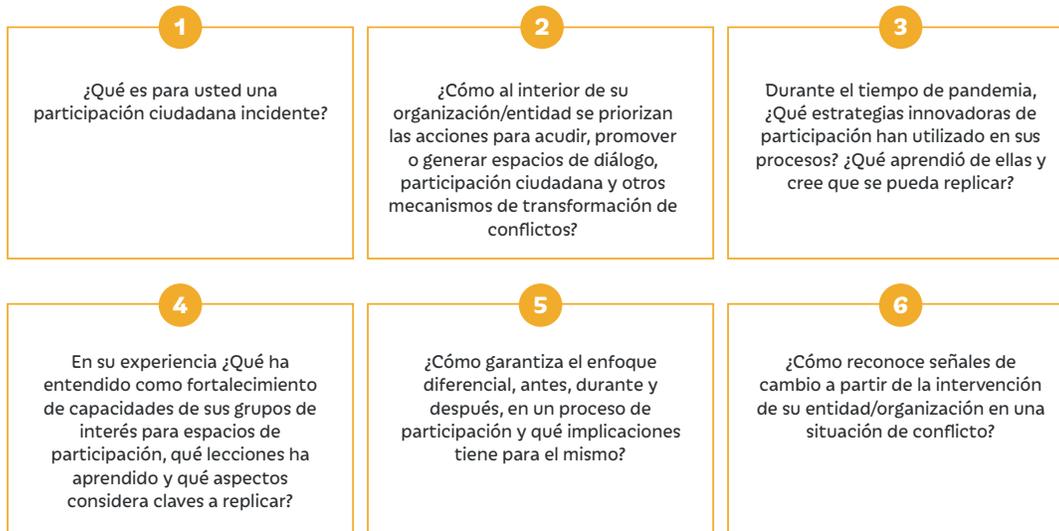
**Objetivo:** identificar buenas prácticas y aprendizajes de distintas experiencias, institucionales y académicas, sobre la participación ciudadana y la gestión de la conflictividad ambiental asociada a proyectos, obras y actividades objeto de licenciamiento ambiental en Colombia.

## Descripción de resultados y principales conclusiones:

Los aspectos presentados a continuación corresponden a la sistematización de la mesa temática de Participación Ciudadana y Conflictividad Ambiental elaborada por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, quienes realizaron la facilitación y secretaría técnica de la mesa el 28 de junio de 2021.

Esta mesa se estructuró como un espacio virtual de reflexión crítica a partir de la experiencia, propia y compartida de los invitados, en torno a tres ejes temáticos de conversación: el primero, formación y fortalecimiento de actores para la participación; el segundo, enfoques diferenciales en la participación y nuevas formas de participación en el contexto de aislamiento social; y el tercero, participación para la prevención y transformación positiva de conflictos. La reflexión y el diálogo se dinamizó mediante una actividad denominada “Caja de preguntas”, a partir de preguntas disparadoras, en torno a las lecturas institucionales y organizacionales, prácticas y herramientas utilizadas.

### Herramienta “Caja de Preguntas”



Los resultados obtenidos fueron las reflexiones generadas por cada uno de los participantes que permitieron una construcción colectiva en torno a aspectos como la participación ciudadana incidente, las acciones para la promoción y generación de mecanismos para la transformación positiva de conflictos, la formación de capacidades de los grupos de interés para la participación, el enfoque diferencial en la participación y las estrategias de participación durante el aislamiento social por la pandemia del COVID-19

Dentro de las conclusiones generadas en la sistematización de la mesa se destacan los siguientes aspectos:

### **Participación ciudadana incidente**

1. Una participación ciudadana puede considerarse incidente cuando las comunidades se ven reflejadas, que permita saber quién es quién, identificando respuestas institucionales a las inquietudes de la ciudadanía.
2. La incidencia puede ser vista en la participación ciudadana desde tres modalidades: la incidencia de defensa, la incidencia agregativa, la incidencia de deliberativa.
3. La incidencia deliberativa que es planteada desde:
  - Mis argumentos son tenidos en cuenta, independiente del resultado.
  - Dimensión contra fáctica, la participación cambia algo, el resultado no sería el mismo a falta de participación.
  - Dimensión de la transformación, la participación incidente es la que transforma decisiones, pero en especial relaciones.
4. La ciudadanía o grupo de "comunidad" no es homogénea. Cuenta con distintos intereses, recursos, capacidades y conocimientos.
5. Un escenario de participación ciudadana debe tener en cuenta las asimetrías de todo tipo entre los actores y buscar cómo nivelarlas. Esto es particularmente relevante en las decisiones de uso y gestión de los recursos naturales, donde las asimetrías de información suelen ser críticas.
6. La participación ciudadana en las condiciones actuales donde además de los mecanismos formales presenta una apertura a otro tipo de espacios para dar a conocer posturas y posiciones de la ciudadanía, requiere también de reflexiones de la concepción misma y la necesidad de adaptarlas a los nuevos contextos.
7. La discusión revela una brecha importante en concretar el cómo desde las organizaciones se identifica si se está promoviendo o realizando una participación incidente.

### **Acciones para la promoción y generación de diálogo y de mecanismos para la transformación positiva de conflictos**

1. La priorización para promover espacios de diálogo y participación ciudadana se logra justamente manteniendo canales abiertos de interlocución que permitan identificar las condiciones idóneas para realizar mesas de diálogo, donde se puedan escuchar posturas e identificar tensiones.
2. Una buena práctica es buscar mantener espacios y canales abiertos para un acceso a la información oportuna, sin embargo, también es necesario contar con claridad frente a qué se requiere para que los actores hagan un buen uso de la información.
3. Se recomienda contar con lineamientos en el SINA para el diálogo, así como pensar en cómo promover en el seguimiento de las licencias ambientales una activa participación ciudadana.

4. Es recomendable evaluar si los espacios que existen actualmente son participativos o solo informativos.
5. Cada espacio de participación, diálogo o interlocución con la ciudadanía debería tener capacidad de seguimiento y de gestión.

### **Estrategias innovadoras de participación durante el aislamiento social**

1. La virtualidad presenta la oportunidad de realizar espacios oportunos que aprovechan las redes sociales, existen ventajas desde la virtualidad frente a la participación ciudadana como lo son: inclusión, transparencia, gestión de emociones y versatilidad. Es de tener en cuenta que se ha requerido de una adaptación por parte de la institucionalidad y las comunidades de manera rápida debido al contexto actual relacionado con el Covid -19. Así como también existen desventajas como lo son: asimetrías de conectividad y capacidades para el uso de los canales virtuales.
2. La información debe llegar al territorio para facilitar el acceso y consulta por parte de la comunidad.
3. A nivel institucional es importante formar la política de participación social y que cuente también con estrategias virtuales.

### **Enfoque diferencial**

#### **1. Antes:**

- Reconocer al otro
- Conocer las características del grupo de valor
- Recoger, tomar y adaptar lo más que se pueda de las comunidades para la realización de los procesos o espacios.

#### **2. Durante:**

- Adaptar el proceso o espacio a las condiciones del otro, que implican aspectos culturales, territoriales, entre otros.
- Hay que asegurar que sean paritarios.
- Tener en cuenta que el enfoque diferencial también debe plantear estrategias para vincular a distintos grupos poblacionales, bajo una lógica de deliberación de enclave
- Evitar subrepresentaciones o sobre representaciones.

### 3. Después:

- Retroalimentación
- Mejora continua

#### **Señales de cambio a partir de la intervención de su entidad/organización en una situación de conflicto**

1. Mediante los procesos y necesidades pensar en la experiencia del usuario
2. Evaluar transformaciones que genera en las relaciones, las personas, los procesos y las decisiones.
3. Identificar y cuestionar incluso los conceptos sobre los que se basa la participación, el diálogo y el conflicto.

Es de resaltar que la participación, intervenciones y aportes de los invitados evidenció la importancia de establecer otros espacios de trabajo para seguir abordando reflexiones frente a estas temáticas.

# Insumos esenciales para las actuaciones sancionatorias ambientales

Oficina Asesora Jurídica

Fecha: 17 de junio de 2021

## Invitados:

### Tallerista:

Nicole Walteros, docente investigadora de la Universidad Externado de Colombia.

### Expositores:

Cristian Carabaly, Director Legal Ambiental Secretaría Distrital de Ambiente

Karen Amador, Asesora Legal para el sector público y privado en asuntos ambientales, mineros y energéticos.

Julio César Rodas, Procurador 29 Judicial II Administrativo

Procuraduría General de la Nación

Javier Molina, Docente investigador Universidad Externado de Colombia

## Expositores ANLA:

1. Ledy Guerra, profesional Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales
2. Janeth Sanabria, profesional Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales

## Vocera:

Laura Marcela Olier Martínez

## Número de participantes:

132 Participantes:

Solo 88 Registrados

48 ANLA

1 ASOCARS

1 CAM

1 CARDIQUE

1 CARSUCRE

10 CDMB

4 CORANTIOQUIA

11 CORMACARENA

1 CORPOBOYACÁ

3 CORPOCALDAS

1 CSB

4 CORPOGUAJIRA

**Objetivo:** Destacar la rigurosidad de las decisiones tomadas en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental en garantía y protección del medio ambiente.

## Descripción de resultados y principales conclusiones:

### PRIMER SEGMENTO

#### **"POR QUÉ EL SANCIONATORIO NO ES EL FIN DEL SEGUIMIENTO DE UNA LICENCIA AMBIENTAL"**

**Conferencistas:** Cristian Carabaly, Karen Amador, Julio César Rodas y Javier Molina.

De las presentaciones realizadas por los expositores, podemos concluir los siguientes puntos:

1. El proceso sancionatorio es una consecuencia de un buen seguimiento ambiental, o uno de sus productos o resultados, pero en ningún caso su finalidad primordial.
2. El seguimiento ambiental se desprende del postulado constitucional previsto en el artículo 80, como una de las fases de una gestión ambiental preventiva, mientras que el procedimiento sancionatorio es una manifestación formalizada de la potestad sancionatoria que tiene la Administración Pública, sujeta a los principios y garantías del Debido Proceso.
3. El procedimiento sancionatorio ambiental es reactivo, en tanto que el seguimiento ambiental es preventivo.
4. Los actos expedidos en ejercicio de la función de seguimiento y control no son definitivos, por cuanto no crean, modifican o extinguen una situación jurídica, y por lo tanto, no son susceptibles de control judicial, ya que su finalidad es verificar el cumplimiento de las órdenes y obligaciones contenidas en las normas y permisos ambientales otorgados.
5. En cambio, los procesos sancionatorios sí se deciden con actos de fondo o definitivos, que en caso de determinar la responsabilidad del infractor imponen una sanción que tiene una función preventiva, correctiva y compensatoria, como lo señala el artículo 4° de la Ley 1333 de 2009.
6. El procedimiento sancionatorio por su carácter rígido y formal no es el escenario idóneo para verificar y exigir el cumplimiento de las medidas, adoptar las medidas ambientales y ajustar las necesarias para que se cumplan las obligaciones contenidas en el instrumento de seguimiento y control ambiental, por cuanto va dirigido a determinar la responsabilidad del investigado.
7. El seguimiento ambiental y el procedimiento sancionatorio ambiental, tienen por lo tanto finalidades distintas, que se encuentran determinadas por los verbos rectores: el fin del seguimiento y control es VERIFICAR Y EXIGIR el cumplimiento de las obligaciones, adoptando y ajustando las medidas que sean necesarias; en tanto que el fin del procedimiento sancionatorio ambiental es IDENTIFICAR Y DETERMINAR si se ha incurrido en una infracción ambiental y si se deriva una responsabilidad administrativa ambiental por los hechos y omisiones constitutivos de dicha infracción, IMPONER la sanción que correspondería por dicha infracción, la cual tiene una función preventiva, correctiva y compensatoria.

8. Los objetivos del seguimiento ambiental se enmarcan en un enfoque preventivo, por cuanto buscan identificar y corregir las falencias de desempeño ambiental de los proyectos licenciados.
9. Dentro del procedimiento sancionatorio ambiental es fundamental una adecuada formulación de cargos para garantizar los principios de tipicidad, legalidad, seguridad jurídica y Debido Proceso. Para ello es indispensable que haya claridad en las circunstancias de tiempo, modo y lugar que describen el comportamiento constitutivo de la infracción y que se determinen correctamente las normas presuntamente violadas.
10. Una adecuada tipificación de la infracción en la formulación de cargos garantiza el Debido Proceso.
11. En el seguimiento ambiental se constituyen en importantes herramientas e instrumentos de control a la gestión y desempeño ambiental, las guías ambientales adoptadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las cuales tienen un carácter complementario a los términos, condiciones y obligaciones establecidos por la autoridad ambiental.
12. Durante el seguimiento y control a la licencia ambiental, permiso, autorización o concesión, la autoridad ambiental competente podrá verificar la implementación de lo dispuesto en las guías ambientales y efectuar a los usuarios las recomendaciones a que haya lugar. Se constituyen, por lo tanto, en un instrumento de seguimiento y control, y no eximen del cumplimiento de la normatividad ambiental vigente, ni del trámite de permisos, concesiones y autorizaciones que deba adelantarse en cada caso.
13. Se requiere la adopción e implementación de una política pública de seguimiento y monitoreo ecológico y ambiental.

## SEGUNDO SEGMENTO

### “FUNCIÓN DE LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL”

**Conferencistas:** Janneth Sanabria Montaña y Leidy Cristina Guerra Zapata

De lo expuesto en esta mesa temática, se concluyó lo siguiente:

1. La compensación no es una sanción. Su fundamento normativo se encuentra consagrado en el párrafo primero del artículo 40 y en el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009, cuando se señala que la sanción no exime al infractor de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción, ni lo exime de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, para restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados.
2. Por ende, las compensaciones no se determinan ni cuantifican en dinero, sino en obligaciones de hacer, enfocadas a restaurar el medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje afectados, bajo una valoración técnica de los recursos afectados.
3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la actualización del manual de compensaciones ambientales del componente biótico, a través de la Resolución No. 256 de 2018, como una herramienta orientativa que genera directrices para la determinación de compensaciones frente a las afectaciones del medio biótico, cuando no sea posible la restauración.
4. Las compensaciones encuentran su regulación normativa en el artículo 2.2.2.3.1.1. del Decreto 1076 de 2015, definidas como acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.
5. Las medidas compensatorias o de restauración están contempladas es para los escenarios de afectación ambiental, y deben ser proporcionales a los impactos causados.

## Insumos esenciales para las actuaciones sancionatorias ambientales

Oficina Asesora Jurídica

Fecha: 24 de junio de 2021

### Invitados:

#### Expositores:

Ángela María Amaya, Consultora y docente-investigadora del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia

Emanuel Ibarra Soto, Fiscal de la Superintendencia del Medio Ambiente de Chile - SMA.

#### Expositora ANLA:

Sara Lucía Castellanos Suazo, Profesional Especializado de la OAJ.

#### Vocero:

Eduardo del Valle Mora, Universidad Externado de Colombia

### Número de participantes: **120 Participantes**

Solo 93 Registrados

55 ANLA

1 CARDIQUE

23 CDMB

2 CORANTIOQUIA

4 CORMACARENA

2 CORPOBOYACÁ

1 CORPOCALDAS

2 CORPOGUAJIRA

2 CAM

1 consultor legal

**Objetivo:** Destacar la rigurosidad de las decisiones tomadas en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental en garantía y protección del medio ambiente.

## Descripción de resultados y principales conclusiones:

### PRIMER SEGMENTO

#### Utilización de los recursos derivados de las sanciones para ejecutar programas de recuperación ambiental

##### Intervención de la Dra. Ángela María Amaya Arias

Utilización de los recursos derivados de las sanciones para ejecutar programas de recuperación ambiental

La Dra. Amaya inicia su intervención exponiendo el resultado de la investigación realizada en el marco de las jornadas de derecho administrativo de la Universidad Externado de Colombia puntualmente para la mesa temática denominada “El poder sancionador de la administración pública – discusión, expansión y construcción”, adelantada en trabajo conjunto con el Dr. Eduardo del Valle, frente a la problemática de la destinación o aplicación de los efectos resarcitorios de las sanciones, en especial lo relacionado con el concepto de las sanciones de multas pecuniarias impuestas por las autoridades ambientales, puntualmente la Dra. Amaya plantea la problemática de la siguiente manera:

*“No hay unas reglas claras para que los recursos derivados de las sanciones (multas) se destinen a programas de recuperación Ambiental.”*

Con relación a la problemática la Dra. Amaya plantea dos posibles causas generadoras, en primer lugar, por una situación normativa, es decir, una incoherencia normativa, toda vez que la Ley 1333 de 2009 no es clara y no es expresa, en desarrollar la función compensatoria de la sanción y en segundo lugar es que algunas de las autoridades ambientales no destinan los conceptos de las multas para recuperación ambiental.

Las consecuencias de estas causas, plantea la Dra. Amaya, es que no existan recursos para programas de recuperación independiente de que las autoridades si tengan o existan esos programas dentro de su gestión, pero no hay como asumir pasivos huérfanos cuando hay una incapacidad económica del infractor, bien sea por la insolvencia de este o por la causa de muerte.

Frente al criterio de incoherencia normativa expone la Dra. Amaya, que esta se suscita porque a pesar de que la Ley 1333 de 2009 en la definición de sanción contempla o incluye una función compensatoria, el resto del articulado es incoherente con esa función porque no le da aplicabilidad.

La Dra. Amaya expone los criterios o efectos de las sanciones en el marco de los procesos

adelantados en vigencia de la Ley 1333 de 2009 y en general los efectos de las sanciones administrativas, con relación a la vocación reparativa y compensatoria de los efectos nocivos derivado de la infracción o daño ambiental; en tal sentido la sanción en términos del artículo 4 de la Ley 1333 de 2009 cumple tres funciones, así:

- **Preventiva:** Prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.
- **Correctiva:** Reprimir la realización de acciones u omisiones. Carácter de castigo: “infringir un mal al infractor”. Evitar que reincida en este tipo de conductas
- **Compensatoria:** Recuperación, rehabilitación, restauración, retribución in natura.

Plantea la Dra. Amaya que la función compensatoria es atípica comparativamente con las sanciones penales y/o administrativas, pues el deber misional de protección en el derecho ambiental es un criterio diferenciador con otros regímenes, a pesar de que no existe una definición normativa de compensación en materia sancionatoria ambiental, es decir, se mencionan indistintamente los conceptos de “*recuperación*”, “*restauración*”, “*compensación*” y “*reparación*” para hacer referencia a las obligaciones y acciones impuestas por las autoridades ambientales al buscar la “reparación” del daño ambiental causado.

Se trae por la expositora lo dicho por la Honorable Corte Constitucional respecto a la definición de la función compensatoria, así:

El conjunto de acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, dirigidas a lograr la recuperación, rehabilitación o restauración de los ecosistemas ecológicos que han sido degradados, dañados o destruidos como consecuencia de una infracción ambiental, y que le corresponde adelantar al infractor una vez ha quedado establecida su responsabilidad.

Expone finalmente para este punto de la incoherencia normativa desde los diferentes tipos de sanciones del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 y cuales cumplen con los 3 efectos de la sanción antes descritos.

Ahora bien, frente a la incoherencia fáctica, es decir, la destinación de las multas en sede administrativa expone el resultado de las cifras arrojadas del trabajo investigativo con las autoridades ambientales que dieron respuesta al llamado de los investigadores, donde se logró establecer que no existe una norma que establezca la destinación específica que debe darse al dinero recibido por concepto de multa en el marco de los procesos sancionatorios. Así mismo frente a la consulta elevada a las autoridades ambientales si ¿Tienen una destinación específica para el manejo de los recursos de las multas? El resultado estuvo dirigido en dos sentidos el primero y mayoritario, es el que no hay norma que indique el destino de esos recursos además que las Autoridades son libres e independientes administrativa

y financieramente; en segundo lugar algunas autoridades cuentan con planes de gestión, estrategias concretas, proyectos de inversión, y además que se destinan a presupuestos de funcionamiento.

Finalmente, la Dra. Amaya plantea las siguientes conclusiones y acciones a seguir para ajustar el problema planteado, así:

- Las multas no deberían ser usadas (en su mayoría) para gastos de funcionamiento.
- Deben asociarse a cubrir las reparaciones y compensaciones ambientales cuando quiera que no se identifique al responsable o cuando el mismo no tenga como resarcir los daños ambientales.
- Falta de coherencia entre el espíritu del PSA, la Ley 1333 y la práctica jurídica.
- Obedece a la propia ley y al diseño de los mecanismos jurídicos.
- NO todas las sanciones permiten cumplir la finalidad compensatoria: multa, restitución de especies y tal vez el trabajo comunitario.
- Falencias en la aplicación práctica de las sanciones que impiden que se ejecuten los fines de dicha sanción.
- Dificultad para validar la capacidad económica del infractor y la posibilidad efectiva de reparar el daño.
- Soluciones
- Modificación normativa. Clara. Con porcentaje mínimo y destinación expresa por ley
- Mejorar definiciones legales y alternativas
- Los Actos Administrativos deben empezar a identificar destinaciones específicas.

### **Intervención de la Dra. Sara Lucía Castellanos Suazo**

#### **Inversión de multas en proyectos de restauración y compensación ambiental - Suspensión y terminación del procedimiento sancionatorio ambiental por restauración o compensación ambiental.**

Parte la Dra. Castellanos exponiendo dos iniciativas que se adelantan en el debate legislativo y de los cuales la ANLA ha hecho parte para la modificación de la Ley 1333 de 2009 con relación a la inversión de las multas en proyecto de restauración y compensación ambiental. En tal sentido, expone la Dra. Castellanos que la presentación gira en torno a dos propuestas, la primera de ellas dirigida a la posibilidad de invertir las multas derivadas del procedimiento sancionatorio ambiental en proyectos de restauración y compensación ambiental y la segunda sobre la posibilidad de suspender o terminar el procedimiento sancionatorio ambiental por restauración o compensación ambiental.

La Dra. Castellanos manifiesta que la Ley 1333 de 2009 es uno de los más grandes logros regulatorios para la protección de los recursos naturales porque es una herramienta que contribuye al fortalecimiento de la efectividad de los principios y fines constitucionales y

los reglamentos que buscan la protección del medio ambiente a través de la imposición de sanciones ante la comisión de infracciones ambientales.

Pese al gran aporte que ha traído la Ley 1333 de 2009, las exigencias del contexto actual ambiental derivan en la importancia de contemplar la modificación a dicho régimen para afianzar la operatividad y efectividad; como resultado de esta realidad o contexto, expone la Dra. Castellanos que en la actualidad surten en el Congreso de la República tres proyectos de Ley dirigidos en tal sentido que convergen en la proposición de herramientas normativas.

- **Proyecto de Ley 425 de 2021** - cuyo objetivo es modificar la ley teniendo como base la experiencia de Autoridad Ambiental,
- **Proyecto de Ley 424 de 2021** - Por medio del cual se establece el código de responsabilidad jurídica por daños ambientales y el procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental.
- **Proyecto de Ley 433 de 2021** - Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia.

Los tres proyectos convergen en que las multas impuestas en el marco de un procedimiento sancionatorio ambiental puedan ser invertidas en programas de protección al medio ambiente y con esto cumplir con la función resarcitoria de las sanciones de orden ambiental.

## SEGUNDO SEGMENTO

### Programas De Cumplimiento En El Sistema Sancionatorio Ambiental Chileno

Intervención del Dr. Emanuel Ibarra

#### Programas De Cumplimiento En El Sistema Sancionatorio Ambiental Chileno

El Dr. Ibarra inicia su presentación exponiendo brevemente el sistema aplicado en Chile para el otorgamiento de instrumentos ambientales, puntualmente las licencias ambientales, entendiendo entonces que allí existe una entidad denominada SEA que se traduce en el servicio de evaluación ambiental quien otorga la licencia y en una etapa posterior esta la Superintendencia del Medio Ambiente SMA, quienes se encargan de fiscalizar que todos tanto la licencia ambiental y demás instrumentos se cumplan y caso de incumplirse activan el inicio de un proceso sancionatorio ambiental.

Acto seguido expone el Dr. Ibarra la figura del sistema chileno denominada Programa de Cumplimiento el cual es un Plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que, dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, una vez se formulen cargos en el proceso. No podrán presentar programas de cumplimiento las siguientes personas:

- Los infractores que se hubiesen acogido a programas de gradualidad en el cumplimiento de la normativa ambiental.
- Los infractores que hubiesen sido objeto con anterioridad de la aplicación de una sanción por parte de la Superintendencia por infracciones gravísimas.
- Los infractores que hubiesen presentado con anterioridad un programa de cumplimiento, salvo que se hubiese tratado de infracciones leves.
- Plantea el Dr. Ibarra frente a esta figura que existe en la regulación chilena unos requisitos de aprobación indispensables en el ejercicio de la superintendencia y en el desarrollo del proceso sancionatorio, estos son, los siguientes:
  - **Integridad:** Las acciones y metas deben hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido y de sus efectos.
  - **Eficacia:** Las acciones y metas del programa deben asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar los efectos de los hechos que constituyen la infracción.
  - **Verificabilidad:** Las acciones y metas del programa de cumplimiento deben contemplar mecanismos que permitan acreditar su cumplimiento.

En ningún caso se aprobarán programas de cumplimiento por medio de los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción, o bien, que sean manifiestamente dilatorios.

A partir de la exposición sustantiva de la figura del Programa de Cumplimiento en el marco del procedimiento sancionatorio chileno, el Dr. Ibarra acotó casos particulares de la experiencia y citó los casos de Pascual Lama, CODELCO, Minera la Florida, SQM Pampa Hermosa, SQM Salar y finalmente el caso COLLAHUASI el cual estaba relacionado con el impacto del programa y una consulta indígena.

Así mismo, el Dr. Ibarra explicó que los programas de cumplimiento son esencialmente derivadas en el marco del proceso sancionatorio, pero afirmó también que el derecho chileno en este sentido ha incursionado en la aplicación de dos figuras nuevas que concurren a la idea de atender los impactos sin la necesidad de acudir a la aplicación o trámite del proceso sancionatorio ambiental, estas son los conceptos de Compliance Ambiental con Autoridad y la de Corrección Pre-Procedimental.

Entendiendo entonces al Compliance Ambiental con Autoridad como un programa de cumplimiento donde el titular del instrumento no está en incumplimiento, es decir, sin formulación de cargos, estableciendo con la superintendencia una actualización de estándares y compromisos, circunscribiendo mayores exigencias para el desarrollo de su actividad y con esto mayor vigilancia desde la autoridad para evitar la generación de afectaciones ambientales.

Ahora bien, con relación a la corrección pre procedimental, Ésta opera frente a infracción netamente formales sin efectos ambientales que no necesariamente requieren desplegar todo un proceso sancionatorio y que puedan ser corregidas en corto tiempo, lo que implica que la autoridad advierte al infractor y da la posibilidad de corregir tal situación, ante el cumplimiento de esas acciones correctivas el efecto es que no se inicie un proceso sancionatorio ambiental.

Finalmente concluyó su intervención presentando la aplicación de la figura del plan de reparación frente al daño ambiental, el cual básicamente consiste en que, si el infractor no se acogió a un programa de cumplimiento y fue vencido en el proceso sancionatorio, este infractor para evitar futuras acciones judiciales civiles posteriores a la imposición de la sanción, puede presentar y adoptar un plan de reparación de medio ambiente y con esto evitar las acciones en comento. Advierte que es una figura nueva en el sistema chileno y que a la fecha no se han presentado algún caso en específico que lo aplique.