



Diseño institucional y prácticas participativas en la gobernanza ambiental de proyectos mineros
en Colombia (2003-2025): estudio de los casos La Colosa y Angosturas.

Angelica Lorena Restrepo Fernandez y Laura Liseth Suarez Carvajal

Directora: Claudia Fernanda Mejia Monroy

Universidad del Valle

Facultad de Ciencias de la Administración y Organizaciones

Administración Pública

2025

Índice de contenido

INTRODUCCIÓN	7
1.PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	9
1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	9
1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	14
1.3 OBJETIVOS	14
1.3.1 <i>Objetivo general</i>	14
1.3.2 <i>Objetivos específicos</i>	14
1.4 JUSTIFICACIÓN	15
2. REVISIÓN DE LITERATURA Y ESTADO DEL ARTE	17
2.1 DERECHO AMBIENTAL	17
2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	19
2.3 GOBERNANZA MULTINIVEL	20
2.4 SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	21
3. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	24
3.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	24
3.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PARTICIPACIÓN EFECTIVA	26
3.3 GOBERNANZA	30
3.4 GOBERNANZA AMBIENTAL PARTICIPATIVA	32
3.5 RELACIÓN ENTRE LOS TRES CONCEPTOS GOBERNANZA, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN.	36
4. DISEÑO METODOLÓGICO.....	38
4.1 DISEÑO, TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN	38
4.2 UNIDAD DE ANÁLISIS Y MUESTRA	40
4.3 FUENTES DE INFORMACIÓN	43
4.4 ESTRATEGIA DE ANÁLISIS DE DATOS	46
4.5 LIMITACIONES DEL ESTUDIO	47
5. RESULTADOS Y HALLAZGOS	48

5.1 CARACTERIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA.	49
5.1.1 Marco normativo de la participación ciudadana en la gestión ambiental.....	50
5.1.2 Marco institucional de la gestión ambiental participativa.....	53
5.1.3 Evaluación del cumplimiento institucional frente al marco normativo.....	59
5.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL: DOS CASOS REPRESENTATIVOS EN COLOMBIA.	70
5.2.1 Caso 1: El proyecto minero La Colosa y la participación ciudadana en Cajamarca, Tolima	71
5.2.2 Caso 2: Proyecto de explotación de minería de oro a cielo abierto “Angosturas” de la empresa canadiense Grey Star en el Páramo de Santurbán	89
5.3 FACTORES QUE INCIDEN EN LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL	95
5.3.1 Oportunidades y limitaciones en la participación comunitaria en el caso La Colosa	96
5.3.2 Oportunidades y limitaciones en la participación comunitaria en el caso Angosturas páramo Santurbán	100
5.3.3 Análisis comparativo de los casos La Colosa y Santurbán	102
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	105
REFERENCIAS:.....	112
ANEXOS.....	138
ANEXO A. MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN Y LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA	138
ANEXO B. INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN COLOMBIA: FUNCIONES, INSTRUMENTOS Y LIMITACIONES.	139
ANEXO C. ANÁLISIS COMPARADO DEL CUMPLIMIENTO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN EN DECISIONES AMBIENTALES.	139
ANEXO D. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CASOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN CONFLICTOS MINERO-AMBIENTALES: LA COLOSA Y SANTURBÁN.....	142

Índice de Tablas

Tabla 1 <i>Herramientas Aplicadas</i>	39
Tabla 2 <i>Normas Analizadas en el Estudio</i>	40
Tabla 3 <i>Instituciones Seleccionadas</i>	41
Tabla 4 <i>Datos Generales de los Casos</i>	42
Tabla 5 <i>Fuentes Utilizadas para el Primer Objetivo</i>	43
Tabla 6 <i>Fuentes Utilizadas para el Segundo Objetivo</i>	44
Tabla 7 <i>Percepción, Intereses y Propuestas de Solución de los Actores Frente al Proyecto La Colosa</i>	84

Índice de Figuras

Figura 1 <i>Estructura del Sistema Nacional Ambiental</i>	54
Figura 2 <i>Estructura Organizacional del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</i>	58
Figura 3 <i>Línea del Tiempo: Proyecto La Colosa (Cajamarca, Tolima)</i>	74
Figura 4 <i>Línea del Tiempo: Proyecto Angosturas (Páramo de Santurbán)</i>	91

Resumen

Este estudio analiza la participación comunitaria en procesos de gobernanza ambiental en Colombia a partir de los casos del proyecto minero La Colosa (Tolima) y Angosturas en el páramo de Santurbán (Santander y Norte de Santander). Mediante un enfoque cualitativo y un análisis documental de normativa, sentencias, informes institucionales y literatura académica, se evidencia la distancia entre un marco normativo robusto —que reconoce la participación y la protección de ecosistemas estratégicos— y una práctica dominada por la centralización, la prioridad extractivista y la asimetría de poder entre comunidades, Estado y empresas multinacionales. Los hallazgos muestran que, aunque los mecanismos de participación existen, suelen aplicarse de forma consultiva y fragmentada, limitando la incidencia real de las comunidades. Sin embargo, la movilización social demostró capacidad de frenar proyectos extractivos, revelando el potencial de una participación activa. Se concluye que fortalecer la gobernanza ambiental exige mecanismos vinculantes, coherencia normativa y reconocimiento de alternativas de desarrollo territorial.

Palabras claves: Gobernanza ambiental, Participación ciudadana, Conflictos socioambientales.

Abstract

This study analyzes community participation in environmental governance processes in Colombia based on the cases of the La Colosa mining project (Tolima) and Angosturas in the Santurbán páramo (Santander and Norte de Santander). Using a qualitative approach and a documentary analysis of regulations, court rulings, institutional reports, and academic literature, the study highlights the gap between a robust regulatory framework—which recognizes participation and the protection of strategic ecosystems—and a practice dominated by

centralization, extractivist priorities, and power asymmetries between communities, the state, and multinational companies. The findings show that, although participation mechanisms exist, they are often applied in a consultative and fragmented manner, limiting the real impact of communities. However, social mobilization has demonstrated its ability to halt extractive projects, revealing the potential of active participation. It is concluded that strengthening environmental governance requires binding mechanisms, regulatory coherence, and recognition of alternative territorial development options.

Keywords: Environmental governance, Citizen participation, Socio-environmental conflicts.

Diseño institucional y prácticas participativas en la gobernanza ambiental de proyectos mineros en Colombia (2003-2025): estudio de los casos La Colosa y Angosturas

Introducción

La gobernanza ambiental y la participación ciudadana constituyen ejes centrales en la gestión de los recursos naturales en Colombia, un país con una megadiversidad que enfrenta crecientes presiones por el extractivismo y los conflictos por el uso del suelo. Frente a estos retos, se vuelve imprescindible comprender hasta qué punto los mecanismos institucionales y las prácticas participativas, tanto informales como establecidas en la normativa, permiten a las comunidades incidir de manera real y no meramente simbólica en las decisiones que afectan su territorio y sus medios de vida.

Este trabajo se centra en el análisis de la gobernanza ambiental y los procesos de participación comunitaria en Colombia, tomando como referencia dos casos paradigmáticos: el proyecto minero La Colosa (Cajamarca, Tolima) y el proyecto Angosturas en el páramo de Santurbán (Santander y Norte de Santander). Ambos casos evidencian tensiones entre intereses económicos, derechos ambientales y demandas ciudadanas, lo que los convierte en escenarios privilegiados para examinar cómo interactúan las instituciones y las comunidades en la gestión ambiental.

El interés en esta investigación surge al observar que a pesar de los avances normativos consagrados en la Constitución de 1991 y en la Ley 134 de 1994, la participación ciudadana en materia ambiental continúa enfrentando múltiples obstáculos: falta de acceso a la información, barreras burocráticas, cooptación de espacios deliberativos y ausencia de mecanismos realmente vinculantes. Comprender estas dinámicas resulta crucial no solo para garantizar la justicia

ambiental y social, sino también para fortalecer la democracia participativa y la efectividad de las políticas públicas. Desde la perspectiva de la administración pública, este estudio aporta insumos útiles para diseñar modelos de gobernanza más inclusivos y equitativos.

Diversos estudios han explorado las limitaciones estructurales de la participación en la gobernanza ambiental. Guardo Rúa (2017) mostró cómo intereses agroindustriales han cooptado el recurso hídrico en detrimento de las comunidades; Díaz Parra (2021) advirtió que la planeación participativa carece de mecanismos vinculantes; Fonseca Lindao *et al.* (2022) documentaron la exclusión de saberes ancestrales en procesos de conservación; y García Jaramillo y Palacio Jaramillo (2022) señalaron que muchos espacios participativos en Colombia se reducen a ejercicios formales sin incidencia real. No obstante, también se registran experiencias exitosas, como las lideradas por mujeres rurales en Vergara-Cundinamarca (Güiza Suárez *et al.*, 2016) o las prácticas comunitarias en Lerma-Cauca (Chilito, 2018), que demuestran el potencial transformador de la acción colectiva.

El análisis se fundamenta en los aportes de Kooiman (2005) y Mayntz (2005), quienes conciben la gobernanza como un proceso interactivo que trasciende el control jerárquico estatal e incorpora redes mixtas entre actores públicos, privados y comunitarios. En el plano ambiental, autores como Molina (2014) y De Castro *et al.* (2015) destacan que la gobernanza ambiental es un espacio de negociación entre múltiples intereses y visiones de la naturaleza. Respecto a la participación ciudadana, Navarro (2004) y Velásquez y González (2003) la definen como un derecho político y un proceso social intencional que permite a las comunidades influir en decisiones colectivas. Finalmente, la perspectiva de la democracia deliberativa (Habermas, 1999; Fals Borda, 1987) subraya que la participación no puede limitarse a la formalidad, sino que debe garantizar inclusión, equidad y capacidad de incidencia.

La hipótesis que guía esta investigación sostiene que, en Colombia, aunque existe un marco normativo robusto para la participación ambiental, las prácticas institucionales y los sesgos estructurales limitan la incidencia real de las comunidades en los procesos de gobernanza ambiental, reproduciendo desigualdades y tensiones territoriales.

1. Problema de Investigación

Este capítulo presenta el problema de investigación que orienta el desarrollo del estudio. En él se plantea la descripción del problema, se establecen los objetivos que guían la investigación, se formula la pregunta central y se exponen las justificaciones académicas y sociales que respaldan su pertinencia.

1.1 Descripción del problema

La gobernanza ambiental ha sido definida desde diferentes enfoques. En términos generales, se entiende como un proceso de toma de decisiones colectivas sobre los recursos naturales, que involucra tanto a instituciones gubernamentales como a actores privados y a la sociedad civil. En este sentido, Reyes y Jara (2005) sostienen que esta surge como una respuesta a los desacuerdos sobre quiénes deben ser los encargados de tomar las decisiones relacionadas con el medio ambiente, así como en cuanto a la utilización y distribución de los recursos naturales. En una línea similar, Molina (2014), la define como el proceso mediante el cual se toman decisiones y se ejerce autoridad sobre bienes públicos, con la participación de instituciones gubernamentales, empresas privadas y la sociedad civil. Complementando esta idea, De Castro *et al.* (2015) señalan que la gobernanza ambiental es un enfoque analítico que integra la investigación socioambiental con el estudio de la gobernanza, es decir, cómo se toman decisiones y se gestionan los recursos en

la sociedad. Asimismo, mencionan que esta no solo se limita a los aspectos medioambientales, sino que también abarca dimensiones culturales, económicas, políticas e institucionales.

Igualmente, la gobernanza ambiental ha impulsado una tendencia hacia la descentralización en los procesos de decisión relacionados con el acceso y la gestión de los recursos naturales, con el objetivo de mejorar la efectividad en los planes de manejo y uso de estos recursos (Delgado *et al.*, 2007). En este contexto, los gobiernos han asumido un rol más amplio, aunque en ocasiones estas atribuciones se han implementado de manera efectiva, mientras que en otros casos las medidas han permanecido como más simbólicas. Al respecto, cuando se habla de gobernanza, también se menciona el concepto de participación ciudadana, el cual “es un elemento esencial para el desarrollo y la implementación eficaz de las políticas públicas” (Kooiman 2003, citado en Milanés Mercado 2015, p.3). Igualmente, Piñero 2004, menciona que para que haya una buena gobernanza ambiental se debe incluir la participación de los actores interesados o afectados (citado en Molina 2014, p31).

De esta manera, la participación ciudadana en la gobernanza ambiental se convierte en un elemento esencial a la hora de tomar decisiones, “y poder aplicar bien las estrategias que cuiden los ecosistemas” (Delgado *et al.*, 2007). También, hay que tener en cuenta como lo menciona Molina (2014), “que las comunidades locales entienden y le dan un significado especial al medio ambiente que los rodea”. Es decir que no lo ven como la naturaleza en sí, sino que va más allá, forma parte de su vida, de su cultura, y de su existir. Por lo tanto, la gobernanza ambiental necesita de la participación de la ciudadanía y de los actores que lo involucren, y así juntos conformar reglas para que los seres humanos puedan usar los ecosistemas de manera responsable.

En Colombia, la gobernanza ambiental tiene una relevancia especial debido a su enorme riqueza en biodiversidad y a los desafíos que enfrenta en términos de deforestación, cambio climático, conflictos por el uso del suelo y la extracción de recursos naturales. El país alberga 311 tipos de ecosistemas, tanto continentales como marinos, y más de la mitad de su territorio (53%) está cubierto por bosques, lo que resalta su riqueza natural (Noriega, 2024). En este contexto, también es relevante señalar que el 23,7% de la población reside en zonas rurales, y de este porcentaje, el 25,0% de las mujeres y el 23,9% de los hombres en las zonas rurales se auto reconocen como parte de algún grupo étnico (DANE, 2022). Esto evidencia que los diferentes grupos poblacionales —mujeres, comunidades étnicas y población rural— desempeñan un papel central en la gestión y conservación de los recursos naturales (Molina, 2014). Al mismo tiempo, son los más vulnerables frente a las decisiones tomadas en nombre del “crecimiento económico”, especialmente cuando este se impulsa a costa del bienestar social y ecológico.

Aunque la gobernanza ambiental se presenta como un modelo de gestión que permite la participación de múltiples actores, en la práctica, las comunidades más afectadas por las decisiones sobre recursos naturales no siempre cuentan con una participación efectiva. En Colombia, esto se ha evidenciado en casos como, por ejemplo, la protección de las Islas del Rosario, donde ha quedado en evidencia el choque de intereses: por un lado, las autoridades ambientales y los grupos étnicos, que buscan preservar el ecosistema y defender sus derechos, y por el otro, los actores privados que buscan explotar económicamente la zona (Durán 2009). Este conflicto resalta las tensiones inherentes entre los discursos de sostenibilidad y desarrollo económico, y el acceso desigual al poder de decisión en estos procesos.

De manera similar, el caso que, en diversos escenarios, como en proyectos de desarrollo, políticas ambientales o decisiones sobre recursos naturales en Colombia, las comunidades locales,

que suelen ser las más afectadas por dichas políticas, no son escuchadas o son excluidas a participar de manera activa. Así como lo presenta Walter y Urkidi (2015), en el proyecto de Mandé Norte (Darién, Chocó), pese a que se hizo una consulta popular, promovida por el gobierno y las empresas. Sin embargo, estas consultas fueron diseñadas para legitimar proyectos mineros sin otorgar a las comunidades locales un poder real de decisión. Por lo tanto, aunque se crearon espacios participativos, la influencia real de estas comunidades fue limitada, ya que las decisiones finales estuvieron en manos de actores con mayor poder e influencia.

Por otro lado, la "Participación ciudadana" en Colombia definida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) destaca que esta participación es un eje articulador de la planeación territorial, con potencial para legitimar políticas públicas y garantizar que el desarrollo responda a las necesidades reales de estas comunidades. Esto se alinea con lo establecido en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, que en su artículo 2 señala: "Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan", consolidando así el derecho a la participación en asuntos ambientales

Aunque la Constitución de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han consolidado un marco normativo robusto para la democracia participativa —reconociendo instrumentos como consultas populares, iniciativas legislativas ciudadanas y revocatorias de mandato—, persiste una brecha crítica entre el diseño institucional y su implementación efectiva en la gobernanza ambiental. Según Ramírez Nardiz (2016), si bien la Corte ha defendido principios participativos (ej.: sentencias que protegen consultas previas a comunidades étnicas), en la práctica estos mecanismos suelen verse limitados por umbrales elevados de participación, asimetrías de poder y falta de vinculación real de las decisiones ciudadanas. Esto coincide con los casos estudiados en la tesis —como las Islas del Rosario o Mandé Norte—, donde los espacios

participativos, aunque formalmente garantizados, han sido cooptados por intereses económicos o reducidos a meras formalidades. La paradoja es evidente: mientras la Constitución y la Ley 1757 de 2015 proclaman la participación como eje de la democracia, la gobernanza ambiental en Colombia sigue operando bajo un modelo que privilegia la toma de decisiones centralizada y técnico-burocrática, marginalizando a las comunidades locales.

Otro desafío importante radica en los sesgos inherentes a los procesos de participación. Las comunidades locales a menudo con bajos niveles de alfabetización o recursos limitados, enfrentan dificultades para comprender los términos técnicos o legales en los que se plantean los proyectos y las consultas. Esto reduce su capacidad para influir en las decisiones o para negociar en condiciones de igualdad con otros actores más poderosos, lo que los orilla a abstenerse a participar. Además, el riesgo de manipulación o cooptación de los espacios participativos por parte de intereses particulares agrava la exclusión de las comunidades más vulnerables.

En ese sentido se observa que las comunidades directamente afectadas, aunque formalmente incluidas en los procesos de gobernanza, no siempre logran una participación activa y efectiva, pues sus opiniones no tienen un impacto vinculante en las decisiones. Conforme a lo anterior, el objetivo general de este trabajo es identificar las oportunidades de participación efectiva en la gobernanza ambiental que han tenido las comunidades en el marco de proyectos mineros en Colombia, particularmente en los casos de La Colosa, en Cajamarca (Tolima), y el proyecto Angosturas, en el páramo de Santurbán (Santander y Norte de Santander). De este modo, se busca evidenciar el modelo de gobernanza que se está aplicando actualmente y hasta qué punto responde a los principios democráticos de inclusión y participación. Para ello, se analizarán estos dos casos concretos, con el fin de identificar tanto las oportunidades y limitaciones de la

participación comunitaria, como los sesgos que favorecen o restringen su influencia en los procesos de gobernanza ambiental.

1.2 Formulación del problema

Pregunta de investigación.

¿Cómo el diseño institucional y las prácticas participativas en Colombia han favorecido o limitado la participación efectiva de las comunidades en la gobernanza ambiental en proyectos mineros, a partir del análisis de los casos de La Colosa en Cajamarca y Angosturas en el páramo de Santurbán (2003-2025)?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Identificar la manera en que el diseño institucional y las prácticas participativas influyen en la participación efectiva de las comunidades en los ejercicios de gobernanza ambiental en Colombia, a partir del análisis comparado de dos casos de proyectos mineros: La Colosa, en Cajamarca, y Angosturas, en el páramo de Santurbán, en el periodo 2003-2025.

1.3.2 Objetivos específicos

1. Caracterizar el marco institucional y normativo que regula la participación en la gestión ambiental en Colombia.
2. Analizar los casos mineros de gobernanza ambiental en Colombia (La Colosa y Angosturas), identificando los mecanismos de participación implementados.
3. Identificar oportunidades y limitaciones en los casos La Colosa y Angosturas para la participación efectiva de las comunidades en los ejercicios de gobernanza ambiental.

1.4 Justificación

En Colombia, la gobernanza ambiental ha ganado protagonismo debido, entre otras cosas, a su enorme biodiversidad y en busca de integrar a múltiples actores en la toma de decisiones relacionadas con el uso y conservación de los recursos naturales. Sin embargo, aunque la gobernanza ambiental promueve espacios de participación ciudadana, en la práctica estos continúan siendo limitados, simbólicos o meramente formales (Díaz, 2021). Esta situación se traduce en desigualdades en el acceso a la información, en la existencia de espacios consultivos mas no vinculantes, en la falta de reconocimiento de los saberes tradicionales y en persistentes asimetrías de poder que excluyen a quienes están directamente afectados por las decisiones ambientales.

Esta creciente presión que hay sobre los ecosistemas ya sea por cuenta del extractivismo, el cambio climático o el conflicto socioambiental, ha hecho pues más urgente el fortalecimiento de los mecanismos de participación efectiva e incidente. En Colombia, un país con gran diversidad ecológica, cultural y con múltiples territorios en disputa, resulta esencial analizar qué oportunidades existen actualmente para que las comunidades participen de forma significativa y no simbólica, en la gobernanza ambiental, puesto que son las comunidades quienes han vivido por generaciones en ese entorno y, por ende, son las más afectadas por las decisiones que toman terceros.

Este estudio servirá como un insumo para instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales que buscan fomentar una gobernanza ambiental más democrática y legítima. Al identificar las oportunidades de participación, así como las brechas existentes en el ejercicio de la gobernanza, se podrá fortalecer el diseño e

implementación de políticas públicas ambientales que garanticen la participación efectiva de las comunidades, en especial aquellas históricamente marginadas.

Además, el ejercicio democrático se trata de reconocer a las comunidades como sujetos políticos, con derecho a decidir sobre los asuntos que afectan su entorno. Esto constituye una condición básica para que haya una gobernanza ambiental realmente democrática, pues no solo se trata de convocar a la ciudadanía, sino también de garantizar esos espacios o condiciones reales para su participación. Incluir a las comunidades de manera real en la toma de decisiones fortalece el tejido social, promueve el reconocimiento de saberes ancestrales y locales, y contribuye a resolver conflictos socioambientales de manera pacífica y sostenible.

Por lo tanto, este trabajo se justifica en la necesidad de fortalecer la participación efectiva de las comunidades en los procesos de gobernanza ambiental en Colombia, reconociendo su rol como actores en la defensa del territorio y en la construcción de modelos sostenibles de desarrollo. Su aporte radica en generar insumos útiles para instituciones públicas, organizaciones sociales y espacios académicos que buscan una gestión ambiental más democrática e incluyente. Al visibilizar tanto las oportunidades como las limitaciones de la participación comunitaria, el trabajo busca incidir en el diseño de políticas públicas más justas, equitativas y sensibles al contexto territorial.

2. Revisión de Literatura y Estado del Arte

La gobernanza ambiental cumple un papel en el manejo de los recursos públicos, especialmente en contextos marcados por conflictos territoriales y diversidad ecológica. Siguiendo esta línea, la participación ciudadana no solo es un principio democrático, sino, un requisito para lograr la sostenibilidad, la equidad y la justicia ambiental. No obstante, la efectividad de dicha participación varía dependiendo del contexto, ya sea territorial, institucional o sociopolítico. El siguiente capítulo aborda el estado del arte con el propósito de identificar los principales enfoques teóricos, experiencias y vacíos que existan en la literatura sobre la participación ciudadana en los procesos de gobernanza.

El estado del arte se configuro a partir de la revisión de 15 fuentes, entre artículos, libros, capítulos y tesis, en un periodo entre 2014-2024, los cuales fueron obtenidos a través de bases de datos académicas como Scielo, Redalyc y Web of Science (WoS), consultadas durante el año 2025, a través del portal de la Biblioteca Mario Carvajal de la Universidad del Valle. Para la selección de los documentos, se tuvo en cuenta aquellos trabajos que abordan explícitamente la participación ciudadana o comunitaria en los procesos de gestión de la gobernanza o la gobernanza ambiental con énfasis en casos colombianos. El análisis se organizó en tres ejes temáticos: Derecho ambiental, democracia participativa y gobernanza multinivel, y finaliza con una síntesis.

2.1 Derecho Ambiental

El derecho ambiental aparece como un componente normativo esencial para garantizar la participación y el acceso a un ambiente sano. Desde esta perspectiva, Guardo Rúa (2017) aborda el fenómeno de cooptación del recurso hídrico por intereses agroindustriales, resaltando la

existencia de una tensión directa entre el derecho al agua y el uso extractivista. Esta situación permite observar los riesgos de la gobernanza y las limitaciones en la aplicación efectiva del derecho ambiental, así como la falta de mecanismos institucionales de diálogo que aseguren una gestión equitativa y sostenible de los recursos naturales.

Asimismo, Díaz (2021) resalta que la normatividad en la planeación participativa carece de mecanismos vinculantes, lo que socava su capacidad de incidir en decisiones públicas reproduciendo las desigualdades estructurales en municipios apartados, con bajo nivel de desarrollo y alejados de los centros de poder pública, como, por ejemplo, San Vicente del Caguán. En este mismo sentido, Fonseca Lindao *et al.* (2022) identifican otra problemática, esta vez relacionada con la exclusión de los saberes ancestrales de comunidades étnicas, como los Wayuu, en procesos de conservación ambiental, para lo cual propone una gobernanza intercultural que reconozca normativas tradicionales, lo cual implicaría una ampliación del marco normativo existente. Fonseca Lindao *et al.* (2022) también identifica una carencia de herramientas jurídicas que permitan evaluar el grado de democracia ambiental, lo que representa un desafío para garantizar el cumplimiento de principios constitucionales relacionados con la sostenibilidad y los derechos colectivos.

En síntesis, aunque el derecho ambiental constituye un marco normativo robusto para garantizar participación ciudadana, acceso al agua y un ambiente sano, su eficacia real se ve mermada por dificultades en su implementación. Casos como la cooptación del recurso hídrico por intereses agroindustriales (Guardo, 2017), la falta de mecanismos vinculantes en la planificación participativa (Díaz, 2021) y la exclusión de saberes ancestrales (Fonseca Lindao *et al.*, 2022) revelan que los principales obstáculos no provienen de la normativa en sí, sino del débil puente entre norma y práctica.

2.2 Democracia Participativa

En general, la literatura coincide en que existen avances normativos en términos de participación, pero que en la práctica esta es frecuentemente simbólica o marginal. García Jaramillo y Palacio Jaramillo (2022), analizan el mecanismo de consulta pública implementado por la Alcaldía de Medellín, concluyendo que, a pesar de estar inspirado en la democracia deliberativa, la baja calidad y cantidad de las intervenciones ciudadanas limitan su efectividad.

Díaz Parra (2021) estudia los Consejos Territoriales de Planeación y evidencia cómo el diseño institucional ha desincentivado la participación, conduciendo a respuestas basadas en la movilización y la autogestión por parte de actores locales excluidos. Otro factor que afecta directamente la participación y su efectividad en Colombia es el contexto de violencia. En ese sentido, Espinoza (2023) destaca que la militarización y la violencia territorial obstaculizan la participación efectiva de las comunidades rurales, incluso cuando existen mecanismos formales de participación como los establecidos en los acuerdos de paz.

Igualmente, se reconoce en la literatura la existencia de experiencias de participación efectivas. Güiza Suárez *et al.* (2016) exponen cómo las mujeres rurales de Vergara-Cundinamarca, se organizaron para liderar procesos de conservación ambiental y empoderamiento comunitario en un contexto de posconflicto. De igual forma Chilito Piamba (2018), muestra cómo en el municipio de Lerma, se desarrolló un modelo de gobernanza local liderado por las propias comunidades con participación directa en decisiones sobre su territorio, esto refuerza la idea de que la acción colectiva puede sustituir o complementar los mecanismos institucionales cuando estos fallan.

En conclusión, si bien el marco normativo colombiano reconoce la democracia participativa como pilar de la gestión pública, en la práctica persisten importantes desafíos para su

implementación. Las limitaciones en el diseño institucional, la violencia estructural y la falta de calidad en los espacios deliberativos revelan que muchos de los mecanismos existentes son insuficientes o ineficaces. No obstante, las experiencias exitosas lideradas por comunidades, como en Vergara y Lerma, demuestran que la participación efectiva es posible cuando existe organización social, apropiación territorial y voluntad colectiva.

2.3 Gobernanza Multinivel

Los enfoques sobre gobernanza multinivel analizan cómo interactúan los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones ambientales y cómo estos procesos incluyen o excluyen a los actores sociales. Santaella Quintero (2021), observa que en el sector minero-energético ha iniciado un proceso de apertura hacia la participación de autoridades locales, sin embargo, menciona que todavía persisten conflictos por la falta de coordinación entre los niveles de gobierno. Asimismo, Piñeros Durán (2023) identifica una débil gobernanza local en la protección de ecosistemas estratégicos como los arrecifes coralinos, donde los actores comunitarios son escasamente incluidos.

Domínguez Machado y Vélez Senior (2014) estudian el conflicto generado por la construcción de una base naval en Tierrabomba (Cartagena) y concluyendo que la ausencia de consulta previa y participación real y efectiva genera tensiones sociales profundas, subrayando la necesidad de incluir a las comunidades desde las etapas iniciales del diseño de proyectos estratégicos. Igualmente, Castro-Buitrago (2021) expone cómo la gestión del cambio climático en Medellín ha sido predominantemente reactiva y tecnocrática, sin diagnósticos participativos ni una articulación efectiva con las comunidades más vulnerables, muchas de ellas afectadas por desplazamientos climáticos.

En esa línea, Guardo Rúa (2017) plantea una mirada interdisciplinaria que articula gobernanza, gestión del agua y trabajo social, resaltando el rol transformador de las comunidades. Finalmente, Martínez Ramos (2022) destaca los Fondos de Agua como una experiencia exitosa de gobernanza colaborativa, integrando actores públicos, privados y comunitarios para la protección de cuencas hídricas.

Finalmente, la gobernanza multinivel en Colombia enfrenta importantes retos derivados de la desarticulación entre los diferentes niveles de gobierno y la escasa inclusión de actores comunitarios en la toma de decisiones ambientales. Aunque se han registrado avances como los Fondos de Agua y ciertas aperturas sectoriales hacia el diálogo territorial, persisten limitaciones estructurales que obstaculizan una gobernanza verdaderamente colaborativa. Los estudios revisados coinciden en señalar que la falta de coordinación, la tecnocracia institucional y la ausencia de mecanismos vinculantes afectan negativamente la efectividad de la participación ciudadana, especialmente en contextos locales. Sin embargo, también se evidencian experiencias que demuestran el potencial transformador de la acción comunitaria cuando se le reconoce un papel activo en los procesos de gestión ambiental.

2.4 Síntesis del capítulo

Durante la revisión de la literatura se identificaron vacíos temáticos o prácticos, que se traducen en una serie de limitaciones persistentes que está afectando la implementación efectiva de procesos de participación y democracia. Uno de los principales vacíos fue la escasa participación ciudadana y la exclusión de las comunidades en la toma de decisiones. Para García Jaramillo y Palacio Jaramillo (2022), la participación es meramente formal, lo cual no garantiza una intervención significativa comprometiendo la legitimidad democrática real. De forma similar,

Díaz (2021) y Guardo Rúa (2017), sostienen que la falta de mecanismos vinculantes que garanticen la inclusión real de las comunidades rurales y de sus saberes ancestrales, especialmente en la gestión del recurso hídrico, limita la capacidad de participación efectiva de estas poblaciones. Igualmente, Piñeros Durán (2023), menciona que hay una escasa apropiación social y una baja educación ambiental lo cual es un obstáculo para las comunidades raizales.

Otro vacío está relacionado con falta de capacidades institucionales y normativas claras. Santaella Quintero (2021), refiere que la ausencia de marcos regulatorios vinculantes para la coordinación interadministrativa y la participación ciudadana, lo cual genera espacios de arbitrariedad. Asimismo, Castro-Buitrago (2021), lo relaciona con la falta de marco jurídico sobre movilidad humana asociada al cambio climático y la escasa planificación inclusiva por parte de los gobiernos locales. Por su parte, Fonseca Lindao *et al.* (2022) subrayan la falta de herramientas para medir la democracia ambiental, así como la exclusión de las comunidades étnicas en los procesos de toma de decisiones.

Un tercer eje en la literatura es la persistencia de un enfoque tecnocrático y centralizado en la política ambiental, la cual impide la descentralización real y la autonomía territorial. Espinoza (2023), critica la falta de soberanía de las comunidades sobre sus territorios y la fragmentación entre actores locales y estatales. En concordancia, Díaz Parra (2021) enfatiza en que la política pública nacional sigue operando bajo una lógica centralista y estigmatizante, lo que limita el potencial transformador de la planeación participativa.

Asimismo, varios estudios advierten sobre barreras sociopolíticas que afectan la implementación efectiva de la gobernanza ambiental. Por ejemplo, Chilito Piamba (2018) denuncia la estigmatización de líderes comunitarios y la falta de articulación entre lo local y lo

nacional, lo que amenaza la sostenibilidad de las iniciativas territoriales. De forma complementaria, Güiza Suárez *et al.* (2016) evidencian la desconfianza hacia las organizaciones comunitarias lideradas por mujeres, la escasez de recursos técnicos y económicos, y la necesidad de formación en liderazgo y sostenibilidad ambiental.

La literatura sobre gobernanza ambiental en Colombia ha avanzado en el reconocimiento de la participación ciudadana como un componente esencial de la sostenibilidad, pero aún enfrenta desafíos estructurales. Esa falta de marcos institucionales sólidos, la exclusión de actores locales y la centralización del poder limitan el potencial transformador de la gobernanza ambiental. Sin embargo, las experiencias de resistencia comunitaria y autogestión demuestran que es posible construir modelos alternativos desde los territorios.

3. Marco teórico-conceptual

El presente marco teórico-conceptual tiene como propósito fundamentar los principales conceptos que orientan esta investigación: la democracia participativa, la participación ciudadana efectiva y la gobernanza ambiental participativa, en articulación con los enfoques territoriales y multiculturales. Estos conceptos permiten comprender los enfoques desde los cuales se analiza la gestión ambiental en Colombia y la manera en que las comunidades pueden incidir en los procesos de toma de decisiones. Asimismo, se expone la relación entre gobernanza, democracia y participación, entendidas como pilares interdependientes que configuran la manera en que se toman decisiones colectivas y se garantiza la inclusión de distintos actores sociales en los procesos públicos.

3.1 Democracia participativa

La democracia, como parte fundamental de la gobernanza, la cual garantiza la legitimidad y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Para Sartori (1992), la democracia tiene múltiples dimensiones, pero en su esencia básica se refiere al "poder del pueblo" (demos-Kratos). Sartori, menciona que en la Antigua Grecia predominaba un modelo de democracia directa, donde los ciudadanos participaban activamente en las decisiones colectivas, en las democracias modernas esta participación se canaliza principalmente a través de representantes electos, ya que Sartori (1992), señala que “la democracia 'en grande' es sólo una democracia representativa” (p.28).

No obstante, tal como lo expone Aguilar (2022), aunque las democracias modernas surgieron como una alternativa frente a los regímenes autoritarios, enfrentan serias dificultades para resolver problemas sociales críticos y garantizar el bienestar común, lo que genera desilusión

y cuestionamientos. Frente a estas limitaciones, Fals Borda (1987), propuso ir más allá del modelo representativo tradicional, criticado por su tendencia a ser manipulado por élites políticas y económicas, y avanzar hacia un modelo de democracia participativa. Con este enfoque se busca involucrar activamente al pueblo, no solo en la elección de representantes, sino, en la toma de decisiones y en el control de las estructuras de poder, promoviendo una redistribución más equitativa del mismo y evitando que se concentre en élites centralizadas.

Esto mismo lo afirma Touraine (1995), el cual sostiene que la democracia no solo se debe limitar a existir como una forma de gobierno formal, sino que debe ir más allá de eso, debe tener un impacto positivo en la vida de las personas. Por lo tanto, Touraine (1995), advierte que si la democracia no aporta o no es proactiva en la solución de los problemas sociales y no garantiza mayor equidad y paz, corre el riesgo de perder su relevancia y ser cuestionada

Si bien la democracia ha sido entendida históricamente como un sistema basado en la representación electoral y el respeto por el Estado de derecho, sus limitaciones frente a la exclusión social y la baja incidencia ciudadana en la toma de decisiones han llevado al surgimiento de enfoques como la democracia participativa, la cual va “un paso más allá de la democracia representativa actual” (Calbet, 2016. p.110).

La democracia participativa hace referencia a la oportunidad que tienen los ciudadanos, las comunidades, los grupos profesionales, los vecinos, las mujeres, los jóvenes y, en general, los diversos sectores sociales, de involucrarse activamente en los temas que afectan al interés común (Peraza, 2005). De acuerdo con Sorribas y Garay Reyna (2014), que “la democracia participativa involucra la intervención de los ciudadanos, en forma individual u organizada, en los procesos de

toma de decisión de la gestión pública. Implica deliberación y negociación, además de consulta y presupone un resultado abierto” (p.41).

En este sentido, para Calbet (2016), la democracia participativa debe hacerse a través de mecanismos efectivos que garanticen esa participación. El objetivo principal es que la ciudadanía no se limite a elegir representantes, sino que, tenga un rol protagónico en la formulación de propuestas y en la definición de las decisiones públicas que impactan su vida. Para lograr esto, Rodríguez Burgos (2015) menciona que se requiere que las personas estén bien informadas, sean críticas y participen de forma consciente y razonada. “Esto se da en función de una mejor educación ciudadana, desarrollo de una cultura política e incluso en debates públicos que permitan discutir las diferentes opciones” (p.53).

Para Garza Talavera (2016), en lo que “se refiere a la democracia participativa, el grado de intervención de los ciudadanos es diferente, tanto en su dimensión como en su calidad” (46). El autor explica que, este modelo se ha asociado más con sociedades pequeñas o más homogéneas, donde es más fácil lograr consensos, ya que hay menos población. Pero, hoy en día incluso en grandes ciudades o sociedades urbanas complejas, se reclama este tipo de democracia, sobre todo porque los problemas económicos, políticos y culturales hacen que muchas personas quieran tener más voz directa en las decisiones públicas.

3.2 Participación ciudadana y participación efectiva

En el discurso público, la participación ciudadana emerge como un elemento para fortalecer la democracia. La participación ciudadana viene siendo el proceso mediante el cual los ciudadanos intervienen en la toma de decisiones que afectan a su comunidad o entorno. En este sentido

Navarro (2004), la define como un derecho y oportunidad que tienen los ciudadanos para expresar sus intereses y necesidades de manera individual o colectiva, que influyan en las decisiones del gobierno de los distintos niveles. Asimismo, Ziccardi (1998) aborda la participación ciudadana como un concepto que va más allá de la simple intervención en actividades públicas, relacionándose directamente con el carácter público de las decisiones que afectan a la ciudadanía. Espinosa (2009) complementa esta visión al afirmar que la participación ciudadana “es una interacción particular entre los ciudadanos y el Estado que contribuye a construir el carácter de lo público” (p 74).

Asimismo, Lopes (2021) resalta que la participación es un componente sustancial de los sistemas democráticos contemporáneos, complementada con formas deliberativas y directas. Según el autor, “la introducción de elementos significativos de participación pública en el sistema garantiza su apertura a la sociedad y hace que la acción pública sea más relevante, democrática y digna de confianza” (p. 395). Además, enfatiza que esta debe verse como “parte de un proceso más amplio” sostenido por una estrategia clara, que estimule a los ciudadanos a involucrarse de forma estable, y no solo en acciones puntuales.

En esa misma línea, Montecinos *et al.* (2020) advierten que “no basta que los espacios de participación generados para ello sean consultivos, sino que deben apuntar a ser decisorios y garantes de un cambio mayor en la forma de relación entre el gobierno local y la sociedad civil” (p. 92). Desde este enfoque, el ciudadano no es únicamente receptor de participación, sino garante activo de estos espacios incluso frente a la voluntad de los gobernantes de suprimirlos o restringirlos. Además, Montecinos *et al.*, destacan que el éxito de la participación ciudadana depende de una ciudadanía activa, con conocimientos cívicos, habilidades organizativas y un alto grado de articulación entre organizaciones de la sociedad civil.

De otro lado, Velásquez y Gonzales (2003) aporta una perspectiva sociopolítica al considerar que la participación es “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (p. 19). Lo que se traduce en que esta puede jugar un papel determinante en la orientación de las políticas públicas y en la transformación de las relaciones entre ciudadanía y gobierno. Sin embargo, Velásquez y Gonzales (2003) señalan que esta posibilidad depende de dos factores: “una decidida voluntad de los gobiernos [...] de crear las oportunidades para el ejercicio de la participación” y la existencia de ciudadanos organizados que traduzcan esas oportunidades en acciones orientadas a “democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública” (p. 20).

Por su parte, Domínguez Machado y Vélez Senior (2014) definen la participación como un proceso en el que se involucra a la comunidad en la toma de decisiones relacionadas con su calidad de vida y su futuro, articulando las necesidades sociales con el uso adecuado de los recursos disponibles. No obstante, como advierte Canto Chac (2008), hablar de participación ciudadana en los asuntos públicos encierra una paradoja: existe un discurso optimista sobre su potencial, pero en la práctica se observa una escasa intervención real, producto de las condiciones estructurales que limitan el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

Finalmente, para Fals Borda (1987), la participación no es solo algo político o legal, es una forma de vida. Es una relación entre personas iguales, que se reconocen como pensantes y activas, no como superiores o subordinadas. De este modo, Fals Borda menciona que esta concepción rompe con diversas estructuras de dominación presentes en la vida cotidiana, como el machismo en la familia, el autoritarismo en la educación, la relación vertical entre médico y paciente, o la

explotación laboral, concluyendo que la participación es transformadora y liberadora, ya que permite reconfigurar las relaciones sociales hacia formas más justas, horizontales y democráticas.

Tras abordar el concepto de participación ciudadana, es necesario profundizar en lo que implica una participación efectiva. Vior (1996) define este tipo de participación como “la capacidad continuada de los habitantes directa o indirectamente afectados real o potencialmente [...] de adoptar democráticamente decisiones sobre la realización de las mismas y hacerlas reconocer por los representantes electos del Estado democrático” (p. 3). A diferencia de una participación meramente formal o simbólica, la efectiva “no se reduce a un acto plebiscitario, sino que es un proceso de consulta y permanente búsqueda de acuerdos entre las autoridades institucionales, representantes del interés general, y los representantes de intereses particulares y/o sectoriales potencialmente afectados” (Vior, 1996, p. 4).

Para que esta participación efectiva sea posible, se requieren mecanismos institucionales sólidos que garanticen su ejercicio. Según Vior (1996), no basta con recibir reclamos sociales: “deben implementarse mecanismos institucionales que garanticen la permanente consideración de los mismos en la realización de las obras”, de manera que “interpretaciones arbitrarias no desvirtúen la voluntad manifiesta de la mayoría de la población” (p. 4). En este marco, los mecanismos institucionales de participación ciudadana se presentan como herramientas jurídicas y políticas fundamentales que permiten a la población incidir en las decisiones públicas. En el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 marcó un punto de inflexión al reconocer la participación como un derecho fundamental.

Sin embargo, estos mecanismos solo logran materializar una participación efectiva cuando su diseño institucional es coherente y existe voluntad política para su implementación. Como

señala Vargas Cuéllar (2010), “la capacidad de un mecanismo [...] está determinada tanto por la concepción que la autoridad tiene sobre la relevancia de este componente democrático, como por su manifestación a través del diseño institucional” (p.1-2). Esto significa que, si bien pueden existir los medios legales, la efectividad de la participación dependerá de la disposición real de los actores estatales para abrir espacios decisorios y no simplemente consultivos o informativos.

En muchos casos, la participación ciudadana se queda en lo formal o decorativo, sin otorgar poder real de decisión a la ciudadanía. Esta limitación ocurre cuando los espacios de participación están definidos por actores con mayor influencia o por estructuras cerradas que no permiten el diálogo amplio y representativo. Aun así, como afirman Cruz González y Mballa (2017), los mecanismos de participación han desempeñado un papel importante en América Latina para fortalecer la democracia, especialmente en el ámbito local, donde es más factible generar vínculos directos entre ciudadanía y gobierno.

3.3 Gobernanza

La Gobernanza ha sido definida desde diferentes perspectivas por diversos autores, aunque algunos comparten puntos en común. Según Kooiman (2005), es un enfoque interactivo que considera las actividades y estructuras de gobierno como interacciones entre actores públicos y privados. Según su perspectiva estas interacciones buscan resolver problemas sociales, crear oportunidades y abordar la diversidad, complejidad y dinamismo de las sociedades modernas. En este sentido, Mayntz (2005) menciona:

Por un lado, la gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas.

(...) Por otro lado, el segundo 'nuevo' significado del término gobernanza es mucho más general (...), que engloba todas las formas de coordinación social, no sólo en la economía, sino también en otros ámbitos. (p. 83)

Asimismo, para Olea (2020), quien cita Arrighi (2000), menciona que “la gobernanza surge como una respuesta a las reestructuraciones de los sistemas políticos y administrativos que surgieron en la década de los ochenta y noventa” (p. 5). Y Báez (2023) complementa esta visión al definir la gobernanza como el sistema de instituciones y mecanismos que organizan y ejecutan las decisiones públicas en un contexto social específico, resaltando así el papel de las estructuras en este proceso. De esta misma manera, Aguilar (2006) y Báez (2023), mencionan como la gobernanza es una respuesta a la crisis de los Estados sociales de bienestar, donde estos comienzan a tener problemas de legitimidad política, a perder la confianza y lealtad social por parte de los ciudadanos. Por lo que surge como un enfoque colaborativo e inclusivo que buscaba superar las limitaciones de los Estados tradicionales.

Por su parte, Graña (2005), “presenta la gobernanza como hija de la abundancia y la democracia, donde las personas se encuentran liberadas “de las obsesiones inmediatas de la sobrevivencia” gracias a la ciencia y a la tecnología” (p 516). Esto quiere decir que, el modelo de gobernanza sólo puede florecer cuando las necesidades básicas de la población están resueltas. Graña (2005) añade que la gobernanza no es necesariamente adecuada ni justa, si se pretende aplicar del mismo modo en sociedades empobrecidas, rurales o con déficits democráticos. En esas sociedades, los problemas de supervivencia, exclusión o desigualdad limitan la participación real en los procesos de gobernanza.

3.4 Gobernanza ambiental participativa

La gobernanza ambiental es entendida como la forma en que se toman las decisiones frente a los recursos naturales, esto a través de la participación de varios actores. Tanto para Molina (2014) y Delgado et al (2007), la gobernanza ambiental hace referencia a los mecanismos mediante los cuales se toman decisiones y se ejerce la autoridad respecto al manejo de los bienes públicos relacionados con el medio ambiente. De igual forma, Molina (2014) añade que el tema ambiental no es solo competencia del gobierno nacional, sino que implica la participación de diversos actores que, directa o indirectamente, desarrollan actividades o poseen derechos de propiedad sobre determinados territorios o recursos naturales.

En este sentido, De Castro *et al.* (2015) señalan que se trata de “un espacio social de múltiples demandas, objetivos e imágenes de la naturaleza, en el que se negocian compensaciones y prioridades según los intereses de aquellos que son capaces de influir en la toma de decisiones” (p. 32). Esto quiere decir que, la gobernanza ambiental también se preocupa de regular las políticas económicas respecto a los ecosistemas. En este contexto, Fontaine y Narváez Quiñónez (2007) plantean que los mecanismos de gobernanza ambiental se expresan mediante marcos legales y de políticas, estrategias y planes de acción; incluyen los mecanismos organizativos para el seguimiento de las políticas y planes, así como para la supervisión del desempeño.

En esa misma línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (s. f.) plantea que “la gobernanza ambiental se entiende como el conjunto de reglamentaciones, prácticas, políticas e instituciones que determinan cómo las personas interactúan con el medio ambiente” (p. 2), lo que incluye tanto la gestión de recursos naturales como la formulación de políticas para un desarrollo sostenible. Mientras que para, Molina (2013) la gobernanza ambiental no solo es un tema técnico o político, sino que tiene un fuerte componente social, cultural y educativo, por cuanto,

expresa cómo las personas y comunidades locales le otorgan un significado al entorno natural que las rodea, y cómo estas gestionan acciones orientadas a reducir el impacto humano sobre el medio ambiente, preferiblemente desde un enfoque basado en el aprendizaje.

Por otro lado, Dufour (2009), sostiene que la gobernanza ambiental forma parte de un modelo de gestión pública ideal, en el cual la participación del gobierno se reduce, y se otorga un papel central a la sociedad civil en la creación y supervisión de las políticas ambientales. Sin embargo, Dufour (2009), advierte que:

La gobernanza le está tendiendo una temible trampa a la democracia, en tanto se presenta como una ampliación de la democracia materializada en una mejor participación de la sociedad civil, destruyendo la persona pública que se forma por la unión de todos los otros y convirtiéndola en representante de intereses particulares (p.27).

En este sentido Montoya Domínguez y Rojas-Robles (2016), mencionan que la gobernanza ambiental es criticada por que es demasiado idealista o ingenua, ya que minimiza o ignora los conflictos reales que existen entre los diferentes actores sociales (como comunidades, empresas, gobiernos). Además, asume que llegar a acuerdos o consensos es fácil, cuando en la práctica los conflictos de intereses, poder y visión del desarrollo son frecuentes y estructurales. Por lo anterior, Molina (2014) plantea que la gobernanza ambiental es un mecanismo por el cual se toman decisiones y se ejerce el poder respecto al manejo de los bienes públicos relacionados con el medio ambiente, pero que es necesario establecer reglas claras (marcos regulatorios) que indiquen hasta dónde se puede usar un recurso natural y bajo qué condiciones, esto pues con el objetivo de evitar su explotación excesiva o daño ambiental.

En este marco, la gobernanza ambiental participativa surge como una dimensión dentro de estos procesos, al poner el énfasis en la implicación activa de diversos actores sociales en la formulación, implementación y evaluación de las decisiones ambientales. Según Falleo (2021), esta se refiere a las relaciones que se producen en diferentes escalas para el diseño, ejecución y refutación de procedimientos y prácticas que configuran el acceso, uso y control de los recursos naturales, en espacios políticos marcados por conflictos, donde los distintos actores luchan por fortalecer sus posiciones. Esta forma de gobernanza, por tanto, no se limita a la cooperación armónica, sino que responde a dinámicas complejas donde inciden intereses contrapuestos y disputas de poder.

De manera similar, De Castro *et al.* (2015) destacan que la gobernanza ambiental participativa no constituye simplemente un nuevo modelo de gobernanza, sino una capa adicional dentro de un entramado híbrido que combina mecanismos estatales, locales y de mercado. En este entramado, el grado de participación, la equidad y la protección ambiental dependen de la forma en que se negocian las diversas visiones sobre la relación naturaleza-sociedad, de cómo se priorizan los problemas y de la adecuación contextual de las soluciones propuestas.

En este contexto, se incorpora el enfoque territorial y multicultural, el cual reconoce la diversidad geográfica, económica, social y cultural de los territorios, así como sus dinámicas locales específicas. Este enfoque permite entender que las decisiones ambientales no pueden ser diseñadas de forma uniforme, ya que el territorio no es solo un espacio físico, sino un entramado de relaciones sociales, identidades, significados y oportunidades (Schejtman y Berdegué, 2004; Fernández L. *et al.*, 2019). Como mencionan Centeno *et al.* (2019), el enfoque territorial permite mejorar la gobernanza al considerar todos los recursos disponibles en un territorio, incluidos los conocimientos ancestrales, las relaciones sociales, la identidad cultural y las condiciones locales.

A su vez, el enfoque multicultural resalta la importancia de reconocer y respetar las distintas identidades y cosmovisiones presentes en los territorios. Según la UNESCO (2006), el término “multicultural” alude a la diversidad cultural de la sociedad humana, incluyendo diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas y socioeconómicas. Este enfoque impulsa políticas públicas que garanticen la participación de comunidades históricamente marginadas y promueve la construcción de soluciones más legítimas y sostenibles (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016).

Como señalan De la Mora-De la Mora y Montaña Salazar (2016) y Falleo (2021), la gobernanza ambiental participativa se concreta en la creación de nuevos espacios de interacción y deliberación entre actores sociales diversos —muchos de ellos excluidos— que se movilizan para enfrentar problemas ambientales que afectan sus territorios y condiciones de vida. Aunque la participación en estos procesos no elimina los conflictos, sí abre posibilidades de negociación y construcción de alianzas estratégicas en favor de la justicia ambiental, la equidad y la reducción de la pobreza (De la Mora-De la Mora y Montaña Salazar, 2016; Falleo, 2021). Esta visión reconoce que los conflictos socioambientales no pueden resolverse únicamente desde una mirada técnica o estatal, sino que requieren de un entramado complejo de relaciones sociales, arreglos institucionales y dinámicas de poder, sostenido desde los territorios y con pleno respeto a su diversidad cultural (Centeno *et al.* 2019).

Por otro lado, para que la gobernanza ambiental participativa sea efectiva, se requiere de una serie de condiciones y herramientas que permitan materializar los principios de inclusión, corresponsabilidad y transparencia. En este sentido, Santandreu (2007) plantea que es fundamental contar con instrumentos que promuevan la participación ciudadana —como la petición, la iniciativa ciudadana, los plebiscitos, los referendos, las audiencias públicas, las comisiones multisectoriales

y los consejos consultivos—, tanto a título personal como a través de organizaciones sociales. También es indispensable contar con un marco normativo claro y conocido por la comunidad, que garantice su derecho a participar; además de asegurar el acceso a información ambiental clara, oportuna y comprensible, tal como lo establece el Acuerdo de Escazú.

Otra herramienta para fortalecer la gobernanza ambiental participativa en contextos de debilidad institucional es el monitoreo comunitario. Según Arias Pineda (2020), este permite a las comunidades recopilar información sobre el estado de los recursos naturales en territorios afectados por el conflicto armado, facilitando su articulación con las instituciones del Estado y cerrando brechas derivadas de la exclusión y la violencia. En síntesis, la gobernanza ambiental participativa requiere más que la voluntad política: necesita herramientas concretas que garanticen la inclusión efectiva de la ciudadanía y así poder reducir las brechas.

3.5 Relación entre los tres conceptos gobernanza, democracia y participación.

Conforme a todo lo anterior, se evidencia una estrecha relación entre la gobernanza, la democracia y la participación, ya que los tres se vinculan a la forma en cómo se toman las decisiones en una sociedad. Primero la gobernanza, en su sentido más amplio, representa un cambio profundo en cómo se organiza la acción social y el gobierno en las sociedades actuales (Innerarity, 2011). Mientras que la participación es un medio por el cual las personas pueden influir activamente en estos procesos de decisiones (Domínguez Machado y Vélez Senior, 2014). En ese sentido, “la columna vertebral del modelo de gobernanza la constituye la participación de los agentes públicos y de los actores sociales inmersos en procesos de búsqueda de intereses comunes” (Issa Gutiérrez, 2014 p.46).

La democracia, por su parte, se basa en reglas fundamentales que determinan quiénes tienen la autoridad para tomar decisiones colectivas (es decir, que afectan a toda la sociedad) y cómo deben tomarse esas decisiones, es decir, bajo qué procedimientos (Bobbio, 1996). También para que haya democracia no basta con tener leyes que hablen de participación: es necesario que esa participación se traduzca en acciones concretas, en formas reales de involucrar a las personas en la toma de decisiones (Fals Borda, 1987). Lo que quiere decir que la democracia no se reduce únicamente al ejercicio periódico del sufragio, sino también asegurar mecanismos que garanticen el acceso a la información, la deliberación pública, el control ciudadano y la rendición de cuentas.

Por otra parte, la participación viene siendo ese puente hacia la democracia y la gobernanza. A través de ella, la ciudadanía puede influir “en la formulación como en la ejecución y el control de las políticas públicas” (Prieto Martín, 2009, p. 17). Asimismo, “la participación ciudadana contribuye a generar una mayor confianza en el gobierno y en las instituciones políticas y democráticas en general” (Prieto Martín, 2009, p.17). Sin embargo, sin una participación genuina, la democracia corre el riesgo de convertirse en una estructura vacía y ficticia (Freire 2002, como se citó en Oraisón, M. 2016).

Conforme a lo anterior, sin una participación efectiva, la democracia pierde su sentido y en la gobernanza las decisiones pueden ser capturadas por las élites o alejarse de las necesidades reales de las comunidades. En otras palabras, para que la gobernanza sea posible debe haber una participación ciudadana efectiva, y esta última permitirá a las instituciones identificar y abordar mejor los problemas que enfrenta la sociedad. En cuanto a la democracia, esta se fortalece y se legitima cuando la gobernanza promueve la participación ciudadana dando mayor inclusión y equidad en la toma de decisiones.

4. Diseño metodológico

Esta investigación adoptó un enfoque cualitativo, empleando un análisis cualitativo de tipo descriptivo y analítico de dos casos (La Colosa y Angosturas). El objetivo fue comprender cómo el diseño institucional y las prácticas participativas influyen en la participación efectiva de las comunidades en procesos de gobernanza ambiental en Colombia.

No se aplicaron técnicas de recolección de información primaria de tipo empírico (como entrevistas o encuestas). En su lugar, se trabajó con fuentes documentales. Entre las fuentes primarias se incluyeron documentos oficiales como sentencias judiciales, normativa ambiental, informes de instituciones públicas y fallos de cortes. Estas se complementaron con fuentes secundarias, entre ellas literatura académica, artículos especializados, informes de organizaciones sociales y noticias de medios de comunicación, que aportaron contexto y múltiples perspectivas al análisis.

Dado que la gobernanza ambiental involucra eventos ya ocurridos, esta investigación también adoptó un enfoque ex post facto. Este método permitió analizar eventos pasados para identificar factores causales, con la ventaja de no manipular las variables, lo que resulta particularmente útil en estudios descriptivos, analíticos y explicativos sobre la participación comunitaria en la toma de decisiones ambientales (González y Covinos, 2021).

4.1 Diseño, técnicas y herramientas de investigación

La investigación se basó en el análisis documental, con un enfoque cualitativo y analítico, orientado al estudio de los procesos de participación comunitaria en la gobernanza ambiental en Colombia. Según Medina et al. (2023), “esta técnica permite la recopilación sistemática de datos

escritos que pueden revelar patrones, relaciones y tendencias en los procesos de gobernanza ambiental” (p. 30). Este enfoque permitió analizar los casos de La Colosa y Angosturas, identificando los mecanismos de participación implementados, así como las oportunidades y limitaciones para la participación efectiva de las comunidades.

Para el desarrollo del análisis se emplearon dos herramientas principales. En primer lugar, la ficha de análisis de documentos, la cual se utilizó para organizar, resumir y analizar la información contenida en los documentos revisados. Ya que esta ficha facilita el proceso de recopilación de datos y permite un análisis sistemático de la información relevante para el tema de estudio (Medina et al. 2023. P.46).

Por otro lado, se utilizó una matriz de análisis documental, que facilito la comparación entre los diferentes documentos y permitió identificar patrones, tendencias y aspectos relacionados con la participación comunitaria en los procesos de gobernanza ambiental en Colombia.

Tabla 1
Herramientas Aplicadas

Herramienta	Cantidad	Finalidad
Fichas de análisis documental	3	Sistematizar información sobre: (i) normas ambientales y de participación, (ii) instituciones del SINA y (iii) datos generales de los casos seleccionados.
Matrices de análisis (Excel)	2	1) Evaluar el grado de cumplimiento institucional frente a las normas de participación. 2) Comparar los casos de La Colosa y Santurbán en relación

		con mecanismos de participación, actores, oportunidades, limitaciones y resultados.
Categorías de estudio	Varias (participación comunitaria, gobernanza ambiental, interés público vs. interés común)	Definir variables de análisis y organizar la información en las fichas y matrices.

Fuente: Elaboración Propia

4.2 Unidad de análisis y muestra

La unidad de análisis corresponde a los procesos de participación comunitaria en la gobernanza ambiental en Colombia. Para el primer objetivo, centrado en caracterizar el marco institucional y normativo que regula la participación en la gestión ambiental en Colombia, está compuesta por dos grandes componentes: el marco normativo y el conjunto de actores institucionales que integran el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y participan en la implementación de la participación ciudadana en temas ambientales.

Tabla 2

Normas Analizadas en el Estudio

Norma	Año	Aporte principal
Constitución Política de Colombia	1991	Reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano (Art. 79) y ordena al Estado a planear y proteger el ambiente para las presentes y futuras generaciones (Art. 80).
Ley 99	1993	Crea el SINA y establece mecanismos de participación
Ley 134	1994	Regula mecanismos de participación ciudadana

Ley 1757	2015	Fortalece la participación ciudadana en la gestión pública
Ley 2273 (Acuerdo de Escazú)	2022	Garantiza acceso a la información, participación y justicia ambiental
Ley 70	1993	Reconoce derechos ambientales y territoriales de comunidades afrodescendientes
Decreto 1076	2015	Compila la normativa sectorial ambiental
Ley 21 (Convenio 169 OIT)	1991	Ratifica el derecho de consulta previa a pueblos indígenas y tribales

Fuente: Elaboración Propia

En cuanto al componente institucional, se realizó inicialmente una caracterización general del SINA, describiendo su estructura, funciones y los tipos de instituciones que lo componen (autoridades nacionales, regionales, locales, y organizaciones de la sociedad civil). Esta caracterización permitió comprender el entramado institucional que regula y ejecuta la participación en asuntos ambientales. Sin embargo, dada la amplitud del sistema y el elevado número de actores involucrados, se optó metodológicamente por seleccionar de forma intencionada un grupo representativo de instituciones para el análisis específico del cumplimiento normativo.

Tabla 3

Instituciones Seleccionadas

Nivel	Institución	Justificación
Nacional	MADS, ANLA	Definen política ambiental y licenciamiento

Regional	CVC, Codechocó, Corpoguajira	Manejo regional ambiental
Local	Cali, Quibdó, Leticia	Implementación territorial
Sociedad civil	Ecofondo, WWF, Fundación Natura	Participación comunitaria

Fuente: Elaboración Propia

En el segundo objetivo la muestra está conformada por dos experiencias emblemáticas seleccionadas por su relevancia a nivel nacional y por la amplia documentación disponible para su análisis. El primer caso corresponde al proyecto minero *La Colosa*, ubicado en el municipio de Cajamarca, Tolima, impulsado por la multinacional AngloGold Ashanti. El segundo caso corresponde al conflicto socioambiental en torno al páramo de Santurbán, localizado entre los departamentos de Santander y Norte de Santander, vinculado a la exploración y explotación minera en una zona de especial importancia ecosistémica para el suministro de agua. Ambos casos fueron seleccionados por ser referentes en el debate sobre la gobernanza ambiental y la participación ciudadana en Colombia.

Tabla 4

Datos Generales de los Casos

Características	La Colosa	Santurbán
Ubicación	Cajamarca, Tolima	Santander y Norte de Santander
Periodo analizado	2003–2017	2009-2025
Tipo de conflicto	Proyecto minero	Proyecto minero en páramo
Actores principales	AngloGold Ashanti, comunidad de Cajamarca, Alcaldía, ANLA,	Empresas mineras (ECO ORO, Minesa), comunidades

	MADS, entre otros.	locales, Corte Constitucional, MADS.
Mecanismos de participación	Consulta popular, audiencias públicas	Audiencias públicas, demandas judiciales, movilizaciones sociales
Estado actual	Proyecto detenido tras consulta popular (2017)	En curso, con delimitación del páramo y litigio internacional

Fuente: Elaboración Propia

4.3 Fuentes de información

Para el desarrollo del primer objetivo, las fuentes de información se organizaron en dos grandes grupos: por un lado, las normativas legales que constituyen el marco jurídico de la gestión ambiental y la participación ciudadana en Colombia; y por otro, los documentos institucionales publicados por diferentes entidades del orden nacional, regional, territorial y social. Las fuentes de información se consultaron en páginas oficiales del Senado de la República y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para las normas y decretos; en sitios institucionales como la ANLA, la CVC, las alcaldías y el DNP para los documentos oficiales; y en portales de ONG y comunidades ambientales, como WWF Colombia, para los documentos comunitarios.

Tabla 5

Fuentes Utilizadas para el Primer Objetivo

Tipo de fuente	Cantidad	Ejemplos
Normas y decretos	8	Ley 99/1993, Decreto 1076/2015
Documentos institucionales	32	Planes de Acción 2024–2027, Informes de gestión, Estrategias de participación ciudadana 2023- 2024, Planes de desarrollo 2024-2027,

		Audiencias públicas de rendición de cuentas 2023-2024, informes de rendición de cuentas, entre otros.
Documentos comunitarios	6	Informes de gestión 2023, informes de veedurías y monitoreo ambiental comunitario.

Fuente: Elaboración Propia

Para el desarrollo del segundo objetivo se emplearon fuentes primarias como secundarias, seleccionadas con el fin de garantizar una comprensión amplia y contrastada de cada caso. La información se obtuvo de páginas oficiales de entidades como la Alcaldía de Ibagué, Cortolima, y la empresa AngloGold Ashanti Colombia. También se consultaron portales de noticieros locales y nacionales, páginas web de organizaciones comunitarias y ONG como Cosajuca y Colombia Solidarity Campaign, así como bases de datos académicas y repositorios digitales universitarios.

Tabla 6

Fuentes Utilizadas para el Segundo Objetivo

Tipo de fuente	Cantidad	Ejemplos	Criterios de selección
Sentencias judiciales	9	SU-095/2018, C-053/2019, T-342/2019, Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Ibagué (2023), Sentencia T - 361 de 2017, Concepto - 14707 de 2014 y Expediente - 68001 22 13 000 2010 00521 de 2011.	Relevancia jurídica para los casos (definieron el alcance de la participación ciudadana y la legalidad de proyectos mineros).
Documentos institucionales	5	Acción Popular, Resolución 205 de 2008, Resolución 300 de 2010, Acuerdo 003 de 2017. Informe de gestión primer semestre de 2013 Cortolima. Estado actual del páramo región nororiental: Unidad biogeográfica Santurbán,	Directamente relacionados con la regulación, licenciamiento y control del proyecto La Colosa. Y los documentos institucionales directamente relacionados

		CORPONOR.	con la delimitación, regulación y actualización cartográfica del páramo de Santurbán.
Artículos académicos	12	Prácticas resistentes y alternativas en el territorio de Cajamarca-Tolima frente al proyecto minero la Colosa (Urrego Vargas), La Colosa: Una disputa entre el valor del oro y el valor del medio ambiente en Colombia (Muñoz Telles). ¿De quién es el páramo de Santurbán? Ancestralidad minera como narrativa de defensa del territorio en el municipio de Vetas, Santander (Parra-Romero).	Estudios académicos que analizan el conflicto desde perspectivas sociales, políticas y ambientales. Además, hay entrevistas de las comunidades de Cajamarca.
Medios y audiovisuales	23	En Ibagué: multitudinaria marcha carnaval rechaza megaminería a cielo abierto (Seminariovoz). La Colosa es una oportunidad de oro para el Tolima (AngloGold Ashanti Colombia), Exploración en La Colosa: entre ingenuidades e insinuaciones (Indepaz), entre otros. Mesa de concertación de delimitación del Páramo de Santurbán con comunidades de Surata, Santander. Mesa de concertación de delimitación del páramo de Santurbán con comunidades en Norte de Santander. Estado colombiano gana nuevo pulso internacional en el caso de la minera Eco Oro en el páramo de Santurbán	Registros periodísticos y documentales que muestran la movilización social y la construcción de opinión pública.
Documentos comunitarios y ONGs	5	Por la defensa del territorio y la soberanía alimentaria (Cosajuca, s.f), La Colosa: la búsqueda de el dorado en Cajamarca, Colombia (Colombia Solidarity Campaign). Tribunal internacional apoyó la protección del Páramo Santurbán en el caso Eco Oro (Gómez).	Testimonios y análisis de organizaciones sociales directamente involucradas en la resistencia comunitaria de los casos.

4.4 Estrategia de análisis de datos

En el primer objetivo, para analizar el cumplimiento del marco normativo en materia de participación ambiental, se construyó una matriz comparativa en Excel que permitió organizar la información normativa e institucional de manera sistemática. Esta matriz relacionó cada norma con los mecanismos de participación que establece, los documentos institucionales que evidencian su implementación, y las posibles limitaciones identificadas. El cruce de estos elementos facilitó una lectura crítica sobre el grado de cumplimiento en las entidades seleccionadas.

Para el segundo objetivo, centrado en el análisis de los casos de La Colosa y Angosturas desde la perspectiva de la gobernanza ambiental, el proceso de análisis se desarrolló en tres fases. En la primera, se procedió a la sistematización de la información recolectada a través de una matriz de análisis en Excel, en la que se organizaron datos según categorías definidas previamente: análisis del caso, formas específicas de participación comunitaria, tipo de participación, actores involucrados, oportunidades y limitaciones de la participación y resultados del proceso participativo. En la segunda fase, se elaboró un análisis individual de cada caso, integrando el contexto histórico y socioambiental con el análisis de los mecanismos de participación identificados. Finalmente, en la tercera fase se llevó a cabo un análisis comparativo entre ambos casos, que permitió identificar similitudes y diferencias en los mecanismos de participación, así como los factores que facilitaron o limitaron la participación efectiva de las comunidades y el alcance de los resultados obtenidos.

Para el desarrollo del tercer objetivo, orientado a identificar las oportunidades y limitaciones para la participación efectiva de las comunidades, se empleó una ficha de análisis elaborada a partir de la revisión documental realizada en el segundo objetivo. Esta ficha permitió organizar de manera sistemática la información correspondiente a los casos de La Colosa (Tolima)

y Angosturas en el páramo de Santurbán (Santander y Norte de Santander), a partir de dos categorías analíticas centrales: oportunidades y limitaciones en los procesos de participación comunitaria. En cada categoría se registraron evidencias provenientes de documentos académicos, fallos judiciales, informes institucionales y fuentes periodísticas, las cuales fueron posteriormente interpretadas a la luz del marco teórico de la investigación.

4.5 Limitaciones del estudio

Una de las principales limitaciones de este estudio es la disponibilidad y acceso a documentos detallados y confiables sobre los procesos participativos en los casos seleccionados. Muchos de estos documentos, especialmente los oficiales, tienden a resaltar los logros institucionales, lo que puede generar un sesgo en la información al no reflejar adecuadamente las perspectivas, conflictos o dificultades enfrentadas por las comunidades, sumándole, que no toda la información se encuentra en las páginas de las entidades públicas. Además, la falta de homogeneidad entre los casos podría dificultar una comparación directa, aunque esta diversidad también puede enriquecer el análisis si se aborda con un enfoque interpretativo riguroso.

Otro aspecto importante es que, si bien el estudio se basa en fuentes primarias, no se incorporó la voz directa de los actores comunitarios mediante entrevistas o encuestas, lo que puede limitar la comprensión de dinámicas internas o percepciones subjetivas. No obstante, se procurará una revisión exhaustiva y diversa de documentos para lograr una visión lo más completa y crítica posible de los procesos de gobernanza ambiental en los casos seleccionados.

5. Resultados y hallazgos

Este acápite se presenta los principales resultados y hallazgos obtenidos a partir del análisis del marco normativo e institucional que regula la participación en la gestión ambiental en Colombia, así como del estudio comparado de dos casos emblemáticos de gobernanza ambiental en el país: el proyecto minero La Colosa, en el municipio de Cajamarca (Tolima), y el proyecto Angosturas, desarrollado por la empresa Grey Star en el páramo de Santurbán.

El propósito de este apartado es exponer, de manera estructurada, los elementos que permiten comprender cómo las disposiciones legales, las instituciones ambientales y los mecanismos de participación han incidido en la configuración de las dinámicas de gobernanza en ambos contextos. A partir de ello, se identifican los factores que han favorecido o limitado la participación efectiva de las comunidades locales en la toma de decisiones sobre el uso y protección del territorio.

El capítulo se organiza en tres secciones principales. En primer lugar, se caracteriza el marco normativo e institucional que orienta la participación en la gestión ambiental en Colombia, como punto de partida para entender las condiciones legales e institucionales que sustentan los procesos analizados. En segundo lugar, se presentan los casos de estudio, destacando las particularidades de la participación ciudadana en los conflictos socioambientales generados por los proyectos mineros de La Colosa y Angosturas. Finalmente, se analizan los factores que inciden en la participación comunitaria, identificando oportunidades, obstáculos y sesgos presentes en ambos escenarios, para luego realizar una comparación que permite extraer conclusiones sobre la calidad de la gobernanza ambiental en el país.

5.1 Caracterización del marco normativo e institucional que regula la participación en la gestión ambiental en Colombia.

En este apartado se presenta la caracterización del conjunto de normas e instituciones que regulan y promueven la participación ciudadana en la gestión en Colombia. Esta caracterización permite identificar las principales normas jurídicas, los instrumentos legales, los mecanismos de participación y las instituciones responsables de garantizar la incidencia de los actores sociales en las decisiones relacionadas con la gestión ambiental. A partir de este análisis se buscará comprender mejor las oportunidades, los límites y condiciones estructurales que pueden influir en la capacidad de las comunidades para participar efectivamente en la gobernanza ambiental.

En el contexto colombiano, la participación en lo ambiental ha sido reconocida como uno de los ejes principales para la consolidación de una gobernanza ambiental participativa. Este reconocimiento ha sido fortalecido desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, el cual consolidó a Colombia como un Estado social de derecho, con mecanismos orientados a garantizar los derechos de los ciudadanos y ampliar la incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas. En cuanto a lo ambiental la carta magna establece principios orientadores en los artículos 79, 80 y 103, que reconocen el derecho a gozar de un ambiente sano, la planificación sostenible de los recursos naturales, y la participación ciudadana como medio para intervenir en los asuntos públicos.

A partir de este marco constitucional, se desarrolló un cuerpo normativo que regula la gestión ambiental y los mecanismos de acción colectiva, como las audiencias públicas, las consultas populares, las licencias ambientales, el acceso a la información, entre otras. Junto a estas normas, se consolidó un conjunto de instituciones encargadas de implementar y garantizar su cumplimiento. Por ello, este capítulo hace un recorrido por las principales normas nacionales e

internacionales que rigen la participación en temas ambientales, así como, las entidades encargadas de su aplicación, con el fin de identificar avances, limitaciones y contradicciones entre el marco legal y su implementación en la práctica.

5.1.1 Marco normativo de la participación ciudadana en la gestión ambiental

El punto de partida del marco normativo en Colombia es la Constitución Política de 1991, la cual reconoce el derecho de las personas a un ambiente sano y a participar en la toma de decisiones públicas. El artículo 79, menciona que “la ley garantizará la participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectarlo” y que “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente”. El artículo 80, por su parte, determina que el Estado “debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”.

Asimismo, el artículo 103 amplía este compromiso, reconociendo los mecanismos de participación del pueblo “como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”. Además, el Estado debe fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil para que puedan participar activamente y de forma autónoma en los asuntos públicos. Así, la Carta Política garantiza el ejercicio de una ciudadanía activa y deliberante no solo en el entorno ambiental sino también en los distintos escenarios de la vida pública.

Partiendo de estos principios constitucionales, se han creado leyes que incluyen disposiciones sobre participación en temas ambientales. Una de las más importantes es la ley 99 de 1993, que organiza el marco institucional para la gestión ambiental en Colombia mediante la

creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Aunque su enfoque principal es institucional, esta ley reconoce la participación ciudadana como un principio orientador de la política ambiental, señalando que las comunidades deben ser tenidas en cuenta en decisiones que puedan afectar el ambiente. En su articulado se establecen instancias como los Consejos de Cuenca y los Consejos Consultivos Ambientales, así como procedimientos participativos en los procesos de evaluación de impacto ambiental y en la expedición de licencias ambientales. La Ley 99 también promueve el acceso a la información y el control ciudadano sobre la gestión ambiental, lo cual habilita la acción colectiva desde distintos sectores sociales.

Por otro lado, tenemos la Ley 134 de 1994, la cual regula los mecanismos de participación ciudadana en el país. Esta ley establece herramientas como la consulta popular, el cabildo abierto, el referendo y la iniciativa legislativa, que han sido utilizadas en varios territorios para discutir proyectos que afectan directamente el ambiente, como el caso de las consultas populares contra el proyecto minero La Colosa, en el municipio de Cajamarca (Dietz, 2018). Aunque el enfoque de esta ley no es exclusivamente ambiental, estos mecanismos son indispensables para que las comunidades puedan expresarse frente a decisiones que afectan su entorno.

Posteriormente, la ley 1757 de 2015 amplió y actualizó esos mecanismos, incluyendo nuevas formas de participación relacionadas con el control ciudadana sobre la gestión pública. Esta ley tiene como objetivo principal fortalecer la democracia participativa mediante la garantía del derecho a la participación de los ciudadanos en la vida política, administrativa, económica, social y cultural del país. Y en el contexto ambiental, esto ha servido para fortalecer acciones de vigilancia ciudadana sobre el cumplimiento de licencias ambientales, la protección de ecosistemas y la gestión de recursos naturales a nivel local.

En el plano internacional, una norma reciente es la ley 2273 de 2022, que ratifica el Acuerdo de Escazú, un tratado internacional que promueve tres derechos importantes como el acceso a la información ambiental, participación pública en decisiones ambientales y acceso a la justicia ambiental. En su artículo 7, el Acuerdo establece que los Estados deben garantizar mecanismos de participación desde las etapas tempranas de la toma de decisiones ambientales, asegurando que sean inclusivos, abiertos y efectivos. Además, se presta especial atención a la participación de personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como comunidades rurales, pueblos étnicos o mujeres defensoras del territorio. Por su parte, el artículo 9 complementa estas disposiciones al establecer que los Estados deben tomar medidas apropiadas y efectivas para proteger a las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, garantizando su integridad y libertad de acción.

Por otro lado, en territorios habitados por comunidades étnicas, existen normas específicas que garantizan su participación diferenciada. La ley 21 de 1991, que ratifica el convenio de 169 de la OIT, establece el derecho a la consulta previa, libre e informada cuando se prevea una medida legislativa o administrativa que pueda afectar a los pueblos indígenas o tribales. Esta consulta no es solo un trámite, sino una obligación jurídica que busca garantizar el consentimiento de estas comunidades en decisiones que afectan su territorio, cultura o recursos naturales.

De forma complementaria, la ley 70 de 1993 reconoce los derechos de las comunidades afrodescendientes a participar en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios colectivos. Esta ley menciona que las comunidades negras tienen derecho a ser consultadas y decidir sobre las medidas que puedan afectar su forma de vida, sus territorios o sus actividades económicas tradicionales, especialmente en áreas con alta biodiversidad.

Finalmente, otras normas también aportan elementos al marco normativo de la participación ambiental, aunque de forma más indirecta o técnica, son el decreto 1076 de 2015 que recopila y reglamenta varias disposiciones sobre licenciamiento ambiental, incluyendo los procedimientos para audiencias públicas y el acceso a la información por parte de la ciudadanía. También está el decreto 330 de 2007, que establece el procedimiento para llevar a cabo la consulta previa con pueblos indígenas y afrodescendientes, Si bien estas normas no son leyes generales de participación, complementan y detallan cómo deben aplicarse ciertos derechos ya reconocidos en la legislación nacional e internacional.

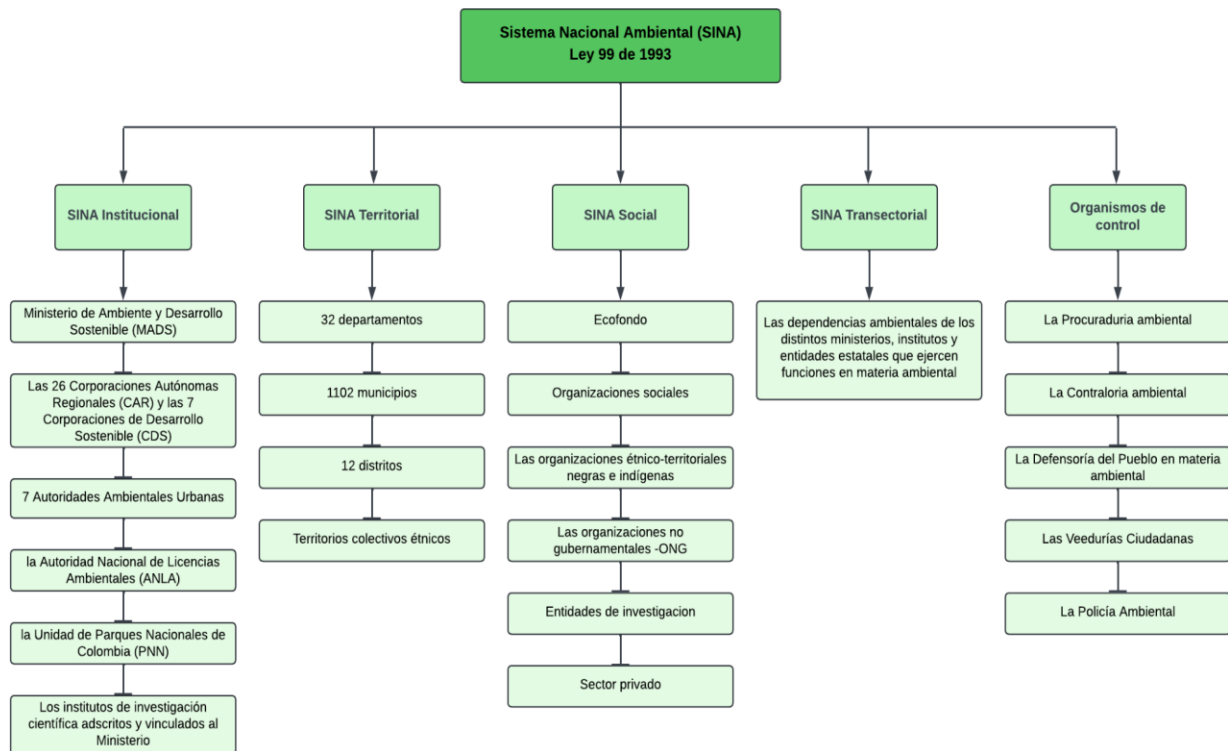
5.1.2 Marco institucional de la gestión ambiental participativa

En el marco institucional de la gestión ambiental en Colombia, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) constituye la principal estructura de articulación entre el Estado, los territorios y la sociedad civil en torno a la protección, conservación y uso sostenible del ambiente. Creado mediante la Ley 99 de 1993, el SINA responde al mandato de la Constitución Política de 1991, que consagró el ambiente sano como un derecho colectivo y un principio rector del ordenamiento estatal. El SINA es un conjunto articulado de normas, orientaciones, programas, instituciones, recursos y actividades que buscan poner en marcha los principios generales de la política ambiental. Asimismo, “asegura la adopción y ejecución de políticas y programas de manera armónica entre todas las instituciones del sector ambiental” (ACADEMIA CP, 2020, 24S).

La estructura del SINA puede analizarse desde una perspectiva funcional que contempla cinco escenarios estratégicos de acción: institucional, territorial, social, transectorial y organismos de control. Esta clasificación permite comprender cómo se distribuyen los diferentes actores que conforman el sistema y cuáles son sus funciones dentro del marco ambiental en Colombia.

Figura 1

Estructura del Sistema Nacional Ambiental



Nota. Adaptado de SINA, por Vanegas Ramírez *et al.* (2021) y del Sistema Nacional Ambiental los actores del SINA, por INVEMAR (s.f.).

En primer lugar, en el escenario institucional está compuesto por entidades públicas como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), encargado de formular las políticas, dirigir el sistema y coordinar la gestión ambiental en el país, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 99 de 1993. Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS), que actúan como autoridades ambientales en sus jurisdicciones. En total, existen 33 corporaciones (26 CAR y 7 CDS), las cuales tienen autonomía administrativa y financiera, y son responsables de ejecutar las políticas ambientales formuladas por el Ministerio, bajo principios de coordinación regional.

Además de las CAR, existen 7 autoridades ambientales urbanas (AAU), presentes en ciudades como Bogotá (SDA), Cali (DAGMA), Cartagena (EPA), Barranquilla (DAMAB), Santa Marta (DADSA) y Buenaventura (EPA). Estas entidades cumplen funciones similares a las CARs, pero limitadas al perímetro urbano y gestionan asuntos de residuos sólidos, calidad del aire, y transporte urbano sostenible.

También se incluyen las unidades administrativas especiales, como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) encargada de evaluar, otorgar, hacer seguimiento y sancionar en materia de licencias ambientales de alto impacto (Decreto 3573 de 2011) y la Unidad de Parques Nacionales de Colombia (PNN), que protege las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Asimismo, con los institutos de investigación científica adscritos y vinculados al Ministerio como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis (INVEMAR), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann, los cuales proporcionan el conocimiento técnico y científico necesario para la toma de decisiones ambientales.

En el escenario territorial comprende a los departamentos, distritos, municipios y territorios colectivos étnicos que, aunque no son autoridades ambientales, cumplen un papel en la planeación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas ambientales en el ámbito local y regional. Estas entidades desarrollan instrumentos como planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y las estrategias de educación ambiental y actúan en coordinación con las autoridades ambientales del SINA especialmente con las CAR y el ministerio.

Por su parte, el escenario social reconoce el papel de la sociedad civil en la gestión ambiental. En este grupo se incluyen las organizaciones sociales, comunitarias, étnicas, no gubernamentales y de base, así como las universidades, centros de investigación y medios de comunicación. Estos actores promueven la participación ciudadana, la defensa del territorio, la educación ambiental y la vigilancia del cumplimiento de las normas ambientales. Su inclusión en el SINA responde a los principios constitucionales de participación y corresponsabilidad en la protección del ambiente.

En el escenario transectorial del SINA hace referencia tanto a las unidades ambientales que existen en los ministerios, institutos y otras entidades estatales que no hacen parte del sector ambiental, como a los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional que permiten integrar la dimensión ambiental en la planificación pública. En el primer caso, se incluyen los equipos técnicos, oficinas o dependencias encargadas de asuntos ambientales dentro de sectores como agricultura, transporte, salud, minas y energía, entre otros, los cuales deben incorporar criterios de sostenibilidad en sus políticas, programas y proyectos. Por otro lado, el escenario transnacional también comprende espacios como consejos técnicos, comités, mesas de coordinación y sistemas como el Sistema de Información Ambiental en Colombia (SIAC), que facilita el intercambio de información y la toma de decisiones conjuntas.

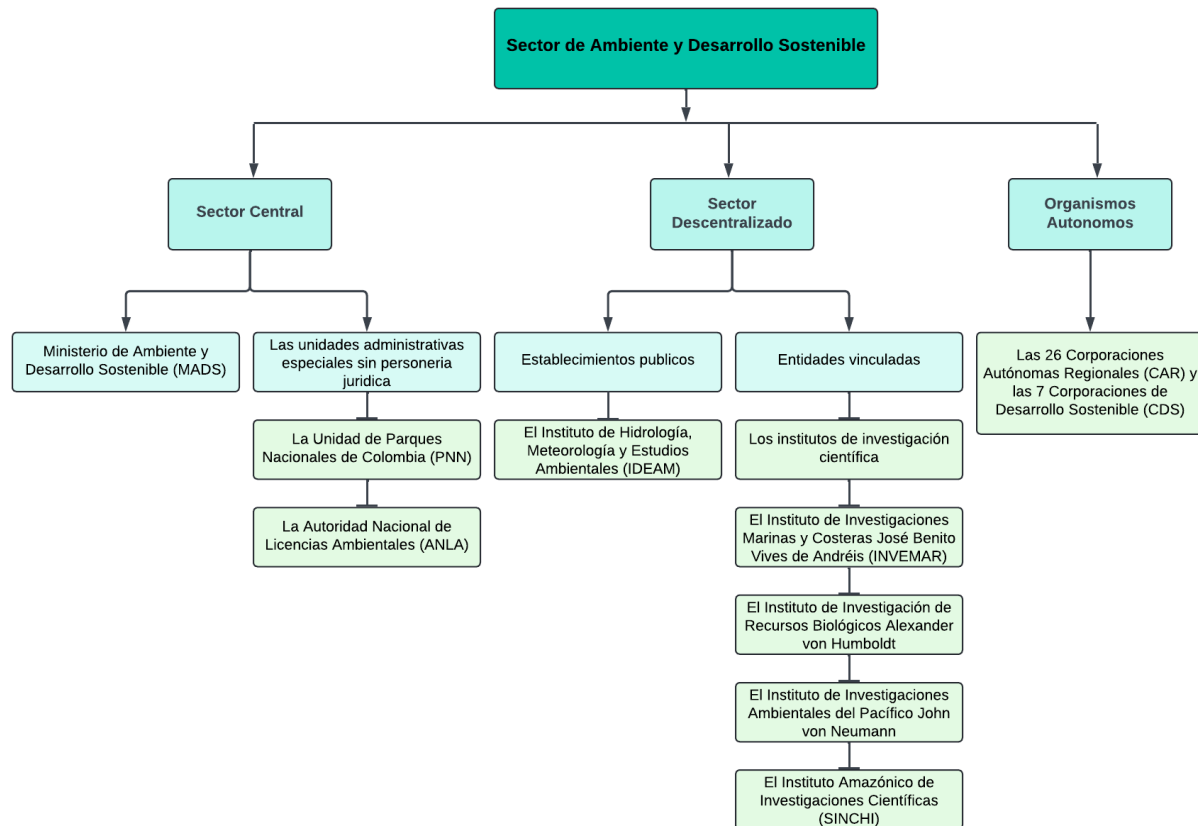
Por último, el SINA cuenta con un conjunto de organismos de control que cumplen funciones de vigilancia, prevención, sanción y garantía de derechos. Entre ellos se encuentran la Procuraduría, que ejerce control disciplinario sobre los servidores públicos en relación con el cumplimiento de la normatividad ambiental; la Defensoría del Pueblo, que actúa en defensa de los derechos colectivos y del ambiente sano; y la Contraloría General de la República, que realiza control fiscal sobre la ejecución de los recursos públicos en el sector ambiental. También participan

las veedurías ciudadanas, que permiten a la sociedad civil ejercer vigilancia sobre la gestión ambiental a nivel local y regional, y la Policía Ambiental, encargada de apoyar la autoridad ambiental en labores de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de las normas ambientales.

Luego de observar la estructura general y funcional del SINA, es necesario detenerse en uno de sus componentes centrales: el Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este sector representa la organización institucional del Estado colombiano encargada directamente de liderar, formular, coordinar, ejecutar y evaluar la política ambiental en el país. Si bien forma parte del SINA, su estructura se rige por criterios administrativos y jurídicos propios del sector público, y está conformada por entidades del orden nacional, regional y local. Estas se agrupan en tres grandes bloques: el sector central, el sector descentralizado y los organismos autónomos, permitiendo una distribución técnica y funcional de responsabilidades dentro del aparato estatal ambiental.

Figura 2

Estructura Organizacional del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



Nota. Adaptado del Departamento Administrativo de la Función Pública. (s. f.). *Manual de estructura del Estado colombiano: Sector ambiente y desarrollo sostenible.*

En el sector central está conformado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como entidad rectora. Además, el Ministerio también administra el Fondo Nacional Ambiental (FONAM), una herramienta financiera del sistema. Otro componente del sector central lo constituyen las unidades administrativas especiales; la Autoridad Nacional de licencias Ambientales y la Unidad de Parques Nacionales de Colombia, que protege las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El sector descentralizado se divide en dos tipos de entidades; adscritas y vinculadas. Dentro de las adscritas se encuentran los establecimientos públicos como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, mientras que entre las entidades vinculadas se destacan los institutos de investigación científica que ejecutan políticas de ciencia, tecnología y generación de información ambiental (Humboldt, INVEMAR, SINCHI e IIAP). Por último, están los organismos autónomos, que son las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

5.1.3 Evaluación del cumplimiento institucional frente al marco normativo

En el marco del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y de acuerdo con la ley 99 de 1993, este sistema refleja un enfoque claramente descentralizado, aunque con elementos de centralización que se evidencian tanto en las normas como en la práctica. La descentralización se manifiesta en la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales, que gozan de autonomía administrativa, financiera y técnica, y no están subordinadas jerárquicamente al Ministerio. Lo que permite que la gestión ambiental se adapte a las condiciones ecosistémicas y socio territoriales específicas de cada región (artículo 23 de la Ley 99 de 1993).

Sin embargo la formulación de políticas y la coordinación general permanecen centralizadas en el Ministerio de Ambiente, lo cual genera una doble condición -autonomía regional y subordinación normativa- ya que las CARs deben “ejecutar las políticas, planes y programas nacionales” (artículo 31 de la ley 99 de 1993), dando una contradicción que puede generar tensiones y ambigüedades en la articulación con el nivel central ya que no se establecen mecanismos claros y vinculantes para armonizar políticas, ni para supervisar efectivamente su cumplimiento.

Al no haber una articulación, surge una desconexión entre actores del nivel nacional, regional y territorial, que limita la eficacia del sistema. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2019), en su informe “Evaluación Institucional de la Política de Gestión Ambiental Urbana”, los resultados mostraron que algunas regiones, las instituciones territoriales (por ejemplo, alcaldías y entes ambientales locales) trabajan de forma aislada, como si fueran una red separada. No hay conexión clara ni colaboración con el nivel nacional. Además, se observó una confusión entre los roles de las CAR y las Autoridades Ambientales Urbanas (AAU), lo que genera superposición de funciones y vacíos institucionales.

Por otra parte, la garantía de la participación ciudadana dentro del SINA está contemplada como un principio fundamental del sistema, vinculado a la democracia participativa y al derecho colectivo a un ambiente sano (Ley 99/1993, artículo 1 y 2). La norma establece que el Ministerio de Ambiente debe formular la política nacional ambiental con participación de la comunidad (art. 2), apoyar la intervención activa de la sociedad civil en la gestión ambiental (art. 1.10), y asegurar mecanismos de intervención ciudadana en decisiones administrativas, como licencias, permisos o sanciones (arts. 69 a 72).

Con base en el análisis documental realizado a los informes institucionales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, así como al marco normativo vigente (Ley 99 de 1993, Ley 134 de 1994, Ley 1757 de 2015, Ley 21 de 1991 –Convenio 169 de la OIT–, Ley 2273 de 2022 –Acuerdo de Escazú–, entre otras), se identificaron aciertos o falencias en cómo se garantiza la participación de la ciudadanía en la gestión ambiental.

En lo que respecta a la participación ciudadana, la Ley 99 de 1993, junto con la Ley 1757 de 2015, establece obligaciones claras para las autoridades ambientales ya mencionadas

anteriormente. Tanto el MADS como la ANLA promueven mecanismos como audiencias públicas ambientales, espacios pedagógicos, foros y mesas de diálogo. Sin embargo, en ambos casos se identifica que estos mecanismos son principalmente de tipo consultivo e informativo, más que verdaderamente decisorios. Aunque se abren espacios para la participación, las decisiones finales no siempre reflejan los aportes de la ciudadanía. Esta situación refleja un cumplimiento meramente formal pero no decisivo del artículo 2 de la Ley 1757 de 2015, del artículo 69 de la Ley 99 de 1993 y de los principios del Acuerdo de Escazú. Cabe resaltar que el MADS incorpora con mayor claridad los mecanismos de participación reconocidos en las leyes 134 y 1757 (como cabildos abiertos o veedurías), mientras que la ANLA no promueve mecanismos de participación directa como referendos, consultas populares o revocatorias, lo que termina limitando el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos en sus trámites.

Para el acceso a la información ambiental, tal como lo dispone el artículo 74 de la Ley 99 de 1993 y el Acuerdo de Escazú (Ley 2273 de 2022), el MADS y la ANLA han implementado portales de datos abiertos, micrositios (MetaREP-ANLA), publicaciones periódicas e informes de gestión, lo que evidencia esfuerzos institucionales por garantizar el derecho al acceso a la información. Ambas entidades cuentan con canales digitales de atención a PQRS y han alcanzado altos niveles de respuesta oportuna (en el caso de la ANLA, 99.96% y el MADS 95%). No obstante, persisten barreras técnicas y socioculturales en ambas instituciones: la información no siempre está en lenguaje claro ni adaptada a poblaciones rurales, étnicas o con bajo acceso tecnológico, lo cual limita la comprensión y el uso efectivo de los datos ambientales por parte de la ciudadanía. Por tanto, el cumplimiento parcial.

Por otra parte, en la consulta previa y derechos étnicos el cumplimiento es limitado. El MADS ha promovido políticas como la Política Ambiental Indígena y programas con enfoque

étnico (PSA, Planes de Ordenamiento Ambiental Indígena), y ha reportado acuerdos concertados con pueblos indígenas y afrodescendientes. La ANLA, por su parte, ha establecido convenios con organizaciones como la ONIC y el CRIC, y ha desarrollado procesos de ordenamiento ambiental.

Pero en ambas entidades, los procesos de consulta previa aún presentan debilidades estructurales: ejecución incompleta, dificultades de financiación, coordinación institucional insuficiente y escasa sostenibilidad. Además, la ANLA enfrenta mayor conflictividad en este aspecto: el alto número de tutelas (47 en el 2024) por vulneración del derecho a la participación —especialmente de comunidades étnicas— indica una desconexión entre el cumplimiento normativo formal y la garantía real y efectiva de los derechos colectivos establecidos en el artículo 76 de la Ley 99 y el Convenio 169 de la OIT.

En el cumplimiento del control social y rendición de cuentas, es formal en ambas. La ANLA destaca en el desarrollo de estrategias como “MetaREP”, informes de gestión periódicos, atención a terceros intervinientes y actividades pedagógicas para fortalecer la vigilancia ciudadana. El MADS, por su parte, ha impulsado el Sistema Nacional de Control Social Ambiental (SINCSA) y la iniciativa “Alerta por mi ambiente”, además de promover las veedurías ciudadanas y espacios autónomos. Ambas instituciones han cumplido parcialmente con el artículo 51 de la Ley 1757, pero, si bien existen espacios de rendición de cuentas y diálogo, estos no siempre permiten una retroalimentación efectiva ni una transformación de las políticas o decisiones. En otras palabras, la interacción es más informativa que transformadora.

Por parte de los mecanismos de participación, el MADS cumple parcialmente. Ha incluido en su plan de participación mecanismos reconocidos por la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757, como cabildos abiertos, veedurías, entre otros. Sin embargo, la activación de figuras como el referendo,

la consulta popular o la iniciativa normativa es escasa o inexistente. La ANLA, en cambio, no promueve ni articula estos mecanismos. Su estrategia de participación se limita a audiencias públicas, atención a PQRS, rendición de cuentas y pedagogía institucional. Por lo cual se reitera de un enfoque más consultivo que decisorio, lo cual limita la participación sustantiva del pueblo, a pesar de ser una entidad central en decisiones ambientales que afectan directamente a los territorios.

En cuanto a la aplicación del acuerdo de Escazú hay avances iniciales en ambas, pero con implementación incipiente. Tanto el MADS como la ANLA han incorporado los principios del Acuerdo de Escazú en sus estrategias y han desarrollado fases de alistamiento institucional. Sin embargo, aún están en fase de aprestamiento para implementar completamente el Acuerdo de Escazú.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, como autoridades ambientales en sus respectivas jurisdicciones, tienen el deber de garantizar la participación ciudadana, el acceso a la información ambiental, y el respeto de los derechos étnicos, en concordancia con lo dispuesto en múltiples instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. En este caso se analizaron los documentos institucionales de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (CODECHOCÓ) y la Corporación Autónoma Regional de La Guajira (CORPOGUAJIRA).

En relación con la participación en las decisiones ambientales el cumplimiento es parcial. Las tres corporaciones han incorporado estrategias institucionales que buscan fomentar la intervención de la sociedad civil en la formulación, seguimiento y evaluación de la política ambiental. La CVC incluye en su Plan de Acción 2024–2027 una estrategia robusta con actividades

como talleres, mesas técnicas y plataformas digitales, además de una estrategia de participación con indicadores de seguimiento. CODECHOCÓ, por su parte, ha formulado planes de participación ciudadana y promovidos espacios de interlocución como audiencias públicas y talleres con comunidades étnicas. CORPOGUAJIRA ha realizado más de cuarenta mesas de concertación y ha facilitado espacios de diálogo a través de medios digitales y presenciales. Sin embargo, en CODECHOCÓ y CORPOGUAJIRA no se evidencia el uso sistemático de indicadores que permitan medir el impacto de la participación ciudadana ni mecanismos efectivos de seguimiento a los compromisos adquiridos, lo que reduce la incidencia real de estos espacios.

Respecto al acceso a la información ambiental, las tres corporaciones muestran avances en la habilitación de canales físicos y digitales para la divulgación de informes de gestión, planes institucionales y resultados de trámites. La CVC destaca por su alto nivel de satisfacción ciudadana (93%), medido a través de encuestas permanentes, mientras que CODECHOCÓ y CORPOGUAJIRA hacen uso de sus páginas web, redes sociales y espacios presenciales para difundir información y facilitar el control social. No obstante, CODECHOCÓ presenta limitaciones en cuanto a la accesibilidad inclusiva de la información para comunidades rurales o con barreras tecnológicas, lo cual restringe el ejercicio efectivo del derecho a estar informado. En CORPOGUAJIRA, además, se evidencia una deficiencia institucional preocupante: solo el 32% de los PQRS fueron atendidos a noviembre de 2024, lo que vulnera el principio de oportunidad y limita el control ciudadano.

En cuanto al cumplimiento del deber de consulta previa con comunidades étnicas, se observan diferencias relevantes entre las entidades. La CVC ha avanzado en la implementación de consultas previas con comunidades indígenas y negras, siguiendo criterios metodológicos y concertando rutas, acuerdos y protocolos formales en territorios como las cuencas del Naya,

Calima y Dagua, y en proyectos como el PORH del río Guachal y la declaratoria de Bocas del Palo. También se destaca la participación de comunidades étnicas en procesos relacionados con el Complejo de Páramo Las Hermosas y el PMAA Valle del Cauca. No obstante, algunos procesos siguen en fase de preconsulta o están pendientes de protocolización. En contraste, tanto CODECHOCÓ como CORPOGUAJIRA presentan debilidades en este aspecto. Aunque promueven diálogos con comunidades étnicas en el marco de sus planes de gestión, no se identifica evidencia suficiente de procesos de consulta previa formal, libre e informada conforme al estándar internacional. En CORPOGUAJIRA, esta omisión es especialmente grave dada la significativa presencia de comunidades indígenas y afrodescendientes en el departamento.

Por parte de los mecanismos deliberativos de participación, se observa un cumplimiento parcial por parte de las entidades evaluadas. En el caso de la CVC, aunque su estrategia de participación incluye herramientas como encuestas y audiencias públicas, no contempla expresamente estos mecanismos deliberativos. CODECHOCÓ, por su parte, reconoce formalmente en su estrategia de participación que estos instrumentos pueden ser útiles para el control de la gestión pública, sin embargo, no se evidencia en los informes disponibles que haya promovido, facilitado o realizado un seguimiento efectivo a su aplicación en el contexto ambiental. En cuanto a CORPOGUAJIRA, no se identifican ejercicios directos de estos mecanismos, lo que sugiere una ausencia de implementación práctica en este aspecto.

Por otra parte, tenemos a los entes territoriales, en este caso Quibdó, Cali y Leticia los cuales presentan avances parciales y enfoques comunes en la implementación de los principios de participación ambiental. Este análisis se sustenta en la revisión de los Planes de Desarrollo Municipal y Distrital 2024-2027, los informes de rendición de cuentas 2024 y los planes de

participación ciudadana 2025 de dichas entidades, los cuales ofrecen evidencia documental sobre el grado de cumplimiento de estas normas en la gestión ambiental local.

Para la participación en decisiones ambientales, los tres gobiernos locales han incorporado en sus planes de desarrollo principios participativos y herramientas como audiencias públicas, mesas de trabajo o talleres comunitarios. No obstante, estas prácticas se han centrado más en la socialización de información que en una participación incidente y vinculante. Ninguno de los casos documenta de forma clara la implementación de audiencias públicas ambientales formales o la incorporación de los ciudadanos en los trámites administrativos, como lo exige el artículo 69 de la Ley 99.

Asimismo, las tres entidades promueven el acceso a la información ambiental a través de portales web, redes sociales y espacios de rendición de cuentas. Sin embargo, esta información suele presentarse de manera general y limitada, sin garantizar un acceso real, sistemático, comprensible y actualizado a decisiones administrativas ambientales. En relación con la consulta previa y los derechos de comunidades étnicas, aunque se reconoce la diversidad cultural en los documentos de planeación y se desarrollan algunas acciones con enfoque diferencial, no se evidencia la implementación efectiva de procesos formales de consulta previa en los tres territorios. Se menciona la necesidad de garantizar estos derechos, pero no se detallan protocolos, rutas metodológicas ni mecanismos jurídicos que aseguren el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas o afrodescendientes ante proyectos con impacto ambiental.

En materia de rendición de cuentas y control social, se observan esfuerzos importantes en los tres casos, con eventos anuales, formatos de retroalimentación y espacios de interacción con la

ciudadanía. Estas acciones evidencian una apertura institucional hacia el control ciudadano, especialmente en Cali, donde se han fortalecido metodologías participativas y enfoques territoriales. Sin embargo, no se identifican mecanismos estructurados y permanentes de vigilancia ambiental comunitaria, como observatorios ciudadanos, ni canales de denuncia ambiental con seguimiento efectivo.

En cuanto a los mecanismos de participación directa —como cabildos abiertos, consultas populares o referendos en asuntos ambientales—, en ninguno de los tres territorios se encontró evidencia de su aplicación. Aunque se reconoce su importancia en los marcos normativos locales, no se han promovido ni activado como herramientas decisorias en la gestión ambiental, lo que representa una deuda en la implementación de una democracia ambiental más robusta.

Por otra parte, las organizaciones sociales y ambientales -Ecofondo, WWF Colombia y la Fundación Natura- integrantes del SINA social, cumplen de manera parcial con los principios del derecho ambiental participativo. Esta afirmación se sustenta en los siguientes documentos: *El Derecho a la Autogestión Comunitaria del Agua, Monitoreo Ambiental Comunitario – Muestreo de Agua Tomo I* y el informe sobre veedurías de Ecofondo; el *Informe Anual WWF Colombia 2023*; y el *Informe de Gestión 2023* de la Fundación Natura.

En materia de participación en decisiones ambientales, las organizaciones analizadas demuestran un compromiso activo con la inclusión de las comunidades en estos procesos. WWF Colombia promueve la participación de comunidades étnicas y rurales en la formulación de planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, apoyando el diálogo interinstitucional y fortaleciendo la capacidad organizativa local a través de formación y herramientas pedagógicas. No obstante, enfrenta barreras como la falta de articulación institucional, la inseguridad en los

territorios y la ausencia de mecanismos vinculantes. Por su parte, la Fundación Natura, según su Informe de Gestión 2023, documenta más de 40 procesos participativos, especialmente en regiones como la Orinoquía y la Amazonía, incorporando activamente a mujeres, jóvenes y pueblos indígenas en decisiones ambientales. Ecofondo destaca por su enfoque de autogestión comunitaria del agua y construcción de propuestas normativas desde las bases, como la ley propia de gestión del agua. Sin embargo, se evidencian tensiones cuando las decisiones oficiales no consideran las propuestas comunitarias, como en el caso del Parque del Indio.

Respecto al acceso a la información ambiental, las tres organizaciones cumplen significativamente. Ecofondo, a través de publicaciones como *Monitoreo Ambiental Comunitario* y cartillas educativas, promueve el empoderamiento comunitario desde el conocimiento técnico y local. WWF Colombia, según su *Informe Anual 2023*, divulga información ambiental mediante informes públicos y procesos formativos en territorio. La Fundación Natura, según su *Informe de Gestión 2023*, publica avances en restauración y conservación, detallando metas e impactos. No obstante, en el caso de Fundación Natura, no se identifica una plataforma de datos abiertos que garantice acceso libre, lo que limita el cumplimiento pleno de este principio.

En cuanto a la consulta previa y los derechos étnicos, las tres organizaciones trabajan con comunidades étnicas y promueven su participación activa en la gestión territorial. WWF Colombia trabaja con cabildos y consejos comunitarios, y apoya la elaboración de planes de manejo como el de Azicatch en la Amazonía. La Fundación Natura, desarrolla procesos con asociaciones indígenas en el Vaupés y fortalece capacidades para la gobernanza étnica. Por su parte, Ecofondo, resalta experiencias de comunidades indígenas que defienden sus territorios mediante procesos organizativos y veedurías.

Frente al control social y la rendición de cuentas, Ecofondo tiene un fuerte componente comunitario, como lo evidencia en sus procesos de veeduría ciudadana documentados en sus publicaciones. WWF Colombia promueve el seguimiento social a proyectos e incentiva el diálogo entre comunidades e instituciones. En cambio, Fundación Natura presenta informes de resultados y se articula con múltiples actores, pero no se evidencian mecanismos formales como veedurías u observatorios comunitarios que fortalezcan el control social desde la base.

Referente a los mecanismos de participación directa, ninguna de las tres organizaciones los implementa directamente, ya que no tienen competencia institucional para ello. No obstante, Ecofondo y WWF Colombia fortalecen procesos organizativos comunitarios que permiten a los territorios incidir en la formulación de planes y políticas ambientales. Fundación Natura, aunque fomenta la concertación y la educación ambiental, no impulsa de forma activa herramientas como el cabildo abierto o la consulta popular, lo que representa una oportunidad para ampliar los canales formales de participación.

Finalmente, en el aspecto de acceso a la justicia ambiental, componente del Acuerdo de Escazú y de la Ley 2273 de 2022, WWF Colombia ha visibilizado conflictos socioambientales como la deforestación, minería ilegal y acaparamiento de tierras. Fundación Natura también trabaja en contextos de conflicto y aporta al fortalecimiento territorial, aunque sin una ruta explícita de acompañamiento jurídico. En el caso de Ecofondo, no se identifican mecanismos orientados a la exigibilidad jurídica de derechos ambientales, lo cual constituye una de sus principales limitaciones.

Conforme a lo anterior, se concluye que no se cumple plenamente lo consagrado en la Constitución Política de Colombia en relación con la participación ciudadana en la gestión

ambiental. Aunque existen avances normativos e institucionales que han promovido mecanismos como audiencias públicas, mesas de participación y presupuestos participativos, su implementación ha sido parcial y limitada. Las evidencias muestran que, si bien entidades como el Ministerio de Ambiente, la ANLA, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunas administraciones territoriales han incorporado espacios participativos, estos no garantizan una incidencia real y efectiva de la ciudadanía, especialmente de las comunidades más vulnerables.

5.2 Participación ciudadana en la gobernanza ambiental: dos casos representativos en Colombia.

La gobernanza en Colombia se ha configurado como un escenario complejo en el que convergen intereses económicos, ambientales, políticos y sociales (Londoño, 2020). En un país caracterizado por su riqueza en recursos naturales, los conflictos socioambientales han surgido con fuerza frente a proyectos extractivistas que amenazan ecosistemas y modos de vida tradicionales. En este contexto, la participación ciudadana se convierte en ese elemento para la defensa del territorio y la toma de decisiones que afectan el ambiente (De la Mora-De la Mora y Montaña Salazar, 2016), ya sea a través de mecanismos institucionales previstos por la ley o mediante acciones colectivas de carácter no formal.

Este capítulo analiza dos casos emblemáticos de gobernanza ambiental en Colombia: el proyecto minero La Colosa, en Cajamarca (Tolima), y la controversia por la explotación minera en el Páramo de Santurbán, ubicado entre Santander y Norte de Santander. Ambos conflictos han sido ampliamente debatidos a nivel nacional, no solo por los impactos ambientales que podrían generar, sino también por la manera en que las comunidades y diversos actores sociales han utilizado diferentes mecanismos de participación para incidir en las decisiones públicas.

A través del estudio de estos casos, se busca identificar y describir los mecanismos de participación empleados, tanto formales como informales, así como evaluar su efectividad en términos de alcance, incidencia y resultados. Este análisis permitirá comprender cómo se ejerce la gobernanza ambiental en la práctica, cuáles son las fortalezas y limitaciones de las herramientas disponibles para la ciudadanía.

5.2.1 Caso 1: El proyecto minero La Colosa y la participación ciudadana en Cajamarca, Tolima

5.2.1.1 Contexto del caso.

El proyecto minero La Colosa, concebido como una de las mayores explotaciones auríferas a cielo abierto en América Latina, se localizaba en las montañas del municipio de Cajamarca, Tolima. La multinacional AngloGold Ashanti (AGA), a través de su filial Kedahda S.A., solicitó un título minero en la zona en 2003. En el año 2006, la empresa anunció el descubrimiento de un importante yacimiento de oro, y en 2007 hizo pública su intención de desarrollar el proyecto conocido como "La Colosa" (Cosajuca, s.f). Se calculó que el yacimiento podría contener hasta 28 millones de onzas de oro (AngloGold Ashanti Colombia, 2018a).

En el plano nacional, el proyecto La Colosa se insertó en la estrategia gubernamental de impulsar la minería como motor de crecimiento económico. Desde el Plan Nacional para el Desarrollo Minero Visión 2019 (2006) y, con mayor fuerza, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, el gobierno de ese periodo promovió la gran minería como una de las llamadas “locomotoras del desarrollo”, bajo la premisa de atraer inversión extranjera, generar regalías y aumentar el crecimiento económico (Badillo Mendoza y Marta-Lazo, 2014; Colombia Solidarity

Campaign, 2011). En ese marco, se otorgaron más de 9.000 títulos mineros entre 2006 y 2010, incluso en áreas ambientalmente sensibles (Badillo Mendoza y Marta-Lazo, 2014). El proyecto La Colosa fue presentado como un “Proyecto de Interés Nacional”, legitimado por el discurso oficial que lo asociaba con progreso y competitividad (Sánchez, 2014). En este marco de política extractiva nacional, el proyecto La Colosa no solo fue priorizado como un proyecto estratégico, sino también impulsado por una de las mayores compañías auríferas del mundo: AngloGold Ashanti.

AngloGold Ashanti (AGA) es una de las principales productoras de oro del mundo, creada en 2004 a partir de la fusión de AngloGold y Ashanti Goldfields Corporation, con sede en Sudáfrica. En 2010 producía más de 4.5 millones de onzas de oro, contaba con más de 62 mil empleados y cerca de 71 millones de onzas en reservas. La empresa tenía 20 explotaciones en cuatro continentes y actividades de exploración en países como Colombia, Canadá, Argentina, Tanzania, entre otros. Su cotización principal está en la bolsa de Johannesburgo, pero también se negocia en Londres, París y Ghana, con accionistas mayoritarios en Estados Unidos y el Reino Unido. (Idárraga, 2010)

Aunque se presenta como una compañía eficiente en costos y pago de impuestos, ha sido fuertemente cuestionada por prácticas de irresponsabilidad corporativa, violaciones de derechos humanos y explotación de vacíos fiscales y ambientales en países con regulaciones laxas (Martínez Rivillas, 2010). Incluso ha recibido el “Public Eye Award” como una de las empresas más irresponsables del mundo, reflejando el impacto social y ambiental negativo de su modelo de extracción a gran escala, particularmente en países del Sur Global donde encuentra condiciones favorables para operar (Colombia Solidarity Campaign, 2011).

Cajamarca es un municipio del Tolima, ubicado a 35 kilómetros de Ibagué sobre la Vía Panamericana, conocido en el país como la “despensa agrícola de Colombia” por su destacada producción de arracacha, frijol, café, hortalizas y frutales de clima frío y templado, además de la ganadería y la lechería como renglones importantes de su economía (Cosoy, 2017). Su territorio, situado entre los 1.600 y 3.800 metros sobre el nivel del mar, alberga ecosistemas estratégicos como el páramo Anaime-Chili, la Reserva Forestal Central y las cuencas de los ríos Coello, Anaime y Bermellón, los cuales garantizan la seguridad hídrica regional y constituyen áreas de gran valor ambiental (Cosajuca, s.f.).

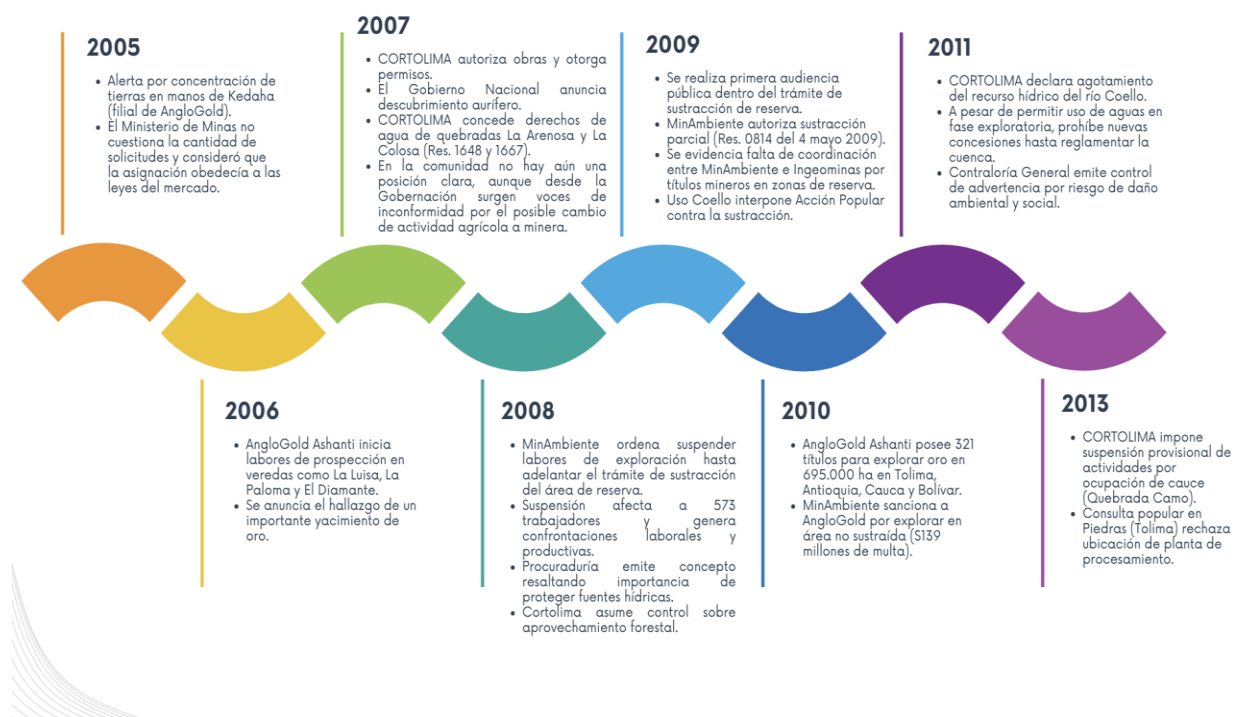
Históricamente, Cajamarca surgió hacia 1867 en el corregimiento de Anaime, donde colonizadores antioqueños impulsaron la agricultura y la arriería. Posteriormente, en 1913, el obispo Ismael Perdomo fundó el poblado de San Miguel de Perdomo, y en 1916 la cabecera fue trasladada al sitio actual, adoptando el nombre de Cajamarca, que en lengua quechua significa “tierra fría” (Gobernación del Tolima, s.f). Su riqueza agrícola y ambiental configuró la principal tensión frente a la minería a gran escala, pues el proyecto La Colosa representaba un choque entre el modelo extractivista y la defensa de la soberanía alimentaria por parte de la población campesina (Colombia Solidarity Campaign, 2011).

Conforme a lo anterior, la presencia de AngloGold Ashanti en Cajamarca generó tensiones sociales, políticas y ambientales. La compañía ingresó a Colombia en 1999 (Torres, 2018) y, tres años más tarde, en septiembre de 2003, constituyó en Colombia la Sociedad Kedahda S.A., su filial encargada de adelantar actividades de exploración minera (Unidad Investigativa, 2012). En 2006, INGEOMINAS otorgó una concesión minera a la filial Kedahda S.A., lo que formalizó la presencia de la empresa en la región. Al año siguiente, en 2007, AGA dio inicio oficial a las actividades de exploración, y en 2008 anunció el descubrimiento del yacimiento aurífero conocido

como La Colosa. Ese mismo año, la compañía consolidó su identidad corporativa en el país bajo el nombre de AngloGold Ashanti, reforzando así su proyección como una de las multinacionales más influyentes en el sector extractivo (Sánchez, 2014; Muñoz Telles, 2021).

Figura 3

Línea del Tiempo: Proyecto La Colosa (Cajamarca, Tolima)





Nota. Elaboración propia a partir de Triana Cortés, M. (2018), Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. (2010). *Proyecto minero La Colosa Tolima-Colombia*, Dietz (2018), Cortolima. (2013), *Los conflictos detrás del proyecto La Colosa, en Tolima, Verdad abierta*. (2016). AngloGold Ashanti. (2017), Cosajuca (s.f), entre otros.

El ingreso de la empresa se produjo de manera silenciosa, ya que la multinacional buscaba ganar legitimidad en la comunidad de Cajamarca, financiando obras de infraestructura pública, como ambulancias, remodelación del hospital, plaza de mercado, matadero, estadio y la instalación de gas domiciliario (Urrego Vargas, 2022). También patrocinó ferias mineras, capacitaciones y viajes (“turismo selectivo” de funcionarios y líderes a otras minas), también financió proyectos productivos locales: créditos para pequeños empresarios, apoyo a campesinos con huertas, viveros de palma de cera, gallinas ponedoras, mejoramiento genético del ganado, cultivos de aguacate y programas para jóvenes (Malagón, 2022; Vélez, 2017). Según Vélez (2017), destinó 19 millones de dólares a programas comunitarios. Sin embargo, testimonios como el de José Domingo

Rodríguez señalan que esta ayuda también fue un mecanismo para cooptar líderes, juntas de acción comunal, colegios y la administración municipal, generando dependencia y moldeando la opinión local (Malagón, 2022).

Sin embargo, su política inicial de silencio y bajo perfil frente a medios y comunidades generó desconfianza. La empresa reconoció errores como no haber comunicado con claridad los alcances del proyecto La Colosa y no haber llegado directamente al campesino “de a pie”. A esto se sumó la percepción de exclusión laboral, pues a los cajamarquinos se les ofrecían sobre todo trabajos de bajo rango mientras los cargos técnicos y profesionales eran ocupados por personal externo. Además, la falta de estudios de impacto ambiental alimentó la desinformación y los temores sobre la amenaza al agua y la soberanía alimentaria. (Vélez, 2017)

Sumándole a lo anterior, la entrada de AngloGold Ashanti al territorio coincidió con la presencia histórica de las FARC-EP en zonas rurales y con un proceso de militarización promovido por la multinacional para garantizar la seguridad de las operaciones mineras (Sánchez, 2014; Muñoz Telles, 2021). Este escenario marcó la dinámica social: la empresa y el Estado justificaron la militarización como condición para el “desarrollo”, mientras que sectores comunitarios la percibieron como represión y estigmatización contra líderes sociales. Se reportaron tensiones entre campesinos y Fuerza Pública, así como la criminalización de defensores ambientales; sin embargo, este proceso tuvo un alto costo social: Líderes como Pedro César García fueron asesinados, otros defensores como Jimmy Torres permanecieron amenazados, y la comunidad siguió enfrentando hostigamientos y falta de garantías estatales, pese a haber defendido su vocación agrícola y la soberanía alimentaria del territorio (Zuleta Valencia, 2019).

En 2008, la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) ordenó la suspensión de las actividades de exploración de AngloGold Ashanti por intervención en zonas de reserva forestal sin los permisos correspondientes (Resolución 205 de 2008). Sin embargo, en 2010 autorizó la sustracción temporal de 6,39 hectáreas de la Reserva Forestal Central para adelantar estudios de prefactibilidad (Resolución 300 de 2010). Estas decisiones despertaron malestar en la población local y dieron lugar a protestas de campesinos, jóvenes y académicos que denunciaron la ausencia de licencias ambientales y la flexibilización de la protección forestal.

La comunidad denunció los riesgos de esta autorización: uso intensivo del agua, lixiviación con cianuro, remoción de suelos agrícolas, fragmentación de ecosistemas y amenaza a la seguridad alimentaria. Además, se señalaron impactos sociales como prostitución, encarecimiento de tierras y precarización de la mano de obra agrícola (Sánchez, 2014). Estos factores evidenciaron un choque entre dos modelos de desarrollo: el territorio campesino agrícola y el territorio minero-extractivo, configurando lo que se ha denominado un “conflicto por la producción del territorio” (Sánchez, 2014).

Por otro lado, la Procuraduría General de la Nación en el 2008 solicitó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial negar el permiso de exploración solicitado por AGA sobre 515,75 hectáreas de Reserva Forestal, al considerar que vulneraba normas constitucionales y legales de protección ambiental y los derechos colectivos (Indepaz, 2009). En 2009, el Ministerio de Ambiente abrió un proceso legal contra AGA por realizar exploraciones en área de reserva forestal (Resolución 0785). No obstante, pocos días después expidió la Resolución 0814, mediante la cual sustrajo 6,39 hectáreas de la Reserva Forestal Central, permitiendo que la empresa continuará con sus actividades de exploración, lo que evidenció una adaptación de la normativa en favor de sus intereses (Colombia Solidarity Campaign, 2011; Sánchez García, 2014).

En base a lo anterior, y como parte de los mecanismos institucionales, Cortolima convocó a una audiencia pública ambiental (2009), en la que se expusieron visiones opuestas: por un lado, el respaldo de sectores que defendían la minería por las expectativas de regalías y empleo; y por el otro, la resistencia comunitaria que alertaba sobre los riesgos para el agua, la agricultura y la biodiversidad (Sánchez García, 2014). En este escenario, los agentes a favor del proyecto minero de La Colosa estuvieron representados por el presidente de la Asamblea del Tolima, concejales de Cajamarca, congresistas del departamento, la Cámara de Asomneros de la ANDI, FENALCO Tolima, fundaciones como BioTolima e Incubar Quindío, así como algunos líderes comunitarios (Colombia Solidarity Campaign, 2011). En contraste, la oposición pública estuvo encabezada por ONGs ambientales del Tolima, Cortolima como autoridad ambiental, FEDEARROZ, organizaciones campesinas y sectores académicos y estudiantiles de universidades locales. (Colombia Solidarity Campaign, 2013)

El respaldo de estos actores al proyecto se sustentó principalmente en la promesa de empleo y prosperidad. Mientras un jornalero agrícola en Cajamarca ganaba entre 8 y 11 dólares diarios, AngloGold Ashanti ofrecía alrededor de 22 dólares, lo que generaba un dilema en los campesinos entre cubrir sus necesidades inmediatas o preservar la vocación agrícola. No obstante, estudios advertían que la minería a cielo abierto es altamente mecanizada y difícilmente generaría más de 500 empleos permanentes, la mayoría para personal especializado de otros departamentos (Martínez Rivillas, 2010). En respuesta, la empresa promovió la imagen de una minería “responsable” y vinculó campañas ambientales y sociales para legitimar el proyecto; sin embargo, estas acciones fueron criticadas por organizaciones locales que denunciaron un “lavado verde” y la invisibilización de alternativas como la agricultura sostenible y el ecoturismo, más acordes con la vocación de Cajamarca (Roa García et al., 2016; AngloGold Ashanti, s. f.).

Ese mismo año, la Asociación de Usuarios de los ríos Coello y Cucuana (USOCOELLO) interpuso una Acción Popular contra las autoridades ambientales y mineras, acompañada por Cortolima y la Personería regional como coadyuvantes, denunciando riesgos graves para la vida humana y los ecosistemas (Consejo de Estado, 2018). Para el 2010, frente a los riesgos y a la falta de garantías institucionales, surgieron procesos de resistencia social con fuerte carácter pedagógico y cultural. El Comité Ambiental en Defensa de la Vida y el Colectivo Socioambiental Juvenil de Cajamarca (Cosajuca, s.f) lideraron “marchas carnaval”, teatro callejero, talleres de educación ambiental, procesos jurídicos y campañas de comunicación alternativa (Dietz, 2018; Sánchez García, 2014). Estas iniciativas construyeron una identidad territorial en defensa del agua y la vida, al tiempo que articularon redes de solidaridad nacional e internacional.

En diciembre de 2010, AngloGold Ashanti propuso a la Universidad de Tolima un convenio de investigación para monitorear el impacto ambiental del proyecto La Colosa; sin embargo, la propuesta fue rechazada por académicos, estudiantes y organizaciones sociales al incluir una cláusula que impedía divulgar los resultados, lo cual se interpretó como un intento de legitimar la minería con el respaldo institucional. Ante la presión social e internacional, la Universidad decidió en enero de 2011 no firmar el acuerdo (Colombia Solidarity Campaign, 2011).

En 2012 y 2013, la oposición escaló en el plano político y social. Parlamentarios visibilizaron el caso en el Congreso mediante debates de control político (Colombia Solidarity Campaign, 2013). En febrero de 2013, Cortolima convocó una Mesa Ciudadana Ambiental, en la que se expuso el informe de advertencia de la Contraloría sobre los impactos ambientales del proyecto (Cortolima, 2013). Allí, gremios como Fedearroz advirtieron que AngloGold Ashanti no había informado con transparencia y que su actividad representaba una amenaza a la seguridad alimentaria nacional (Colombia Solidarity Campaign, 2013). Ese mismo año, el alcalde de Ibagué

pidió a la empresa renunciar a 57 títulos mineros en la ciudad, mientras el Concejo Municipal debatió la falta de transparencia en su adjudicación (No a la Mina, 2013).

El punto de mayor expresión social llegó en junio de 2013, con la Quinta Gran Marcha Carnaval en Ibagué, que reunió delegaciones de al menos seis municipios del Tolima, junto con estudiantes, campesinos, indígenas, familias y dirigentes políticos. A través de comparsas, pancartas y consignas, se manifestó que la minería amenazaba el agua, la biodiversidad y la producción alimentaria, reafirmando que la vocación de la región es agrícola y no minera (Brisneda Díaz, 2023). La movilización concluyó con discursos del alcalde de Ibagué y el gobernador del Tolima, quienes respaldaron públicamente las demandas ciudadanas (Lombana Silva, 2013).

Para ese mismo año el municipio de Piedras realizó una consulta popular donde el 99 % de los votantes rechazó el uso del río Coello en actividades mineras relacionadas con La Colosa. Este ejercicio se convirtió en un referente democrático que inspiró el proceso en Cajamarca (Muñoz Telles, 2021). La empresa al ver el masivo rechazo por el proyecto minero cambió su estrategia de comunicación, lanzando campañas publicitarias que intentaban desacreditar los argumentos de los colectivos ambientales, llamándolos “mitos” (AngloGold Ashanti Colombia, 2018). Por ejemplo, frente a la preocupación por el uso de agua, AngloGold afirmó que su consumo solo afectaría un 1,5% del caudal del río Coello y que esto sería “mitigable” (AngloGold Ashanti Colombia, 2018c, 2020). También defendió el uso de cianuro como un químico seguro y promovió la idea de que la minería era compatible con la agricultura y el turismo (Urrego Vargas, 2022).

A pesar de estas estrategias empresariales, la experiencia de Piedras fortaleció la organización social y alimentó el camino hacia la consulta popular de Cajamarca. El momento decisivo llegó con la consulta popular del 26 de marzo de 2017, convocada por el Concejo

Municipal de Cajamarca, sustentada en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 y la Ley 1757 de 2015. Con una participación del 38 % del censo electoral, el 97,92 % de los votantes respondió “NO” a la minería, convirtiendo la decisión en vinculante (Registraduría, 2017; En la Sentencia de primera instancia del Juzgado Segundo Administrativo de Ibagué, Rad. 73001-33-33-002-2020-00087-00, 2023). Como consecuencia, el Concejo Municipal expidió el Acuerdo 003 de 2017, prohibiendo las actividades mineras en el territorio.

No obstante, la Corte Constitucional limitó posteriormente el alcance de las consultas populares. La Sentencia SU-095 de 2018 de la Corte Constitucional de Colombia estableció que ni la Nación ni los municipios poseen competencia absoluta sobre la explotación del subsuelo, que corresponde al Estado bajo principios de coordinación y concurrencia. Luego, la Sentencia C-053 de 2019 la corte declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, y la Sentencia T-342 de 2019 la corte reiteró que los concejos municipales no pueden prohibir unilateralmente la minería. Sin embargo, en noviembre de 2023, el Juzgado Segundo Administrativo de Ibagué (2023) ratificó la vigencia del Acuerdo 003 de 2017, argumentando que al momento de su expedición la consulta popular era válida según el marco normativo entonces vigente.

5.2.1.2 Mecanismos de participación utilizados.

En el caso del proyecto minero La Colosa, en Cajamarca (Tolima), se activaron múltiples mecanismos de participación ciudadana que evidencian un proceso complejo de gobernanza ambiental conflictiva entre actores comunitarios, institucionales y empresariales. Estos mecanismos se dieron tanto desde el marco jurídico formal como desde las prácticas sociales

organizadas por la comunidad. Además, estos instrumentos permitieron visibilizar las posturas de los actores involucrados y abrir espacios de debate sobre la viabilidad del proyecto.

En primer lugar, el mecanismo institucional más decisivo fue la consulta popular realizada en marzo de 2017, donde el 97% de los votantes rechazó la explotación minera a gran escala en el municipio. Este instrumento, sustentado en la Ley 136 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, permitió que la ciudadanía ejerciera directamente su derecho a decidir sobre el uso del suelo y el modelo de desarrollo territorial. Así, se consolidó como un ejemplo de democracia directa en materia ambiental (Muñoz Telles, 2021; Urrego Vargas, 2022,). Aunque su efectividad fue alta al detener el proyecto, posteriormente surgieron debates jurídicos sobre los límites de este mecanismo frente a las competencias nacionales en minería.

Otro mecanismo relevante fue la movilización social y cultural, expresada en las denominadas *marchas carnavales*, las mingas y otros actos simbólicos que se consolidaron como prácticas de resistencia. Estas acciones colectivas no solo visibilizaron el conflicto socioambiental, sino que fortalecieron la cohesión comunitaria al articular a campesinos, estudiantes, mujeres y organizaciones ambientales locales y regionales (Urrego Vargas, 2022; Muñoz Telles, 2021). Su efectividad radicó en la capacidad de generar identidad territorial y atraer apoyos externos, aunque carecían de un efecto jurídico inmediato.

Asimismo, la conformación de organizaciones comunitarias y ambientales fue un mecanismo esencial. Espacios como el Comité Ambiental y Campesino de Cajamarca y Anaime, y el Colectivo Socioambiental Juvenil de Cajamarca (Cosajuca, s.f), desempeñaron un papel central en la formación política, la educación ambiental y la construcción de agencia ciudadana.

Estas organizaciones permitieron sostener en el tiempo la resistencia y fueron la base organizativa que impulsó la consulta popular (Muñoz Telles, 2021; Colombia Solidarity Campaign, 2013).

De igual manera, se utilizaron acciones judiciales y recursos normativos, como tutelas, demandas y debates relacionados con la protección del agua, la Reserva Forestal Central y los derechos colectivos (Urrego Vargas, 2022). Aunque estas acciones no lograron detener por sí mismas el proyecto, contribuyeron a retrasar su avance y a visibilizar los vacíos en la política minera nacional.

Finalmente, un mecanismo complementario fue el uso de prácticas de contrainformación y comunicación alternativa, que incluyó la difusión de investigaciones, reportajes y contenido en redes sociales para contrarrestar el discurso empresarial de AngloGold Ashanti. Esta estrategia resultó clave para posicionar el caso en la opinión pública nacional e internacional y fortalecer la legitimidad del movimiento ambiental. (Badillo Mendoza y Marta-Lazo, 2014)

Por lo tanto, los mecanismos de participación que emplearon las comunidades del municipio de Cajamarca integraron instrumentos tanto institucionales (consulta popular amparada en la Ley 136 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, y acciones judiciales) como comunitarios (movilización social, comités ambientales, contrainformación). Se puede inferir que su efectividad no radicó únicamente en la consulta popular de 2017, sino en el proceso acumulado de resistencia y organización que fortaleció la capacidad de agencia de la población y permitió articular la defensa del agua, la vida y el territorio.

5.2.1.3 Actores en la gobernanza ambiental del caso La Colosa.

El conflicto socioambiental generado por el proyecto minero La Colosa en Cajamarca (Tolima) estuvo atravesado por la interacción de múltiples actores con intereses divergentes. La identificación y análisis de estos actores resulta fundamental para comprender la dinámica de la gobernanza ambiental, en tanto que cada uno ejerció diferentes formas de poder, impulsó o bloqueó mecanismos de participación y configuró el desenlace del proceso.

Tabla 7

Percepción, Intereses y Propuestas de Solución de los Actores Frente al Proyecto La Colosa

Actor	Percepción del problema	Interés del actor	Respuesta del actor ante el conflicto
Gobierno Nacional	Considera que, a pesar de la consulta popular, el proyecto debía continuar como parte de la política minera nacional.	Impulsar la explotación aurífera para fortalecer la economía nacional y atraer inversión extranjera.	Desestimar el resultado de la consulta y promover la continuidad de la política extractivista.
AngloGold Ashanti	Percibe que el fallo de la consulta popular afectó su operación, lo que llevó a suspenderla indefinidamente, aunque evalúa alternativas para reactivar la explotación.	Retomar la explotación de oro y proteger su inversión.	Suspender operaciones en Cajamarca, mantener títulos mineros y desplegar estrategias de legitimación social.

CORTOLIMA	Considera que el proyecto no debe ejecutarse debido a los daños ambientales que podría provocar, respaldando así la decisión de la consulta.	Impedir la ejecución para proteger el entorno natural del Tolima.	Revocar licencias, solicitar devolución de permisos y respaldar la decisión comunitaria.
Ministerio de Ambiente (MADS)	Inicialmente cuestionó el proyecto por el incumplimiento de las regulaciones ambientales y las afectaciones a la Reserva Forestal Central; posteriormente, modificó su postura y avaló las solicitudes presentadas por AGA.	Garantizar que el proyecto avance sin incumplir la legislación, manteniendo la política extractiva nacional.	Autorizó sustracciones parciales de la Reserva Forestal Central, facilitando la exploración de AGA.
ANLA	Evalúa el proyecto desde un enfoque técnico, priorizando el cumplimiento de requisitos formales de licencias.	Regular el otorgamiento de licencias y mantener la confianza en el modelo extractivo.	Emitió permisos y avales ambientales, aunque cuestionados por las comunidades y Cortolima.
Habitantes de Cajamarca y ONGs	Consideran que la consulta popular es de obligatorio	Defender la agricultura, el agua y la vocación del	Organizar movilizaciones, impulsar la consulta y

	cumplimiento y que la minería amenaza su vida y el agua.	territorio.	promover alternativas agrícolas.
Gobierno Local	Algunos sectores vieron en la suspensión una crisis económica, otros apoyaron la defensa del agua.	Unos buscaban regalías y empleo; otros, mantener la vocación agrícola.	Promoción de la minería en sectores ProDesarrollo y respaldo a la resistencia en sectores ambientalistas.
Academia y universidades	Denunciaron impactos socioambientales y contribuyeron al debate público.	Generar conocimiento científico sobre los riesgos de la minería.	Estudios técnicos, acompañamiento a la comunidad y difusión académica.
Sistema Judicial (Corte Constitucional, jueces locales)	Reconoce tensiones entre autonomía territorial y política minera nacional.	Velar por la legalidad y límites constitucionales de la consulta.	Emitió fallos que limitaron el alcance vinculante de las consultas posteriores.
Medios de comunicación	Interpretaron el conflicto desde dos perspectivas: algunos lo presentaron como una oportunidad de desarrollo, otros como una amenaza ambiental.	Influir en la opinión pública; unos alineados con la narrativa empresarial, otros con la defensa comunitaria.	Difusión masiva de la visión empresarial en medios tradicionales y, en contraste, generación de contrainformación desde medios alternativos y comunitarios.

Fuerzas Militares	Consideraban el proyecto minero como una “zona estratégica” que debía ser protegida frente a posibles amenazas y protestas.	Garantizar la seguridad de la infraestructura y del capital extranjero en la región.	Militarización del territorio, aumento de presencia armada y vigilancia, lo que derivó en estigmatización y tensiones con las comunidades locales.
-------------------	---	--	--

*Nota. * Adaptado del Proyecto minero La Colosa (Tolima) desde las perspectivas ambiental y político institucional del desarrollo sostenible* (Triana Cortés, 2018, p. 57). Información complementada con Urrego Vargas (2022), Muñoz Telles (2021), Sánchez García (2014), Colombia Solidarity Campaign (2013) y Badillo Mendoza y Marta-Lazo (2014).

El escenario de gobernanza ambiental de La Colosa estuvo marcado por la confrontación entre un modelo de desarrollo extractivo impulsado por la empresa y respaldado por el Estado central, y un modelo alternativo basado en la defensa comunitaria del territorio, articulado por organizaciones sociales y apoyado por actores externos.

5.2.1.4 Evaluación de la efectividad de los mecanismos.

La experiencia de Cajamarca frente al proyecto minero La Colosa constituye uno de los casos más emblemáticos de gobernanza ambiental en Colombia. Los mecanismos de participación ciudadana implementados permiten evaluar tanto los alcances como las limitaciones de la acción colectiva frente a intereses económicos y políticos de gran escala.

La consulta popular de 2017 se configuró como el mecanismo más decisivo. Con una participación mayoritaria, los votantes rechazaron la actividad minera en el municipio, lo que obligó a la empresa AngloGold Ashanti a suspender temporalmente sus operaciones. Su

efectividad fue alta en términos de incidencia política inmediata, ya que logró frenar un proyecto extractivo de gran envergadura y posicionar el caso en la agenda nacional e internacional. Sin embargo, su impacto a largo plazo se vio limitado debido a decisiones posteriores de la Corte Constitucional, que restringieron el alcance de las consultas populares en materia extractiva, reduciendo su carácter vinculante.

Por otra parte, las movilizaciones sociales, como las marchas carnaval, las mingas y diversas acciones simbólicas, fueron mecanismos altamente efectivos para la construcción de identidad colectiva, la cohesión social y la visibilización del conflicto socioambiental. Estas expresiones culturales no sólo consolidaron un tejido social fuerte, sino que también proyectaron la defensa del agua y la vocación agrícola de Cajamarca como ejes centrales del debate público.

Otro mecanismo de gran relevancia fue la organización comunitaria y ambiental, materializada en comités ambientales, colectivos juveniles como Cosajuca y alianzas con organizaciones sociales y académicas. Estas estructuras resultaron muy efectivas para generar procesos de educación ambiental, fortalecer la capacidad de agencia de la comunidad y proponer alternativas de desarrollo basadas en la agricultura campesina y la protección de los ecosistemas.

Por otro lado, las acciones jurídicas impulsadas por comunidades y organizaciones ambientales tuvieron una efectividad parcial. Si bien permitieron la interposición de demandas y la obtención de algunas decisiones judiciales favorables a la protección del medio ambiente, también enfrentaron limitaciones normativas y políticas que restringieron el alcance de las decisiones locales frente a los intereses mineros y estatales.

Finalmente, la disputa se trasladó también al campo comunicativo. Mientras la empresa implementó estrategias de responsabilidad social empresarial para legitimar el proyecto, la

comunidad recurrió a la contrainformación a través de medios alternativos y digitales, lo que se reveló como un mecanismo efectivo para contrarrestar narrativas corporativas y generar apoyo nacional e internacional a la causa ambiental.

En balance, los mecanismos de participación en el caso La Colosa fueron efectivos en el corto plazo, al lograr detener el proyecto, reconfigurar el poder político local y consolidar un movimiento ambiental sólido. Sin embargo, presentan limitaciones estructurales vinculadas a la fragilidad institucional de los instrumentos de participación frente a las presiones económicas y políticas, lo que condiciona la sostenibilidad de los logros alcanzados. Pese a ello, el caso constituye un referente nacional de gobernanza ambiental y un ejemplo de cómo la participación comunitaria puede incidir en las decisiones sobre el uso y destino del territorio.

5.2.2 Caso 2: Proyecto de explotación de minería de oro a cielo abierto “Angosturas” de la empresa canadiense Grey Star en el Páramo de Santurbán

5.2.2.1 Contexto del caso.

La empresa Eco Oro, antes denominada Greystar Resources, tiene origen canadiense y se estableció en Colombia en 1994 con el propósito de adelantar trabajos de exploración y extracción de oro en el complejo de páramos Jurisdicciones Santurbán-Berlín, situado entre Santander y Norte de Santander. En sus inicios, la compañía operó bajo la autorización 3452 de 1994, la cual, en 2007, fue reemplazada por un contrato de concesión identificado con el mismo número, conocido como Proyecto Angostura. Dicho contrato contemplaba una duración inicial de 20 años, prorrogable hasta por 30 años más, de acuerdo con lo establecido en la Ley 685 de 2001. (Meneses, 2021)

El páramo de Santurbán se extiende aproximadamente por 142.000 hectáreas, y su altitud oscila entre los 2.800 y 4.290 metros sobre el nivel del mar. Limita con varios municipios, entre ellos Vetás, California, Suratá, Chitagá, y Cáchira, lo que lo convierte en un espacio estratégico para el abastecimiento de agua en la región. Este ecosistema cumple un papel fundamental en la regulación hídrica, pues actúa como una gran esponja natural que captura, almacena y libera agua de manera constante. Gracias a ello, más de 2,5 millones de personas que habitan en Bucaramanga, Cúcuta y otras ciudades dependen de sus fuentes hídricas para consumo humano, riego y generación de energía. Entre sus principales ríos se encuentran el Suratá, Vetás y otros afluentes que nutren la cuenca del río Magdalena y del Catatumbo. (Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental- CORPONOR, 2009)

En términos de biodiversidad, Santurbán alberga una gran variedad de especies de flora y fauna, muchas de ellas endémicas y adaptadas a las condiciones extremas del páramo. Se destacan plantas como los frailejones, pajonales y musgos que retienen agua, así como especies en peligro como el oso de anteojos y aves propias de los ecosistemas altoandinos.

Su importancia no es solo ecológica, sino también socioeconómica y cultural. Históricamente, las comunidades locales han desarrollado actividades agrícolas, ganaderas y mineras artesanales, coexistiendo con el ecosistema. Sin embargo, la introducción de proyectos mineros a gran escala ha generado conflictos socioambientales debido al riesgo de contaminación de fuentes hídricas y pérdida de biodiversidad. (CORPONOR, 2009)

Figura 4

Línea del Tiempo: Proyecto Angosturas (Páramo de Santurbán)



Nota. * Elaboración propia a partir de López C. (2025), WWF (2021), Romero Prada. (s.f), entre otros.

El anuncio del proyecto minero en el páramo de Santurbán generó un conflicto socioambiental casi inmediato. Las comunidades rurales y urbanas cercanas, junto con organizaciones ambientales y académicas, manifestaron su preocupación por los riesgos que implicaba la explotación minera a gran escala en un ecosistema de alta montaña. Entre las inquietudes más recurrentes se encontraban la posible contaminación de las fuentes de agua debido al uso de cianuro y otras sustancias químicas durante el proceso de extracción, la afectación de la biodiversidad, la pérdida de suelos de alta montaña y el impacto sobre el equilibrio hídrico, que podría comprometer la disponibilidad de agua para el consumo humano y el riego. Históricamente, la población de la región ha sustentado su economía en la agricultura, la ganadería, el turismo de

naturaleza y pequeñas explotaciones mineras artesanales. La introducción de minería industrial a gran escala representaba, por tanto, una presión sin precedentes sobre un ecosistema ya frágil.

El conflicto se desarrolló en un contexto nacional marcado por una legislación ambiental ambigua en relación con la minería en páramos donde se enfrentan el derecho al agua y la necesidad de responder adecuadamente a la inversión extranjera, lo que generó un escenario propicio para que intereses económicos, políticos y sociales entraran en tensión directa. En 2011, surgió el Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán, que organizó movilizaciones masivas como la “Marcha por el Agua” en Bucaramanga, en la que participaron más de 50.000 personas. Ese mismo año, la empresa Greystar renunció a su proyecto inicial de minería a cielo abierto ante la presión social y las restricciones ambientales, aunque anunció su intención de continuar con la minería subterránea.

Posteriormente, el 23 de diciembre de 2014, el Gobierno Nacional expidió la Resolución 2090, delimitando el páramo, sin embargo esta decisión afectó a los mineros artesanales, en especial casos como el de los habitantes de Vetás, el municipio más alto de Colombia, de quienes el 80% de su territorio fue delimitado dentro de los páramos, junto con el Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez, interpusieron en 2015 una demanda por considerar que el proceso llevado a cabo para la delimitación no fue participativo y había causado problemas en poblaciones como esta donde se vio una alza en el desempleo y en riesgo el arte ancestral de la minería, la cual no debería ser contraparte del agua, manifestando que tanto el oro como el derecho al agua no tiene que ser excluyentes entre sí, debido a esto la sentencia T-361-17 de 2017 la corte dejó sin efecto la Resolución 2090 y ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizar un proceso participativo para la delimitación del páramo de Santurbán. (Parra-Romero, 2022)

Para el año 2016 el Banco Mundial y otros inversionistas internacionales retiraron su financiamiento a Eco Oro, debilitando la viabilidad económica del proyecto. Sin embargo, entre 2018 y 2021, las controversias sobre la delimitación persistieron, con reclamos judiciales y demandas de nulidad interpuestas por comunidades que consideraban que la línea trazada no respetaba los criterios técnicos establecidos por el Instituto Humboldt.

5.2.2.2 Mecanismos de participación utilizados.

Durante este proceso, los actores sociales involucrados utilizaron una amplia variedad de mecanismos de participación ciudadana, acciones judiciales y estrategias de movilización social. En el plano jurídico, se presentaron acciones de tutela para proteger el derecho fundamental al agua, la vida y un ambiente sano; se formularon derechos de petición y recursos administrativos ante el Ministerio de Ambiente y la ANLA para exigir transparencia en el proceso de delimitación y la suspensión de licencias; y se interpusieron demandas de inconstitucionalidad, como la que dio origen a la Sentencia C-035. Asimismo, las comunidades participaron activamente en audiencias públicas ambientales, presentando argumentos técnicos contra la minería en páramos.

La movilización social fue otro eje clave, se organizaron marchas masivas, no solo en Bucaramanga sino también en Cúcuta y Bogotá, además de campañas mediáticas que utilizaron redes sociales, documentales y reportajes para visibilizar la importancia ecológica del páramo. Se realizaron acciones simbólicas, como cadenas humanas alrededor de fuentes de agua y jornadas comunitarias de siembra de frailejones. También se fortalecieron redes ciudadanas mediante la articulación con colectivos como el Movimiento Cívico Conciencia Ciudadana y organizaciones internacionales.

En cuanto a las estrategias de incidencia política, las comunidades lograron establecer alianzas con universidades y centros de investigación para respaldar su posición con evidencia científica. Mantuvieron contactos con organismos internacionales como el Banco Mundial y la ONU para visibilizar la problemática a nivel global y desarrollaron acciones de lobby ciudadano, buscando que concejales, diputados y congresistas incluyeran el tema en sus agendas legislativas.

5.2.2.3 Evaluación de la efectividad de los mecanismos.

En términos generales, la articulación de acciones jurídicas, movilización social y estrategias de incidencia política y mediática configuró un movimiento sólido, capaz de generar presión sostenida sobre las autoridades y las empresas mineras. Sin embargo, su eficacia estuvo determinada por factores externos como el marco legal, los intereses económicos en juego y las dinámicas políticas nacionales e internacionales.

En el plano político y social, los mecanismos empleados lograron visibilizar la problemática ambiental de Santurbán a escala nacional, transformándola en un símbolo de la defensa del agua y de los ecosistemas estratégicos. Las movilizaciones masivas, especialmente la Marcha por el Agua de 2011, marcaron un punto de inflexión, consolidando una identidad regional en torno a la protección del páramo y vinculando a actores muy diversos: campesinos, habitantes urbanos, académicos, organizaciones no gubernamentales y colectivos ambientales. Este respaldo social amplio dotó de legitimidad a las acciones judiciales y fortaleció la presión ciudadana sobre los tomadores de decisiones.

En cuanto a logros concretos, el más significativo fue la Sentencia C-035 de 2016, mediante la cual la Corte Constitucional prohibió definitivamente la minería en las áreas

delimitadas como páramo, incluso en casos donde los títulos mineros habían sido otorgados antes de 2010. Esta decisión judicial representó un hito jurisprudencial en la defensa ambiental del país, ya que reconoció la primacía del derecho fundamental al agua y la obligación del Estado de proteger estos ecosistemas sin excepciones. A este logro se sumó el retiro del financiamiento internacional a la empresa Eco Oro, lo que debilitó de forma sustancial la viabilidad económica del proyecto minero. Además, se obtuvo un reconocimiento jurídico sobre la necesidad de que la delimitación de páramos se base en criterios estrictamente técnicos y científicos, lo que fortaleció el marco argumentativo de las comunidades.

No obstante, la efectividad de estos mecanismos no fue absoluta. La empresa Eco Oro inició demandas internacionales contra el Estado colombiano por supuestas pérdidas económicas, evidenciando que la confrontación se desplazó parcialmente del terreno social y político hacia instancias de arbitraje internacional. Sin embargo, para 2021 los primeros pronunciamientos del tribunal internacional daban la razón al Estado Colombiano y sus intenciones de defender la integridad de su páramo y el cuidado del medio ambiente, siendo por fin en 2025 cuando la demanda falla a favor de Colombia y se comienza el proceso contrario para que la empresa Eco Oro responda económicamente por el desgaste económico que ha tenido Colombia en la defensa del caso.

5.3 Factores que inciden en la participación comunitaria en la gobernanza ambiental

El análisis de la participación comunitaria en los procesos de gobernanza ambiental en Colombia exige examinar cómo las comunidades han enfrentado proyectos extractivos de gran envergadura y qué factores han favorecido o limitado la efectividad de sus acciones colectivas. Los casos de La Colosa, en Cajamarca (Tolima), y Angosturas, en el páramo de Santurbán

(Santander y Norte de Santander), constituyen escenarios paradigmáticos para comprender estas dinámicas.

Ambos conflictos socioambientales han puesto de relieve la centralidad del agua como bien común, la tensión entre desarrollo económico y conservación ambiental, y el papel decisivo de las comunidades en la defensa de sus territorios. Al mismo tiempo, revelan un entramado de oportunidades —como la movilización social, los mecanismos de participación y la articulación con actores externos—, así como obstáculos derivados de vacíos normativos, incoherencias institucionales, asimetrías de poder y prácticas de criminalización de líderes ambientales.

Este capítulo aborda de manera diferenciada cada uno de los casos para identificar sus particularidades y, posteriormente, realiza un análisis comparativo que permite reconocer patrones comunes, diferencias significativas sobre la participación comunitaria en la gobernanza ambiental en Colombia.

5.3.1 Oportunidades y limitaciones en la participación comunitaria en el caso La Colosa

El caso de Cajamarca frente al proyecto minero La Colosa refleja cómo la participación comunitaria en la gobernanza ambiental se configuró a partir de un entramado de oportunidades, obstáculos y sesgos que favorecieron o limitaron su efectividad.

Una de las principales oportunidades se dio con la realización de la consulta popular en Cajamarca en 2017 y en Piedras en 2013, mecanismos que permitieron a las comunidades expresar de manera democrática su rechazo al proyecto minero. Estas consultas se constituyeron en una herramienta fundamental para visibilizar la voluntad popular y posicionar el debate ambiental a nivel local y nacional (Muñoz Telles, 2021). De igual forma, la movilización social sostenida,

mediante marchas, mingas y los denominados “carnavales por el agua”, fortaleció la identidad colectiva en defensa del agua, la vida y el territorio (Urrego Vargas, 2022). La articulación con universidades, ONG, organizaciones campesinas y medios de comunicación alternativos fue clave para fortalecer la capacidad de agencia y proyectar la voz de Cajamarca en escenarios regionales, nacionales e internacionales (Badillo Mendoza y Marta-Lazo, 2014). Asimismo, la reducción del conflicto armado tras los diálogos de paz con las FARC permitió que las comunidades se organizaran con mayor libertad y consolidarán redes de resistencia ambiental más sólidas (Muñoz Telles, 2021).

No obstante, la participación también enfrentó múltiples limitaciones. Desde el inicio, la llegada de AngloGold Ashanti a Cajamarca se caracterizó por la ausencia de consulta previa y por un proceso de acercamiento a las comunidades marcado por la opacidad y la desinformación (Sánchez, 2014). La empresa se instaló de manera “callada”, generando expectativas de empleo y desarrollo que contrastaron con la evidencia de los impactos negativos de la minería a gran escala. En el plano institucional, la dilación en el reconocimiento de las consultas populares debilitó la efectividad de este mecanismo, mientras que el Estado mantuvo la validez de los títulos mineros, creando un escenario de incertidumbre sobre el futuro del proyecto (Urrego Vargas, 2022). Además, la militarización del territorio y los convenios de seguridad firmados entre la empresa y el Ejército dieron lugar a la criminalización y persecución de líderes ambientales, quienes fueron objeto de amenazas, hostigamientos, desplazamientos y, en algunos casos, asesinatos selectivos (Sánchez, 2014; Zuleta Valencia, 2019). Estas dinámicas restringieron de manera grave la posibilidad de ejercer una participación libre, segura y efectiva.

Además, se identificó que las normas y decisiones estatales presentaron incoherencias significativas que debilitaron la efectividad de la participación comunitaria. Un ejemplo fue el caso

del Ministerio de Ambiente en 2009, que primero sancionó a AngloGold Ashanti por realizar exploración en zona de reserva forestal y, apenas días después, modificó la misma reserva para permitir la continuidad del proyecto. A ello se sumó la declaratoria de inexequibilidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que restringió el alcance de las consultas populares como herramienta de incidencia municipal, pese a que la Constitución de 1991 (Art. 2, 79, 80 y 103) y la Ley 99 de 1993 consagran la participación ciudadana y la protección ambiental como principios rectores. Estas contradicciones revelaron un patrón de flexibilización institucional en favor de los intereses extractivos, lo que debilitó la confianza de la población y redujo la capacidad real de decisión de los municipios.

Asimismo, se identificaron diversas asimetrías de poder que profundizaron estas limitaciones. La empresa AngloGold Ashanti desplegó estrategias de cooptación social y económica, tales como programas comunitarios, inversiones en infraestructura y campañas mediáticas, que buscaban legitimar su presencia en la región y dividir a la comunidad (Urrego Vargas, 2022; Colombia Solidarity Campaign, 2011). Este desbalance fue evidente en el acceso a recursos: mientras la multinacional contaba con respaldo financiero, técnico y estatal, las comunidades campesinas debieron apoyarse en alianzas externas para equilibrar la disputa (Muñoz Telles, 2021). Además, el control tecnocrático de la información ambiental por parte de la empresa y las instituciones generó un lenguaje técnico inaccesible para gran parte de la población, limitando su capacidad de deliberar en igualdad de condiciones (Grupo de Investigación Geoambiental Terrae et al., 2016). Todo ello refleja cómo la participación comunitaria estuvo condicionada por un campo de poder desigual en el que las decisiones estatales y empresariales tendieron a prevalecer sobre las voces locales.

Cabe resaltar que, aunque la comunidad de Cajamarca logró una importante victoria con la aprobación del Acuerdo 003 de 2017, mediante el cual se prohibió la minería en el municipio, la posición de la empresa AngloGold Ashanti refleja un matiz distinto. En su página web, la compañía sigue presentando a La Colosa junto con Quebradona como sus principales proyectos en Colombia, señalando que el primero se encuentra en estado de “fuerza mayor” hasta tanto se expidan los permisos ambientales correspondientes. Esto permite inferir que, más que un cierre definitivo, el proyecto se encuentra suspendido, lo cual evidencia que la disputa por el territorio no ha concluido y que persiste la tensión entre la decisión comunitaria y las pretensiones corporativas de explotación minera.

Por otra parte, dentro de las limitaciones identificadas en los procesos de participación, se evidenciaron sesgos y dinámicas de exclusión que restringieron la amplitud y representatividad de la participación comunitaria. Aunque la consulta popular y las movilizaciones representaron un triunfo comunitario como se expone anteriormente, la voz predominante fue la de líderes campesinos visibles, mientras que otros sectores como mujeres, jóvenes o campesinos de zonas dispersas tuvieron menor reconocimiento dentro del proceso (Urrego Vargas, 2022). Asimismo, la institucionalidad estatal privilegió el discurso técnico y empresarial, invisibilizando los saberes campesinos y ancestrales que advertían sobre los riesgos para la seguridad alimentaria y los bienes comunes (Grupo de Investigación Geoambiental Terrae et al., 2016). A esto se sumó un sesgo territorial, ya que las decisiones de fondo sobre la continuidad de la minería dependieron de instancias nacionales como la Corte Constitucional o el Ministerio de Ambiente, restando autonomía a los municipios que habían expresado su rechazo mediante mecanismos de participación ciudadana (Sánchez, 2014).

5.3.2 Oportunidades y limitaciones en la participación comunitaria en el caso Angosturas páramo Santurbán

El caso de Angosturas, en el páramo de Santurbán, constituye un ejemplo emblemático de las tensiones entre conservación ambiental, derechos comunitarios y proyectos extractivos. La forma en que las comunidades locales, las instituciones estatales, las empresas multinacionales y la sociedad civil urbana se relacionaron frente a este conflicto permite identificar un entramado de oportunidades, obstáculos y sesgos que marcaron el alcance y la efectividad de la participación comunitaria.

En primer lugar, se destacan diversas oportunidades. Una de ellas fue la posibilidad de dar un giro hacia una delimitación participativa del páramo, luego de que la primera propuesta estatal generara rechazo por parte de las comunidades al no tener en cuenta sus modos de vida ni sus actividades económicas tradicionales. Este cambio en la estrategia de delimitación abrió un espacio inédito para que campesinos, mineros artesanales y ganaderos de la zona tuvieran voz en la definición de los territorios a proteger, reconociendo que la conservación ambiental debía dialogar con las realidades sociales y productivas. Otra oportunidad clave fue la visibilización del valor del agua como bien común. El debate sobre el proyecto minero no solo movilizó a los habitantes de la zona, sino que también sensibilizó a sectores urbanos que comprendieron que los páramos no son ecosistemas aislados, sino que garantizan el abastecimiento de agua potable para millones de personas. Este proceso de concientización logró que la discusión trascendiera lo local y se instalara en la esfera nacional, fortaleciendo la legitimidad de la causa comunitaria. Además, en el plano jurídico, el arbitraje internacional que concluyó en 2025 a favor del Estado colombiano representó un hito: la decisión de priorizar la protección del páramo por encima de los intereses de la multinacional canadiense Eco Oro marcó un precedente importante. Incluso abrió la discusión

sobre la necesidad de que los Estados no solo se defiendan de demandas de este tipo, sino que puedan exigir compensaciones por los costos jurídicos y políticos que implica enfrentarse a las multinacionales en tribunales internacionales.

Sin embargo, el proceso también estuvo atravesado por importantes limitaciones. Entre ellos, uno de los más notorios fue la extensión temporal del conflicto, que se prolongó desde el anuncio del proyecto en 2009 hasta el fallo internacional en 2025. Estos dieciséis años de litigios y movilizaciones representaron un desgaste enorme para las comunidades, que carecen de los recursos y la estabilidad institucional de actores como el Estado o las empresas extranjeras. Mantener viva la participación ciudadana durante tanto tiempo exigió un esfuerzo sostenido que en muchos casos se vio debilitado por la fatiga social y el desánimo. Otro obstáculo relevante fue la dificultad de conciliar intereses entre comunidades y empresas. Mientras los inversionistas buscaban garantizar la explotación de un recurso no renovable con alto valor económico, los habitantes locales defendían la protección de su territorio y de su derecho al agua. En un país en vías de desarrollo, donde la explotación de recursos naturales es presentada como motor de crecimiento económico, estos dilemas se vuelven aún más complejos, ya que el discurso del desarrollo puede chocar con la necesidad de proteger ecosistemas estratégicos. A ello se suma que los procesos de negociación estuvieron marcados por un desbalance de poder: mientras las multinacionales contaban con respaldo financiero, técnico y legal, las comunidades debieron apoyarse en alianzas con organizaciones sociales, académicas y ambientales para sostener su resistencia en condiciones más equitativas.

Entre las principales limitaciones estructurales de la participación comunitaria se identifican sesgos institucionales y discursivos que condicionaron estos procesos. Uno de ellos fue la tendencia a simplificar la relación entre minería y agua bajo una lógica de incompatibilidad

absoluta. Si bien la minería a gran escala implica riesgos graves para los ecosistemas, en el caso de Santurbán existía también una tradición de minería artesanal de pequeña escala, que en muchos casos se practicaba de forma paralela a la defensa del agua. La homogenización del discurso en contra de toda forma de minería invisibilizó esta práctica histórica y generó tensiones internas al presentar a los mineros locales como una amenaza, cuando también eran parte de la comunidad afectada. Otro sesgo estuvo relacionado con las limitaciones del marco normativo. Aunque Colombia cuenta con leyes ambientales y mecanismos de participación ciudadana, la falta de delimitación precisa de los páramos durante años dejó amplias zonas en condición de vulnerabilidad. Esta laguna normativa permitió que proyectos extractivos avanzaran en territorios que merecían protección pero que no estaban reconocidos formalmente. De este modo, la existencia de un marco jurídico no se tradujo automáticamente en garantías efectivas, lo que refuerza la necesidad de revisar y actualizar permanentemente la normativa ambiental. También se evidenció un sesgo institucional hacia lo técnico y lo empresarial, ya que las discusiones oficiales priorizaban criterios científicos o económicos y relegaban los saberes locales y las percepciones comunitarias, que en muchos casos advertían riesgos invisibles para quienes no habitaban el territorio.

5.3.3 Análisis comparativo de los casos La Colosa y Santurbán

El examen conjunto de los casos de La Colosa (Cajamarca) y Angosturas (Santurbán) permite identificar patrones comunes y diferencias que explican cómo se configuró la participación comunitaria en los procesos de gobernanza ambiental frente a proyectos extractivos en Colombia.

Similitudes:

1. En ambos casos la organización comunitaria fue el eje central de la participación. Las consultas populares en La Colosa y las movilizaciones urbanas y rurales en defensa del páramo de Santurbán visibilizaron el valor del agua como bien común y posicionaron el debate en la esfera nacional.
2. Tanto en Cajamarca como en Santurbán, las comunidades se enfrentaron a multinacionales con mayores recursos financieros, técnicos y legales, respaldadas en muchos casos por decisiones estatales que favorecían la minería.
3. Los dos casos evidencian incoherencias normativas y vacíos legales que debilitaron la participación. En La Colosa, la flexibilización de reservas forestales y la restricción del alcance de las consultas populares; en Santurbán, la falta de delimitación precisa del páramo por varios años.
4. En ambos procesos se privilegió el discurso técnico y empresarial sobre los saberes comunitarios, lo que generó una exclusión del conocimiento campesino, ancestral o local en la toma de decisiones.

Diferencias:

1. En Cajamarca, la consulta popular se consolidó como herramienta decisiva, mientras que en Santurbán el proceso giró alrededor de la delimitación participativa del páramo y los litigios nacionales e internacionales.
2. El conflicto en La Colosa tuvo hitos concretos (consultas, Acuerdo 003 de 2017), que dieron resultados visibles en menor tiempo; en contraste, Santurbán se extendió por más de 15 años, lo que generó fatiga social y exigió mayor sostenimiento de la movilización.
3. En La Colosa, la lucha se concentró en Cajamarca y municipios aledaños; en Santurbán, la causa trascendió rápidamente a lo urbano al vincular a sectores de Bucaramanga y a la

sociedad civil nacional, al evidenciar que el agua del páramo abastece a millones de personas.

4. Aunque ambos casos enfrentaron obstáculos, en Santurbán el fallo internacional de 2025 a favor del Estado marcó un precedente jurídico que fortaleció la legitimidad de la resistencia. En Cajamarca, en cambio, persiste la incertidumbre porque la empresa mantiene el proyecto en estado de “fuerza mayor”.

6. Conclusiones y recomendaciones

El estudio del marco institucional y normativo de la participación en la gestión ambiental en Colombia, junto con los casos de La Colosa y Santurbán, permite concluir que:

- La Constitución de 1991 y leyes como la 99 de 1993, la 134 de 1994 y la 1757 de 2015, además de compromisos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y el Acuerdo de Escazú, consagran la participación ciudadana, la consulta previa y el acceso a la información como principios rectores de la democracia ambiental. Sin embargo, estos mecanismos han sido aplicados de manera limitada, fragmentada y con un carácter predominantemente consultivo, lo que reduce la incidencia real de la ciudadanía y de las comunidades en las decisiones sobre proyectos de alto impacto ambiental.
- Asimismo, aunque el SINA fue concebido como un sistema descentralizado y se representa horizontalmente en su estructura, en la práctica persiste una marcada centralización de la formulación de políticas en el nivel nacional. Esto se traduce en una dinámica vertical caracterizada por la desconexión entre entidades nacionales y territoriales, así como por la limitada apertura hacia los actores sociales. Dicho esquema genera tensiones con las autoridades regionales y locales y obstaculiza la consolidación de procesos de gobernanza ambiental incluyentes.
- Esta distancia entre la norma y la práctica se hace aún más evidente al revisar los casos de La Colosa y Santurbán, donde se constatan vacíos y contradicciones estructurales en la gestión ambiental y minera: ambos muestran una contradicción normativa; aunque la Constitución y las leyes reconocen la participación ciudadana y la protección de ecosistemas estratégicos, en la práctica las decisiones estatales favorecieron a empresas

multinacionales, pasando por encima de los mecanismos de participación y de las comunidades.

- Un ejemplo de lo anterior fue que, en ambos casos, el Estado colombiano adoptó una postura contradictoria. En el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) se incluyeron simultáneamente dos apuestas: por un lado, la minería como “locomotora de desarrollo”, presentada como fuente de inversión, empleo y crecimiento económico; y, por otro, la necesidad de proteger ecosistemas estratégicos como los páramos. Sin embargo, en la práctica, el énfasis estatal se inclinó hacia el impulso del extractivismo, lo que debilitó la coherencia de la política ambiental y dejó en un segundo plano los compromisos de protección ecológica.
- Como se mencionó anteriormente, en ambos casos se evidencia una marcada centralización en la toma de decisiones ambientales, donde el Estado y las autoridades competentes actuaron sin garantizar de manera efectiva los mecanismos de participación previstos en la ley. En el caso de Cajamarca, el Estado otorgó los permisos de exploración a la empresa AngloGold Ashanti sin realizar la verificación previa sobre la posible presencia de comunidades étnicas en el territorio, requisito establecido en la Ley 21 de 1991 que incorpora el Convenio 169 de la OIT. Aunque la empresa sostuvo que no existían comunidades indígenas o afrodescendientes en el área de influencia, la obligación de comprobarlo recaía sobre el Estado antes de aprobar la fase exploratoria. Además, más allá de la presencia de comunidades étnicas, la Ley 99 de 1993 (art. 69) y el artículo 79 de la Constitución Política reconocen el derecho de toda la ciudadanía a participar en las decisiones que afecten el ambiente, lo que exigía implementar mecanismos de participación ciudadana ambiental.

- Por su parte, en el caso del páramo de Santurbán, si bien el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) finalmente negó la licencia ambiental al proyecto Angosturas, dicha decisión fue resultado de una fuerte presión social y no de un proceso formal, temprano y transparente de participación ciudadana, como lo exige la Ley 2273 de 2022 que incorpora el Acuerdo de Escazú. En consecuencia, tanto la consulta previa (cuando aplica) como la participación ambiental fueron inexistentes o limitadas, debilitando los principios de gobernanza ambiental democrática y la legitimidad de las decisiones públicas sobre el territorio.
- Ahora bien, si bien el Estado es propietario del subsuelo —como lo reafirmó la Corte Constitucional al declarar inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, al considerar que las entidades territoriales no pueden decidir autónomamente sobre la explotación de los recursos mineros—, ello no implica que la ciudadanía carezca de voz o voto frente a las decisiones que afectan su entorno. La Constitución Política establece de manera expresa diversos mandatos que sustentan el derecho a la participación en asuntos ambientales. El artículo 103 consagra los mecanismos de participación ciudadana —voto, plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato y cabildo abierto—; el artículo 270 ordena la creación de sistemas de participación y control ciudadano sobre la gestión pública; el artículo 79 garantiza el derecho a gozar de un ambiente sano y a participar en decisiones que lo afecten; el artículo 80 impone al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y el artículo 95, numeral 8, establece como deber de todos los ciudadanos proteger los recursos naturales y velar por un ambiente sano. Finalmente, el artículo 2 de la Constitución

determina como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

- Por lo tanto, aunque el Estado sea titular del subsuelo, ello no lo exime de garantizar procesos participativos en aquellos proyectos que impliquen afectaciones al territorio, a los ecosistemas o a los recursos naturales que sustentan la vida comunitaria. En el caso de Cajamarca, el área destinada a exploración y explotación minera comprendía una reserva natural y fuentes hídricas esenciales para la población, mientras que en Santurbán el proyecto se pretendía desarrollar en un ecosistema de páramo, reconocido constitucionalmente como zona de especial protección por su función estratégica en la regulación hídrica y la conservación de la biodiversidad. En ambos casos, los ecosistemas comprometidos forman parte integral del ambiente y, en consecuencia, los habitantes tenían derecho a ser informados y consultados antes del inicio de las actividades extractivas. La omisión de estos procesos evidencia el incumplimiento de los mandatos constitucionales en materia de participación y protección ambiental, así como la ausencia de una verdadera gobernanza ambiental en la gestión estatal del territorio.
- Por otra parte, los casos mostraron la asimetría de poder entre comunidades y empresas respaldadas por el Estado. En Cajamarca hubo manipulación, regalos e incluso intimidación militar; en Santurbán, la compra de títulos y el respaldo institucional a la gran minería arrinconaron a la minería artesanal, agricultores, y a los pobladores que dependían de ella.
- Tanto en La Colosa como en Santurbán se observó un discurso que presentaba la minería a gran escala como única vía de progreso, ignorando otras alternativas (agricultura campesina, minería artesanal sostenible, entre otras). Esto refleja un modelo de desarrollo

excluyente que desconoce las particularidades territoriales y nos muestra la minería como sinónimo de desarrollo.

- También se observó que empresas como AngloGold Ashanti (La Colosa) o Eco Oro (Santurbán) utilizaron métodos de minería a cielo abierto y con cianuro, técnicas altamente cuestionadas e incluso prohibidas en otros países. Estas compañías suelen aprovechar los vacíos legales y la debilidad institucional de países como Colombia para imponer proyectos de alto impacto ambiental y social.
- Por otro lado, en ambos procesos la movilización social fue clave: en Cajamarca la consulta popular frenó a La Colosa, y en Bucaramanga las marchas “Agua sí, oro no” lograron la suspensión de Angosturas. Estos casos demuestran que, pese a los vacíos institucionales, sí es posible una participación ciudadana efectiva cuando se logra articular la protesta social, la academia y las comunidades.
- Los casos de La Colosa y Santurbán mostraron la tensión entre el interés público, definido por el Estado en función de la explotación de recursos naturales para la economía nacional, y el interés común de las comunidades, centrado en la defensa del agua, el territorio y su modo de vida. Mientras el discurso oficial privilegió la minería como motor de desarrollo, las comunidades reivindicaron que el verdadero interés colectivo debe ser la protección de bienes vitales como el agua y los ecosistemas estratégicos. Esta disputa reveló la necesidad de repensar la noción de interés público en Colombia, integrando las voces comunitarias y reconociendo que el interés común de los territorios es también interés de la nación.

Por último, estos conflictos dejan en evidencia que la gobernanza ambiental en Colombia continúa siendo débil y fragmentada. Aunque existe una normativa robusta para la participación y la protección del medio ambiente, muchos de sus vacíos y contradicciones terminan vulnerando a

las comunidades y beneficiando a otros actores, en especial a las empresas extractivas. El Sistema Nacional Ambiental, concebido para articular las instituciones y garantizar una gestión integral, en la práctica muestra serias desconexiones entre sus niveles nacional y territorial, así como una limitada inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. Esto significa que, si las comunidades no asumen un papel activo y firme en la defensa de sus derechos, otros actores con mayor poder económico y político seguirán imponiendo sus intereses sobre los bienes comunes incluido el Estado.

Recomendaciones:

- Es necesario fortalecer la gobernanza ambiental en Colombia a través de mecanismos de participación vinculante que aseguren la incidencia real de las comunidades locales en la toma de decisiones como lo exige las leyes. La experiencia de Cajamarca y Santurbán demuestra que, aunque la consulta popular se convirtió en una herramienta efectiva para frenar proyectos extractivos en territorios específicos, la posterior decisión de la Corte Constitucional que la declaró inexecutable en materia de subsuelo limitó su utilización futura. Esto revela que, si bien la participación ciudadana puede generar resultados concretos, sigue siendo frágil frente a la interpretación jurídica y al predominio de un modelo extractivista. Por ello resulta importante institucionalizar espacios de diálogo vinculantes entre Estado, comunidades, academia y empresas, que permitan superar la visión centralista y unilateral con la que históricamente se han otorgado licencias y títulos mineros.
- Otro aspecto fundamental es cerrar los vacíos normativos y garantizar la coherencia de la legislación ambiental y minera. Aunque la ley reconoce a los páramos y cuencas hidrográficas como ecosistemas estratégicos no explotables, las excepciones normativas

han permitido abrir la puerta a proyectos extractivos en estos territorios. Resulta urgente establecer un marco jurídico claro e inequívoco que garantice la incompatibilidad entre minería a gran escala y ecosistemas de alta montaña, evitando contradicciones legales que generen inseguridad y conflictos socioambientales.

- Del mismo modo, es indispensable reconocer y fortalecer las economías locales como alternativas de desarrollo sostenible. En Cajamarca, el impulso a la agricultura campesina podría haber evitado el choque con un modelo extractivo ajeno a la tradición del territorio. En el páramo de Santurbán, además de la minería artesanal que constituye el sustento histórico de comunidades como Vetás, existen municipios como Tona y Silos cuya base económica es la agricultura —particularmente de papa y cebolla—, y zonas de Norte de Santander donde predomina la ganadería. Estas actividades, si se apoyan con asistencia técnica y se desarrollan bajo criterios de sostenibilidad, representan opciones viables para diversificar la economía rural y disminuir la dependencia de proyectos extractivos de gran escala.
- Resulta prioritario equilibrar la relación entre empresas y comunidades. La asimetría de poder evidenciada en los casos analizados debe ser regulada mediante protocolos de transparencia y reglas claras que prohíban prácticas de manipulación, clientelismo o intimidación a la población. Paralelamente, es esencial fortalecer el acceso a la información y la educación ambiental, de modo que las comunidades cuenten con las herramientas necesarias para evaluar los impactos de los proyectos y participar en igualdad de condiciones.

Referencias:

- ACADEMIA CP. (2020). Qué es el SINA, cuándo se creó y para qué.Cuál es la estructura del sector ambiente [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Ar36EK2qlo0>
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. (1ª ed.). Fondo de Cultura Económica. <https://marcelagonzalezduarte.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/01/aguilavillanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>
- Aguilar, L. (2022). Acerca del Gobierno: Propuesta teórica. El Colegio de Jalisco y el CLAD. Capítulo 1 (pp.21-28). https://drive.google.com/drive/folders/1SwHfdQZzclR_ByDfXyZBvceijdTLN9v5?usp=sharing
- Alcaldía de Quibdó. (2022). *Informe de evaluación de cuentas a la ciudadanía, diciembre 1º de 2022*. Quibdó, Chocó: Alcaldía de Quibdó. [Informe institucional]. Oficina de Control Interno.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2024). *Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027: Cali, capital pacífica de Colombia* [Documento institucional].
- Alcaldía Municipal de Leticia. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027: Unidos por Leticia* [Documento institucional].
- Alcaldía Municipal de Leticia. (2025). *Estrategia de participación ciudadana 2025: Unidos por Leticia*. Leticia, Amazonas: Alcaldía Municipal de Leticia. Secretaría de Planeación e Infraestructura.
- Alcaldía Municipal de Quibdó. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027: Quibdó, territorio de vida* [Documento institucional].
- AngloGold Ashanti Colombia. (2018a). *La Colosa “El futuro de oro del Tolima”*. AngloGold Ashanti. <https://anglogoldashanticolombia.com/la-colosa-oro-del-tolima/1421/>

AngloGold Ashanti Colombia. (2018b). *La Colosa es una oportunidad de oro para el Tolima* [Comunicado de prensa]. AngloGold Ashanti Colombia.

<https://anglogoldashanticolombia.com/la-colosa-una-oportunidad-oro-tolima/2588/>

AngloGold Ashanti Colombia. (2018c). *Decirle no a La Colosa es darle una oportunidad a la minería ilegal en el Tolima* [Comunicado de prensa]. AngloGold Ashanti Colombia.

<https://anglogoldashanticolombia.com/decirle-a-la-colosa-darle-una-oportunidad-a-la-mineria-ilegal-en-tolima/2591/>

AngloGold Ashanti Colombia. (2020). *Los 20 mitos y verdades sobre el Proyecto Quebradona* [Comunicado de prensa]. AngloGold Ashanti Colombia.

<https://anglogoldashanticolombia.com/los-25-mitos-y-verdades-sobre-el-proyecto-quebradona/4088/>

AngloGold Ashanti Colombia. (s. f.). Quiénes somos. Recuperado el 24 de septiembre de 2025, de

<https://anglogoldashanticolombia.com/quienes-somos/#:~:text=Proponemos>

Arias Pineda, J. N. (2020). Monitoreo participativo de los recursos naturales dentro del ámbito de la gobernanza ambiental en las áreas de conflicto armado interno en Colombia. *Especialización en Planeación Ambiental y Manejo de Recursos Naturales, Facultad de Ingeniería, Universidad Militar Nueva Granada*.

<https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/6d10fac9-cab5-42cc-bebf-f45cf0987098/content>

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (2023). *Experiencias: Mecanismos de participación ciudadana. Audiencia pública ambiental. Acciones adelantadas en el año 2023* (Ed. N.º 1).

Grupo de Participación Ciudadana.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (2024). *Estrategia de participación de la ANLA* [Documento institucional]. Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (2024). *Informe de gestión 2024* [Informe institucional].

Badillo Mendoza, M. E., & Marta-Lazo, C. (2014). Análisis de la contrainformación en internet relacionada con la minería: Estudio de caso proyecto La Colosa, Tolima (Colombia). *Revista Eleuthera*, 11, 31–53. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/4830/1/EleutheraVol11Completa.pdf#page=31>

Báez, A. (2023). Gobernanza: estado del arte. *Estudios de la Gestión: Revista Internacional de Administración*, 13, 125–148. <https://doi.org/10.32719/25506641.2023.13.6>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2016). *Los términos multicultural e intercultural en educación* (Asesoría Técnica Parlamentaria, Área Políticas Sociales, Anexos: 1853–3904). https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio%2F10221%2F22442%2F1%2FCN_multiculturalismo_interculturalidad_educaci%C3%B3n.pdf&utm_source=.com

Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. Traducción del italiano: Germán Pérez v Rosa Ma. Mirón. Estudios Políticos. <https://revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/60131/53037>

Brisneda Díaz, M. A. (2023). *Marcha Carnaval: Ibagué se movilizó masivamente en defensa del agua y los recursos naturales*. Alerta Tolima. <https://www.alertatolima.com/noticias/tolima/ibague/ibague-se-movilizo-en-defensa-del-agua-y-los-recursos-naturales-en-la-marcha>

Calbet, N. (2016). *Democracia participativa*. Comunicación, Cultura y Política, 3(2), 107–126.

<https://journal.universidadean.edu.co/index.php/revistai/article/view/1308>

Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9–36.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422008000200002&script=sci_arttext

Castro-Buitrago, E. (2021). Gestión del territorio, cambio climático y movilidad humana: Retos de la ciudad de Medellín, Colombia. En J. Agudo González (Coord.), *La gobernanza del territorio: Cooperación interadministrativa, participación ciudadana y derechos de las minorías* (pp. 327–337). Bosch Editor. https://research-ebSCO-com.bd.univalle.edu.co/c/tq5lcz/ebook-viewer/pdf/cg4jyx6rlf/page/pp_94

Castro-Buitrago, É., Vélez-Echeverri, J., & Madrigal-Pérez, M. (2019). Gobernanza del agua y Consejos de cuenca: Análisis desde los derechos humanos al agua y a la participación ambiental. *Opinión Jurídica*, 18(37), 43–63. <https://doi.org/10.22395/ojum.v18n37a1>

Centeno, M., Iacovino, R., & Bonatti, R. (2019). Políticas públicas con enfoque territorial: Estrategias para el impulso del desarrollo endógeno y la gobernanza multi-escalar en la ruralidad argentina. En L. M. Cuervo & M. del P. Délano (Eds.), *Planificación multiescalar, regional y local* (Vol. 1, pp. 105–124). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/76989d4b-2047-458e-82b2-8de3c1ebd8b3/content>

Chilito Piamba, E. A. (2018). Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad: Experiencias de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto.

El caso del corregimiento de Lerma. *Estudios Políticos*, (53), 57–80.

<https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a03>

Colombia Solidarity Campaign. (2011). *La Colosa: La búsqueda de El Dorado en Cajamarca, Colombia* (Versión 1).

https://www.colombiasolidarity.org.uk/attachments/article/552/LA_COLOSA-La-Busqueda-de-El-Dorado-en-Cajamarca-v1.pdf

Colombia Solidarity Campaign. (2013). *La Colosa: Una muerte anunciada: Informe alternativo acerca del proyecto de minería de oro de AngloGold Ashanti en Cajamarca, Tolima, Colombia*. BM Colombia Solidarity Campaign.

https://www.colombiasolidarity.org.uk/wpcontent/uploads/2013/12/attachments_article_610_LA-COLOSA_Una-Muerte-Anunciada.pdf

Congreso de la República. (2017). Ciento cuarenta y dos mil hectáreas del Páramo de Santurbán están en peligro.

<https://univalle-leyex-info.bd.univalle.edu.co/noticias/detalle/21483/ciento-cuarenta-y-dos-mil-hectareas-del-paramo-de-santurban-estan-en-peligro-21483>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2018). Acción popular – Exploración y explotación minera sobre las cuencas de los ríos Combeima y Cocora.

Radicación 73001-23-31-000-2011-00611-03 (AP).

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/235/73001-23-31-000-2011-00611-03.pdf>

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR. (2009). *Estado actual del páramo región nororiental: Unidad biogeográfica Santurbán – Departamento Norte de Santander*.

https://santurban.minambiente.gov.co/images/Pdf_santurban/antecedentes/Estado-Actual-Paramo-Santurban_Capitulo2.pdf

Corporación Autónoma Regional de La Guajira – CORPOGUAJIRA. (2023). *Informe de evaluación: Audiencia pública de cierre al Plan de Acción 2020–2023 y sus aportes al PGAR 2020–2031* [Informe institucional].

Corporación Autónoma Regional de La Guajira – CORPOGUAJIRA. (2024). *Informe de evaluación: Participación ciudadana en audiencia pública – Seguimiento al cumplimiento del Plan de Acción 2024–2027* [Informe institucional].

Corporación Autónoma Regional de La Guajira – CORPOGUAJIRA. (2024). *Informe integral de avance en la ejecución del Plan de Acción Cuatrienal 2024–2027* [Informe institucional].

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC. (2023). *Informe de gestión 2023* [Informe institucional].

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC. (2024). *Plan de acción 2024–2027: “Más cerca de la gente”* [Documento institucional]. Dirección de Planeación.

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC. (2025). *Informe de gestión de PQRSDT: Primer trimestre de 2025* [Informe institucional].

Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – CODECHOCÓ. (2023). *Política de participación ciudadana en la gestión pública* [Documento institucional].

Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – CODECHOCÓ. (2024). *Estrategia de participación ciudadana y relacionamiento con el ciudadano* [Documento institucional].

Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – CODECHOCÓ. (2024). *Informe de gestión 2024* [Informe institucional].

Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – CODECHOCÓ. (2017).

Estrategia de participación ciudadana en la gestión de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó [Documento institucional].

Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – CODECHOCÓ. (2023).

Informe de seguimiento a peticiones, quejas, reclamos y denuncias: I semestre año 2023 [Informe institucional].

Corte Constitucional de Colombia. (2018). *Sentencia SU-095/18: Exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo deben ser adoptadas por autoridades nacionales en coordinación y concurrencia de las autoridades territoriales*. Magistrada

ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su095-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2019a). *Sentencia C-053/19: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994*. Magistrada sustanciadora: Cristina Pardo

Schlesinger. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-053-19.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2019b). *Sentencia T-342/19* (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-361 de 2017. M. P. Alberto Rojas Ríos. <https://www-notinet-com-co.bd.univalle.edu.co/noticia/pdfviewNoticia/389374>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (2011, febrero 10). Expediente 68001-22-13-000-

2010-00521-01 (M. P. William Namén Vargas): Improcedencia de tutela para otorgamiento de licencia ambiental para explotación de oro. <https://www-notinet-com-co.bd.univalle.edu.co/noticia/pdfviewNoticia/207027>

- Cortolima. (2013). *Informe de gestión primer semestre año 2013*. Cortolima.
https://cortolima.gov.co/images/transparencia/7.1/7.1.1_informes_de_gestion/informe_de_gestion_primer_semestre_ano_2013/Informe_de_Gestion_CORTOLIMA_2013A.pdf
- Cosajuca. (s. f.). *Por la defensa del territorio y la soberanía alimentaria*. Revista Semillas, (77-78).
Fundación Semillas. https://semillas.org.co/apc-aa-files/353467686e6667686b6c676668f16c6c/rev-semillas-77-78_cosajuca.pdf
- Cosoy, N. (2017, marzo 28). “No queremos plata, no queremos oro, queremos el agua”: así es Cajamarca, el pueblo de Colombia que derrotó a la minería. *BBC Mundo*.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39426257>
- Cruz González, L. D., & Mballa, L. V. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. *Políticas Públicas*, 10(1), 63–88.
<https://core.ac.uk/download/pdf/162593827.pdf>
- Cruz González, L. D., & Mballa, L. V. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. *Revista Políticas Públicas*, 10(1), 45–68. <https://rediiie.cl/wp-content/uploads/2963-Texto-del-art%C3%ADculo-6204-1-10-20170828.pdf.pdf>
- DANE. (2022). Situación de las mujeres rurales desde las estadísticas oficiales. Serie notas estadísticas. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2022-nota-estadistica-mujer-rural-presentacion.pdf>
- De Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (2015). Introducción. En F. de Castro, B. Hogenboom, & M. Baud (Eds.), *Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones* (pp. 13–32). CLACSO.
https://pure.uva.nl/ws/files/2495586/159718_472319.pdf

- De la Mora-De la Mora, G., & Montaña Salazar, R. (2016). ¿Hacia la construcción de una gobernanza ambiental participativa? Estudio de caso en el Área Metropolitana de Guadalajara. *Intersticios Sociales*, (11), 1–28. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-49642016000100008&script=sci_arttext
- Decreto 1076 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. 26 de mayo de 2015.
- Decreto 330 de 2007. Por el cual se reglamenta la conformación y funcionamiento de los Consejos Territoriales de Planeación. 6 de febrero de 2007.
- Delgado, L. E., Bachmann, P. L., & Oñate, B. (2007). Gobernanza ambiental: Una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana. *Ambiente y Desarrollo*, 24(3), 25–35. <https://biblioteca.cehum.org/bitstream/123456789/989/1/Delgado%2c%20Bachmann%2c%20O%2c%20Oñate.%20Gobernanza%20ambiental%2c%20una%20estrategia%20>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (s. f.). Manual de estructura del Estado colombiano: Sector ambiente y desarrollo sostenible [PDF]. Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/13_Sector_Ambiente_y_Developmento_Sostenible.pdf
- Díaz Montaña, E. I., Ariza García, M. X., & Hernández Ruiz, D. F. (2013). Situación actual del páramo de Santurbán: Abordaje desde los costos ambientales, las instituciones constitucionales y legales. *Principia Iuris*, 20, 227–243. <https://univalle-leyex-info.bd.univalle.edu.co/articulo/detalle/9429/situacion-actual-del-paramo-santurban-abordaje-desde-los-costos-ambientales-las-instituciones-c-9429/pdf>

- Díaz Montaña, E. I., Ariza García, M. X., & Hernández Ruiz, D. F. (2013). Situación actual del páramo de Santurbán: Abordaje desde los costos ambientales, las instituciones constitucionales y legales. *Principia Iuris*, 20, 227–243. <https://univalle-leyex-info.bd.univalle.edu.co/articulo/detalle/9429/situacion-actual-del-paramo-santurban-abordaje-desde-los-costos-ambientales-las-instituciones-c-9429/pdf>
- Díaz Parra, K. Y. (2021). Políticas de exclusión y resistencias desde el Sur: Planeación participativa en San Vicente del Caguán – Caquetá. En J. Agudo González (Coord.), *La gobernanza del territorio: Cooperación interadministrativa, participación ciudadana y derechos de las minorías* (pp. 339–350). Bosch Editor. https://research-ebsco-com.bd.univalle.edu.co/c/tq5lcz/ebook-viewer/pdf/cg4jyx6rlf/page/pp_94
- Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. *Colombia Internacional*, (93), 93–117. <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>
- Domínguez Machado, J., & Vélez Senior, M. A. (2014). El proyecto de la nueva base naval de Cartagena en Tierrabomba: Gobernanza ambiental y participación ciudadana. *Economía & Región*, 8(2), 115–138. <https://revistas.utb.edu.co/economiayregion/article/view/77/59>
- Dufour, D. R. (2009). *Gobernanza versus gobierno*. Cuadernos de Administración, 41, 27-37 (Universidad del Valle, Colombia). http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-46452009000100003&script=sci_arttext
- Durán, C. A. (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: Reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. *Revista de Estudios Sociales*, (32), 60–73. <https://doi.org/10.7440/res32.2009.05>

- ENDA Colombia. (2023). *Monitoreo ambiental comunitario: Muestreo de agua* (1.^a ed.). ENDA Colombia. <http://www.endacol.com/>
- Espinosa Menéndez, N. (2023). Gobernanza ambiental sin soberanía: postconflicto, violencia y la conservación siempre aplazada de la Sierra de La Macarena. *Ágora U.S.B.*, 23(2), 375–399. <https://doi.org/10.21500/16578031.6733>
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 5(10), 71–109. <https://www.redalyc.org/pdf/628/62811391004.pdf>
- Falleo, M. E. (2021). La protección de los/as defensores/as en la gobernanza ambiental: Acuerdo de Escazú. *Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata*. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/129273>
- Fals Borda, O. (1987). *Democracia y participación: algunas reflexiones*. Universidad Nacional de Colombia. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/8654/9298>
- Fernández L., J., Fernández, M. I., & Soloaga, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: Alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe* (Documentos de Proyectos, LC/TS.2019/65, LC/MEX/TS.2019/16). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://ri.iberomx/bitstream/handle/iberomx/3112/SI_DOC TRAB_11 .pdf?sequence=1
- Fonseca Lindao, G., Arroyo De La Ossa, M., & Castellanos Suárez, J. A. (2022). Gobernanza ambiental con enfoque étnico: Una apuesta de gestión en áreas protegidas del Caribe colombiano. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 13(5), 905–916. <https://doi.org/10.29312/remexca.v13i5.3234>

Fontaine, G., & Narváez Quiñónez, I. (2007). Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador.

En G. Fontaine (Ed.), *Yasuní en el siglo XXI: El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía* (pp. 13–32). FLACSO Sede Ecuador; Instituto Francés de Estudios Andinos; Abya Yala.

https://www.researchgate.net/publication/258048081_Problemas_de_la_gobernanza_ambiental_en_el_Ecuador

Franco Correa, A., Villalobos Camargo, G., & Sarria, A. S. (2021, agosto 1). *La gobernanza ambiental ciudadana: un análisis sobre el uso de Twitter como mecanismo de fortalecimiento del activismo de movimientos sociales: el caso del páramo de Santurbán (2010–2021)*. Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER).

<https://cider.uniandes.edu.co/la-gobernanza-ambiental-2010-2021/>

Fundación Natura Colombia. (2024). *Informe de gestión anual 2024* (2.^a ed.). Fundación Natura Colombia.

García Jaramillo, L., & Palacio Jaramillo, J. I. (2022). Participación ciudadana en procesos de gobernanza regulatoria local: Análisis de la construcción normativa en la Alcaldía de Medellín (Colombia) (2017-2018). *Revista Derecho del Estado*, (51), 103–135.

<https://doi.org/10.18601/01229893.n51.04>

Garza Talavera, R. de la. (2016). *Usos y costumbres y participación política en México* (1.^a ed.; J. A. Morales Mendieta, Nota introductoria). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

https://teeh.org.mx/iipce/images/Programas/Diplomado_Internacional_Derecho_Electoral/Lectura%203-M15.pdf

- Gobernación del Tolima. (s. f.). *Municipio de Cajamarca* [Página web sobre turismo]. Tolima Turismo. <https://tolima.gov.co/tolima/informacion-general/turismo/1927-municipio-decajamarca>
- Gómez, J. (2021). Tribunal internacional apoyó la protección del Páramo Santurbán en el caso Eco Oro. WWF. <https://www.wwf.org.co/?370452/Tribunal-internacional-apoyo-la-proteccion-del-Paramo-Santurban-en-el-caso-Eco-Oro>
- Graña, F. (2005). *Todos contra el Estado: Usos y abusos de la “gobernanza”*. Espacio Abierto, 14(4), 501–530. <https://www.redalyc.org/pdf/122/12214401.pdf>
- Grupo de Investigación Geoambiental Terrae, Fierro Morales, J., Ángel Huertas, A. E., Castillo Ortegón, A., Quintero Chavarría, E., Llorente Valbuena, A. M., & Cuida López, E. (2016). *Análisis desde la perspectiva de amenazas socioambientales de una mina de oro a cielo abierto: Caso de estudio La Colosa, Cajamarca (Tolima)*. <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Amenazas-Colosa-final.pdf>
- Guardo Rúa, D. (2017). *De la gestión integral de los recursos hídricos hacia la gobernanza del agua: Un escenario para la participación comunitaria de San José de Playón por su derecho al agua* [Trabajo de grado, Universidad de Cartagena]. Universidad de Cartagena. <https://repositorio.unicartagena.edu.co/server/api/core/bitstreams/7b6713da-27c9-4826-a0b4-57d696f7997a/content>
- Güiza Suárez, L., Rodríguez-Barajas, C. D., Ríos Osorio, B. O., & Moreno Gallo, S. S. (2016). Género y empoderamiento comunitario en un contexto de posconflicto: El caso de Vergara, Cundinamarca (Colombia). *Estudios Socio-Jurídicos*, 18(2), 117–146. <https://doi.org/10.12804/esj18.02.2016.04>

Hurtado, J. I. (2019). El páramo de Santurbán: visión del gobierno. En XX Jornadas de Derecho Constitucional: Colombia fragmentada [Documento institucional]. Universidad Externado de Colombia.

Indepaz. (2009). *Exploración en La Colosa: entre ingenuidades e insinuaciones*. Indepaz – Empresas y Derechos Humanos. <https://indepaz.org.co/exploracion-en-la-colosa-entre-ingenuidades-e-insinuaciones/>

Infobae. (2022). *Piden al Consejo de Estado mantener la suspensión de los permisos ambientales para la mina La Colosa*. Infobae. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/04/21/piden-al-consejo-de-estado-mantener-la-suspension-de-los-permisos-ambientales-para-la-mina-la-colosa/>

Innerarity, D. (2011). *¿Qué es eso de la gobernanza?* Tiempo de Paz, 100, 228–233. <https://www.globernance.org/wp-content/uploads/2011/01/Gobernanza.pdf>

INVERMAR. (s. f.). Sistema Nacional Ambiental: Los actores del SINA [PDF]. <https://www.invemar.org.co/redcosteral/invemar/docs/1843SINA.pdf>

Issa Gutiérrez, A. (2014). *Gobernanza ambiental en los municipios de Risaralda (2003–2012): Hacia un modelo de valoración de la gobernanza ambiental local* [Tesis de maestría, Universidad Tecnológica de Pereira]. Repositorio Institucional UTP. <https://repositorio.utp.edu.co/server/api/core/bitstreams/3905a485-edfb-4559-b77e-963119e3945c/content>

Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Ibagué. (2023). *Sentencia de primera instancia. Radicación 73001-33-33-002-2020-00087-00 (Medio de control: simple nulidad; Guillermo Francisco Reyes González vs. Municipio de Cajamarca – Concejo Municipal de Cajamarca, Tolima)*. República de Colombia, Rama Judicial del Poder Público.

https://justiciaambientalcolombia.org/wp-content/uploads/2023/11/Fallo_Primerainstancia_01112023.pdf

Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez (Coord. y Trad.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-80). Instituto Nacional de Administración Pública. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf

Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. 31 de mayo de 1994.

Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. 6 de julio de 2015.

Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el “Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” de la OIT. 4 de marzo de 1991.

Ley 2273 de 2022. Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” (Acuerdo de Escazú). 31 de octubre de 2022.

Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia en favor de las comunidades negras. 27 de agosto de 1993.

Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. 22 de diciembre de 1993.

Lombana Silva, N. (2013). *En Ibagué: Multitudinaria marcha carnaval rechaza megaminería a cielo abierto*. Semanario Voz. <https://semanariovoz.com/en-ibague-multitudinaria-marcha-carnaval-rechaza-megamineria-a-cielo-abierto/>

- Lopes, D. (2021). Decisiones sostenibles a través de la participación de los ciudadanos en el contexto de la planificación. En J. Agudo González (Coord.), *La gobernanza del territorio: Cooperación interadministrativa, participación ciudadana y derechos de las minorías* (pp. 395–410). Bosch Editor. https://research-ebsco-com.bd.univalle.edu.co/c/tq5lcz/ebook-viewer/pdf/cg4jyx6rlf/page/pp_94
- López, C. (2025). Estado colombiano gana nuevo pulso internacional en el caso de la minera Eco Oro en el páramo de Santurbán. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/estado-colombiano-gana-pulso-internacional-en-el-caso-con-la-minera-eco-oro-3442564este>
- Martínez Ramos, G. R. (2022). Los fondos de agua como ejercicio de gobernanza local y participación ciudadana. *Ciencia Jurídica*, 11(21), 129-141. <https://doi.org/10.15174/cj.v11i21.336>
- Martínez Rivillas, A. (2010). Estudio General de Riesgos Integrales del Proyecto de Exploración y Explotación Minera La Colosa, Colombia. Ibagué.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-105). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf
- Meneses, Y. C. (2021). *El impacto de las medidas ambientales en el estándar de expropiación indirecta El caso Eco Oro c. Colombia*. Revista de Derecho, 54, 247-289. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8119371.pdf>
- Milanés Mercado, M. M. (2015). *Participación ciudadana, un modelo para la gobernanza local* [Trabajo de grado, Universidad EAFIT]. Repositorio Institucional EAFIT.

<https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/b68cd39f-9cac-42a0-9719-f2c3832a59d3/content>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Concepto 14707 de 2014, sobre el proceso de delimitación del Páramo de Santurbán. <https://www-notinet-com-co.bd.univalle.edu.co/noticia/pdfviewNoticia/289596>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014, abril 23). Concepto 13182 de 2014: ¿Qué determinaciones jurídicas se adoptarán con los títulos mineros pertenecientes al proyecto de la delimitación del Páramo de Santurbán? <https://www-notinet-com-co.bd.univalle.edu.co/noticia/pdfviewNoticia/279472>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024). *Plan de participación ciudadana* (Versión 4, Código DS-A-SCD-15) [Documento institucional].

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025). *Informe de gestión de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias y solicitudes de acceso a la información: Periodo primer trimestre 2025 (1 de abril de 2025 al 30 de junio de 2025)* [Informe]. Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto y Servicio al Ciudadano.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025). *Minambiente fortalece trabajo en el territorio por la gestión integral del páramo de Santurbán*. <https://www.minambiente.gov.co/minambiente-fortalece-trabajo-en-el-territorio-por-la-gestion-integral-del-paramo-de-santurban/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025). Proyecto de resolución: Por medio de la cual se modifica la Resolución 0221 de 2025, corregida por la Resolución 0239 de 2025, en el sentido de actualizar el área geográfica efectiva y precisar la cartografía de la Reserva de Recursos Naturales Renovables de carácter temporal en el costado occidental del macizo de

Santurbán en jurisdicción de los municipios de Suratá, Matanza, California, Vetás, Charta, Tona y Bucaramanga del departamento de Santander [Proyecto normativa].

<https://www.minambiente.gov.co/consulta/por-medio-de-la-cual-se-modifica-la-resolucion-0221-de-2025-corregida-por-la-resolucion-0239-de-2025-en-el-sentido-de-actualizar-el-area-geografica-efectiva-y-precisar-la-cartografia-de-la/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025). *Seguimiento de actividades de acompañamiento y espacios de participación en el ejercicio misional de la entidad, 2024* [Documento de consulta]. Subdirección de Educación y Participación.

Molina, D. (2013). *Turismo rural y gobernanza ambiental: Conceptos divergentes en países desarrollados y países en vías de desarrollo*. Anuario Turismo y Sociedad, 14, 217–235. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2435341

Molina, D. (2014). *Gobernanza ambiental en Colombia: La acción estatal y de los movimientos sociales*. Ambiente y Desarrollo, 18(34), 27–42. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/ambienteydesarrollo/article/view/9738>

Montecinos, E., Contreras, P., Y Fuentes, V. (2020). Democracia y participación ciudadana en Chile: Factores y condicionantes para una gestión municipal participativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (76), 97–126. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357568455004/357568455004.pdf>

Montoya Domínguez, E., y Rojas-Robles, R. (2016). *Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental*. Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá - Instituto de Estudios Ambientales (IDEA). <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/64547>

Munévar Quintero, C. A., González Londoño, L. F., & Henao Londoño, A. A. (2017). Conflictos socioambientales: Entre la legitimidad normativa y las legitimidades sociales. Caso mina La

Colosa, Cajamarca (Tolima, Colombia). *Luna Azul*, (44), 196–220.
<https://doi.org/10.17151/luaz.2017.44.10>

Muñoz Telles, J. M. (2021). *La Colosa: Una disputa entre el valor del oro y el valor del medio ambiente en Colombia. Análisis desde el enfoque del desarrollo humano que busca entender el funcionamiento de la capacidad de agencia a través del estudio de un caso* [Tesis de maestría, Programa de Desarrollo Humano, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio Institucional UASB. <http://hdl.handle.net/10469/17738>

Navarro, J. (2004). *Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de “auditoría social”*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/419B7DCC3CD4D99005257A280073B8E2/\\$FILE/16.Participaci%C3%B3n_ciudadana_y_gesti%C3%B3n_parlamentaria.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/419B7DCC3CD4D99005257A280073B8E2/$FILE/16.Participaci%C3%B3n_ciudadana_y_gesti%C3%B3n_parlamentaria.pdf)

No a la Mina. (2013). *Alcalde de Ibagué solicita a Anglogold Ashanti que renuncie a títulos mineros*.
<https://noalamina.org/latinoamerica/colombia/item/10900-alcalde-de-ibague-solicita-a-anglogold-ashanti-que-renuncie-a-titulos-mineros>

Noriega, A. M. (2024, mayo 22). *¿Por qué Colombia es uno de los países más biodiversos del mundo?* Radio Nacional de Colombia. <https://www.radionacional.co/actualidad/medio-ambiente/biodiversidad-colombia-especies-datos-y-retos>

Olea Peñaloza, J. (2020). Gobernanza como contradicción: Reflexiones sobre el territorio en la configuración de la gobernanza ambiental. *Investigaciones Geográficas: Una Mirada Desde El Sur*, (60), 4–17. <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2020.57251>

- Oraisón, M. (2016). La participación como estrategia de inclusión: el discurso de las políticas del Bicentenario. En A. M. Pérez Rubio & P. Barbetti (Coords.), *Políticas sociales: significaciones y prácticas* (pp. 21-42). Estudios Sociológicos Editora. https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/52356/RIUNNE_FHUM_CL_Oraisón_MM.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Parra-Romero, A. (2022). ¿De quién es el páramo de Santurbán? Ancestralidad minera como narrativa de defensa del territorio en el municipio de Vetás, Santander. *Revista Tabula Rasa*, (36), 167–189. <https://doi.org/10.25058/20112742.n36.08>
- Peñaranda Arregoces, J. J. (2024). *Informe de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias – PQRSD y atención a las quejas ambientales* [Informe institucional]. Corporación Autónoma Regional de La Guajira – CORPOGUAJIRA.
- Peraza, A. (2005). *Democracia participativa y derechos humanos*. Revista electrónica Aportes Andinos, 13. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/791/1/RAA-13-Peraza-Democracia%20participativa%20y%20derechos%20humanos.pdf>
- Piñeros Durán, S. (2023). *Gobernanza ambiental y proyectos de restauración: Coralina en Providencia y Santa Catalina* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/65059>
- Presidencia de la República. (2024). Gobierno inicia proceso para declarar zona de reserva temporal en Santurbán. <https://univalle-leyex-info.bd.univalle.edu.co/noticias/detalle/39009/gobierno-inicia-proceso-para-declarar-zona-de-reserva-temporal-en-santurban-39009>
- Prieto Martín, P. (2009). *Rumbo a Ítaca: la participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI*. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La participación de los ciudadanos en la gestión pública” (Segundo

https://www.academia.edu/443902/Rumbo_a_%C3%8Dtaca_La_participaci%C3%B3n_ciudadana_municipal_en_los_albores_del_siglo_XXI

Procuraduría General de la Nación. (2022). La Procuraduría tiene competencia en la protección del Páramo de Santurbán. <https://univalle-leyex-info.bd.univalle.edu.co/noticias/detalle/33270/la-procuraduria-tiene-competencia-en-la-proteccion-del-paramo-de-santurban-33270>

Procuraduría General de la Nación. (2025). *Gobierno sigue incumpliendo sentencia sobre el Páramo de Santurbán: Informe Procuraduría-Defensoría denuncia grave desinterés con consecuencias*. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/gobierno-incumpliendo-sentencia-paramo-santurban-informe-procuraduria-defensoria-denuncia-grave-desinteres-consecuencias.aspx>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (s. f.). *Gobernanza ambiental*. PNUMA. <https://sostenibilidadyprogreso.org/files/entradas/gobernanza-ambiental.pdf>

Ramírez Nárdiz, A. (2016). Participación ciudadana e interpretación de la constitución: Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa. *Revista IUS*, 10(37), 171-192. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472016000100171&lng=es&tlng=es

Reyes, B., & Jara, D. (2005). *Gobernanza ambiental: Mensajes desde la periferia*. Instituto de Ecología Política. https://www.academia.edu/download/32760413/Gobernanza_Ambiental_Tirua.pdf

Roa García, M. C., Roa Avendaño, T., & Acosta, A. (2016). La democratización ambiental, pieza clave en el post-conflicto colombiano. *Rebelión*. <https://www.rebelion.org/docs/231498.pdf>

- Rodríguez Burgos, K. E. (2015). *Democracia y tipos de democracia*. En Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria (pp. 49–66). Tirant lo Blanch. <http://eprints.uanl.mx/8477/>
- Romero Prada, V. R. (s.f). *La responsabilidad interna de Colombia no reconocida: El caso del Páramo de Santurbán*. <https://una.uniandes.edu.co/blog/291-la-responsabilidad-interna-de-colombia-no-reconocida-el-caso-del-paramo-de-santurban>
- Romero, A., & Vera Colina, M. A. (2014). Las empresas transnacionales y los países en desarrollo. *Tendencias*, 15(2), 307–326. <https://doi.org/10.22267/rtend.141502.43>
- Sánchez García, D. P. (2014). El conflicto por la producción del territorio en el caso del proyecto minero La Colosa, Tolima, Colombia. En B. Göbel & A. Ulloa (Eds.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina* (pp. 347–372). Universidad Nacional de Colombia; Ibero-Amerikanisches Institut. <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2019/06/Go%CC%88belBarbara-Astrid-Ulloa.-2014.-Extractivismo-minero-en-Colombia-y-Ame%CC%81rica-Latina.-.pdf#page=348>
- Santaella Quintero, H. (2021). La gobernanza territorial frente a actividades minero-energéticas en Colombia: El difícil equilibrio entre coordinación interadministrativa, participación ciudadana y autonomía técnica de las autoridades administrativas sectoriales. En J. Agudo González (Coord.), *La gobernanza del territorio: Cooperación interadministrativa, participación ciudadana y derechos de las minorías* (pp. 33–59). Bosch Editor. https://research-ebSCO-com.bd.univalle.edu.co/c/tq5lcz/ebook-viewer/pdf/cg4jyx6rlf/page/pp_94
- Santandreu, A. (2007). *Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental*. Snap. https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/dt10_santandreu_08.pdf

- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. En M. Luz Moran (Ed). Versión Española. Alianza Editorial S.A. Madrid, 1992. (p.27-62).
<https://revistaingenieriaconstruccion.uc.cl/index.php/rcp/article/download/6850/6388>
- Schejtman, A., & Berdegué, J. A. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
https://www.academia.edu/5258075/Desarrollo_territorial_rural
- Secretaría de Competitividad, Medio Ambiente y Turismo. (2024). *Informe de rendición de cuentas: Vigencia 2024*. [Informe institucional]. Alcaldía Municipal de Leticia.
- Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024). *Informe de rendición de cuentas 2023-2024* [Informe institucional].
- Sorribas, P. M., & Garay Reyna, Z. (2014). La participación, entre la democracia participativa y la democracia directa: Aportes desde un enfoque psicosocial. *Polis*, 10(2), 45–70.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-23332014000200003&script=sci_arttext
- Torres, J. F. (2018). *Cajamarca - Tolima votó NO en la consulta popular*. Grupo Semillas.
<https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/353467686e6667686b6c6766668f16c6c/5-cajamarca-tolima.pdf>
- Touraine, A. (1995). *La representatividad de los actores políticos en “¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica - México.
- Triana Cortés, M. (2018). *El proyecto minero La Colosa (Tolima) desde las perspectivas ambiental y político-institucional del desarrollo sostenible* [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Uniandes. <https://hdl.handle.net/1992/34665>

- Tribunal Administrativo del Tolima. (2016). *Sentencia acción popular No. 73001-23-33-000-2011-00613-00* [Sentencia]. Magistrado ponente: Carlos Leonel Buitrago Chávez. Ibagué, Colombia. https://cortolima.gov.co/images/noticias/pdf/Accion_popular_2011_00613.pdf
- UNESCO (2006). *Directrices UNESCO sobre la educación intercultural*. UNESCO, París. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147878s.pdf>
- Unidad Investigativa. (2012). *Los dueños de las minas. El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/febredeloro/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_MULTIMEDIA-12412142.html
- Urrego Vargas, O. J. (2022). *Prácticas resistentes y alternativas en el territorio de Cajamarca-Tolima frente al proyecto minero La Colosa* [Tesis de maestría, Universidad Distrital Francisco José de Caldas]. Repositorio Institucional Universidad Distrital. <http://hdl.handle.net/11349/31755>
- Vanegas Ramírez, A. Y., Ariza López, H., Mantilla Acuña, A., Vélez Hernández, P. A., Guzmán Serna, C. D., Vega Rondón, J. C., & Montaña Hernández, C. D. (2021). Sistema Nacional Ambiental – SINA [Presentación]. Prezi. <https://prezi.com/i/3s8obzeinwwr/sistema-nacional-ambiental-sina/>
- Vargas Cuéllar, M. I. (2010). Niveles de participación ciudadana en las políticas públicas: Una propuesta para el estudio de mecanismos institucionales de participación. *Tlatemoani. Revista Académica de Investigación*, (2), 1–22. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7306147.pdf>
- Velásquez, F. C., Y González, E. R. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. <https://dlwqtxts1xzle7.cloudfront.net/31126817/social36-libre.pdf>

- Vélez, J. (2017). *Los errores de AngloGold Ashanti*. La Silla Vacía.
<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-errores-de-anglogold-ashanti/>
- Verdad Abierta. (2016). *Los conflictos detrás del proyecto La Colosa, en Tolima*.
<https://verdadabierta.com/los-conflictos-detras-del-proyecto-la-colosa-en-tolima/>
- Vior, E. J. (1996). Condiciones de la participación efectiva en grandes obras de infraestructura: El ejemplo de la hidrovía Paraguay-Paraná. En European Environmental Bureau (Ed.), *Políticas medioambientales en la UE y el MERCOSUR* (pp. 3–4).
<https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Vior/publication/265237141.pdf>
- Walsh, C. (2005). “Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad”, en Signo y Pensamiento Vol. XXIV N°46. Pp. 39-50.
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/view/4663/3641>
- Walter, M., & Urkidi, L. (2015). Consultas comunitarias: Respuestas a la minería a gran escala en América Latina. En F. de Castro, B. Hogenboom, & M. Baud (Eds.), *Gobernanza ambiental en América Latina* (pp. 331–354). CLACSO; ENGOV.
https://pure.uva.nl/ws/files/2495586/159718_472319.pdf
- WWF Colombia. (2023). *Reporte anual 2023* [Documento institucional]. WWF Colombia.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (Universidad Nacional Autónoma de México) /Miguel Ángel Porrúa. <https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/5650/2/Gobernabilidad%20y%20participacion%20ciudadana%202.pdf>
- Zuleta Valencia, J. (2019). *Cajamarca: una historia de luchas ganadas pero líderes ambientales desprotegidos*. Mongabay Latam / El Colombiano.

<https://es.mongabay.com/2019/10/defensores-ambientales-colombia-mina-de-oro-en-cajamarca/>

Anexos

Anexo A. Marco normativo de la participación y la gestión ambiental en Colombia

Nombre de la norma	Ámbito (Ambiental / Participación)	Objeto	Principios constitucionales que defiende	Instrumentos legales definidos	Mecanismos de acción colectiva
Ley 99 de 1993	Ambiental y Participación	Crea el Ministerio del Medio Ambiente, organiza el SINA, establece principios de desarrollo sostenible, regula el manejo de recursos naturales y ambientales. También crea Consejos Ambientales con representación de comunidades indígenas, afrocolombianas, ONGs, gremios, universidades, etc.	Art. 1, 2 y 79 a 82 de la Constitución. Principios: desarrollo sostenible, participación ciudadana, biodiversidad como patrimonio nacional, precaución ambiental, función ecológica de la propiedad, y protección del interés colectivo.	Creación del Ministerio del Medio Ambiente, creación del SINA (Sistema Nacional Ambiental), licencias ambientales, planes de manejo ambiental, áreas protegidas, autoridad ambiental nacional, regional y local.	Participación ciudadana en procesos de licenciamiento, consultas previas (pueblos indígenas y comunidades étnicas), audiencias públicas ambientales, derecho de petición ambiental, participación en los Consejos Consultivos Ambientales.(Art.7, 69, 74, 76)
Ley 134 de 1994	Participación	Regula los mecanismos de participación del pueblo	reconoce la soberanía popular como base del orden constitucional, establece como finalidad esencial del Estado facilitar la participación ciudadana en las decisiones que los afectan y que consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.	Referendo, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y normativa, revocatoria del mandato.	Referendo (Art. 8-17) Plebiscito (Art. 18-23) Consulta popular (Art. 24-31) Cabildo abierto (Art. 32-34) Iniciativa popular legislativa y normativa (Art. 35-38) Revocatoria del mandato (Art. 6-7 y 65-69)
Ley 1757 de 2015	Participación	Su objetivo principal es fortalecer la democracia participativa mediante la garantía del derecho a la participación de los ciudadanos en la vida política, administrativa, económica, social y cultural del país.	esta norma se fundamenta principalmente en los artículos 1, 2, 40 y 103 de la C.P. Estos artículos consagran a Colombia como un Estado social de derecho fundado en la participación ciudadana y la Soberanía popular, y reconocen el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Además, refuerza principios como la democracia participativa, el pluralismo, el control social, la autonomía territorial y la transparencia en la	se encuentran los planes estratégicos de participación ciudadana, las instancias de participación como los consejos ciudadanos, las veedurías, los observatorios ciudadanos y los presupuestos participativos. También se establece el deber de las entidades públicas de rendir cuentas y se promueve la formación ciudadana a través de programas educativos.	la ley contempla tanto los mecanismos tradicionales como los nuevos espacios de participación. Entre ellos se incluyen el cabildo abierto, la consulta popular, el referendo, la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa y normativa. Además, se destaca el papel de las veedurías ciudadanas como una forma organizada de vigilancia a la gestión pública, así como la participación incidente en la formulación de políticas públicas y las plataformas de organizaciones sociales. (art. 9.13,14,15,16,17,18,19,20, capítulo II)
Ley 2273 de 2022 Acuerdo de Escazú	Ambiental y Participación	es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. (art.1) tiene como objetivo reconocer el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras que han ocupado tradicionalmente tierras baldías en zonas ribereñas, proteger su identidad cultural y derechos como grupo étnico, y promover su desarrollo económico y social, garantizando condiciones reales de igualdad de oportunidades. También se aplica a comunidades negras en otras zonas del país que cumplan con estos	Art. 1, 2, 79, 80, 95 y 103 de la Constitución Política: derecho a un ambiente sano, participación ciudadana, deber de proteger el ambiente, democracia participativa y sostenibilidad ambiental.	se destacan las acciones de incidencia climática, los planes de adaptación y mitigación al cambio climático, y el fortalecimiento de los mecanismos de consulta previa ambiental. También establece lineamientos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) y reconoce los derechos de la naturaleza, promoviendo un enfoque más integral y participativo de la política climática.	fomenta la participación ciudadana en la formulación de políticas climáticas, facilitando el acceso a información y la creación de espacios de concertación y diálogo entre la sociedad civil y el Estado. Asimismo, reconoce a las organizaciones sociales y comunitarias como actores clave en la gobernanza climática, y habilita a la ciudadanía a ejercer acciones judiciales y administrativas para exigir el cumplimiento de los compromisos ambientales del Estado, en especial aquellos relacionados con las metas de reducción de emisiones y protección de ecosistemas estratégicos. (art. 2,3,7,8,9)
Ley 70 de 1993	Ambiental y Participación		el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural (Art. 7), el derecho a la participación (Art. 1, 2 y 40), la protección de la propiedad colectiva (Art. 58), el derecho a gozar de un ambiente sano (Art. 79), y la autonomía de las comunidades étnicas en la gestión de sus territorios (Art. 330).	se encuentra el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra a favor de las comunidades negras, mediante un procedimiento de titulación especial. También se definen los Consejos Comunitarios como formas propias de organización y representación legal. Además, la ley incorpora normas sobre el manejo y uso de recursos naturales, la obligación del Estado de realizar consulta previa ante proyectos que afecten a estas comunidades, y la promoción de planes de etnodesarrollo. (Art. 2,3,5,6,7,46,55,58)	La ley reconoce los Consejos Comunitarios como mecanismo de acción colectiva, permitiéndoles representar legalmente a las comunidades negras en la defensa de sus derechos. Asimismo, establece la consulta previa como mecanismo de participación en decisiones sobre actividades económicas, ambientales o administrativas que afecten sus territorios. Las comunidades también tienen derecho a participar en la formulación de políticas de desarrollo sostenible, a presentar proyectos propios de manejo ambiental y a organizarse colectivamente para la defensa del territorio y los recursos naturales. (Art. 2,5,6,7,54,55)
Decreto 1076 de 2015	Ambiental	Tiene como objetivo compilar, racionalizar y unificar la normatividad ambiental, facilitando su consulta y aplicación.	ambientales, especialmente los consagrados en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política. Derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano. Obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y prevención del daño ambiental. También se relaciona con el artículo 330 en lo referente a la participación de comunidades indígenas en decisiones sobre explotación de recursos en sus territorios.	la licencia ambiental, el plan de manejo ambiental, el plan de saneamiento y manejo de vertimientos, el registro de emisiones y vertimientos, y la evaluación de impacto ambiental. También define instrumentos de planificación como el Plan de Ordenación del Recurso Hídrico (PORH), los planes de ordenación forestal, y los planes de compensación ambiental), todos estos con el fin de prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos negativos sobre el medio ambiente.	procedimientos. Por ejemplo, estas normas la audiencia pública ambiental como un espacio para que la ciudadanía y las comunidades participen en los procesos de licenciamiento ambiental. También permite la presentación de observaciones y comentarios por parte de terceros interesados durante la evaluación de proyectos que puedan afectar el ambiente. Además, reconoce el deber de realizar consulta previa a comunidades étnicas cuando los proyectos afectan sus territorios o modos de vida, en cumplimiento de normas superiores como el Convenio 169 de la OIT. (Art. 2.2.2.3.2.4-2.2.3.2.6-2.2.2.3.6.1 al
Ley 21 de 1991(Convenio 169 OIT)	Ambiental y Participación	Esta norma establece el compromiso del Estado colombiano de respetar los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo su identidad cultural, su forma de vida, sus instituciones y su autonomía en la toma de decisiones que les afectan.	el respeto a la diversidad étnica y cultural (Art. 7), la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (Art. 2 y 40), el derecho a un ambiente sano y a la protección de los recursos naturales (Art. 79), y el derecho de las comunidades indígenas a gobernarse mediante sus propias formas organizativas (Art. 330).	la consulta previa (Art. 6), que debe ser realizada cada vez que se adopten medidas que puedan afectarles directamente. También se reconocen mecanismos para asegurar su participación efectiva en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo (Art. 7), así como el consentimiento libre, previo e informado para proyectos que afecten sus territorios o recursos. Además, se establecen instrumentos normativos sobre el derecho a la propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan (Art. 14) y el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus territorios (Art. 15 al 19).	Los mecanismos de esta norma giran en torno a la participación organizada de los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas. Se establece el derecho a participar activamente en procesos de consulta (Art. 6), a definir sus propias prioridades de desarrollo (Art. 7), a conservar sus propias instituciones sociales, económicas y culturales (Art. 5 y 8), y a defender colectivamente sus territorios, recursos naturales y cultura. La acción colectiva también se manifiesta en la exigencia de reconocimiento estatal a sus formas propias de organización y en la posibilidad de actuar jurídicamente frente a violaciones a sus derechos colectivos.
Decreto 330 de 2007	Participación	La audiencia pública ambiental tiene como objetivo informar a la comunidad, organizaciones y entidades sobre proyectos que puedan generar impactos ambientales, así como recibir sus opiniones, información y documentos relacionados con dichos impactos y las medidas para prevenirlos, mitigarlos o compensarlos.	Este decreto defiende los principios constitucionales de la participación democrática (Art. 1, 2 y 40 de la Constitución Política), el pluralismo, la soberanía del pueblo y el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, al establecer lineamientos para la conformación y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.	establece como instrumento legal la conformación del Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC), el cual se constituye como un espacio institucional para el diálogo entre la sociedad civil y el Estado. También se refiere al Decreto 1527 de 1999 como marco previo y complementario. Define funciones, composición y criterios de selección de representantes de la sociedad civil. (Art. 1, 2,3,4,5,6,9)	el decreto promueve la articulación de organizaciones sociales y comunitarias a través de la representación en el CNPC. Este espacio permite ejercer el derecho a la participación, incidir en políticas públicas y hacer veeduría ciudadana. Facilita además la construcción de agendas comunes, la interlocución con el Estado y la formulación de recomendaciones en materia de participación. (Art. 2,10,11,12,14)

Anexo B. Institucionalidad ambiental en Colombia: funciones, instrumentos y limitaciones.

Institución o	Función	Instrumentos que implementa	Relación con principios constitucionales	Limitaciones observadas
Sistema Nacional Ambiental (SINA)	Coordinar y articular las acciones del Estado y la sociedad civil en la gestión ambiental. Ejecutar los principios de la política ambiental nacional a través de sus distintos componentes institucionales.	Planes, programas y proyectos ambientales; normatividad ambiental; licencias y permisos; instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental; educación ambiental; participación comunitaria. (art. 1,4,5,31)	Se relaciona con los principios constitucionales del derecho a un ambiente sano (Art. 73), participación ciudadana (Art. 1,2,40), autonomía territorial (Art. 287), desarrollo sostenible (Art. 80) y función ecológica de la propiedad (Art. 58).	La ley establece una estructura muy amplia con múltiples actores (Ministerio de Ambiente, CARs, institutos científicos, entes territoriales, ONG, organizaciones comunitarias, etc.). Esta amplitud puede dificultar la coordinación efectiva, ya que cada actor tiene competencias propias y niveles distintos de capacidad operativa y técnica. Aunque se menciona que la jerarquía va desde el Ministerio hacia las CAR, departamentos y municipios (Art. 4 párrafo 1), no queda claro cómo se articula el poder decisorial o cómo se resuelven conflictos entre niveles. La estructura es descentralizada, pero no siempre se establecen límites claros de autoridad. Aunque la ley incluye a organizaciones comunitarias y ONG como parte del SINA, no se precisa cómo se garantizará su participación efectiva ni qué poder real tienen en la toma de decisiones. Esto sugiere una participación más formal que vinculante. La ley menciona inspección y vigilancia (Art. 36), pero no define indicadores ni mecanismos concretos de evaluación, lo cual dificulta la rendición de cuentas y el control efectivo. Por otro lado, la Evaluación Institucional de la Política de Gestión Ambiental Urbana realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) muestra que, aunque el nivel central del SINA (como MinAmbiente e IDEAM) cumple un rol articulador, en varias regiones las entidades territoriales funcionan de manera aislada, sin conexión con el nivel nacional. Esto indica una descentralización vertical dentro del sistema, del propio diseño institucional expresado en el decreto, en el art. 11.1.1.1, se deduce que el Ministerio tiene una función estratégica, normativa y centralizada, y que su capacidad de acción efectiva en los territorios depende de otras entidades como SINA, ANLA, CARs e IDEAM. Esto también puede generar dependencia funcional y posibles descoordinaciones. Además, no se detallan mecanismos directos para asegurar cumplimiento, articulación o participación ciudadana, es decir que no se detallan herramientas concretas para garantizar que la ciudadanía incida directamente en la formulación o evaluación de políticas. Asimismo, en sus funciones no se hace énfasis explícito en cómo el Ministerio adaptará sus políticas a contextos regionales o poblacionales específicos (étnicos, rurales, urbanos), lo que limita la pertinencia territorial de sus políticas. Ademas diversos informes como el de la contraloría evidenciaron fallas estructurales en la gestión ambiental y falta de coordinación y articulación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y otras entidades del SINA. El informe calificó el desempeño con un "incumplimiento material adverso", lo que significa que las entidades no cumplieron con sus funciones esenciales para controlar la deforestación.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	en su artículo 2, establece que una de las funciones principales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) es diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables. Esta función también incluye la responsabilidad de establecer las reglas y los criterios de ordenamiento ambiental del uso del territorio y de los mares adyacentes, con el fin de asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de dichos recursos.	el Ministerio implementa diversos instrumentos de política pública, como normas técnicas, lineamientos ambientales, criterios de planificación y ordenamiento ambiental, planes y programas nacionales, entre otros. Estos instrumentos permiten materializar las políticas ambientales formuladas, asegurando su aplicación en distintos sectores del desarrollo económico y territorial.	el artículo 73, que consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; el artículo 80, que establece el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible; y el artículo 1, que reconoce la participación ciudadana como fundamento del Estado social de derecho, esencial en la gestión ambiental. De igual forma, cumple con los fines del Estado definidos en el artículo 2, especialmente en lo que refiere a la protección del patrimonio natural de la Nación.	
Corporaciones Autónomas Regionales	Las CAR son entes corporativos de carácter público, con autonomía administrativa y financiera, creadas para administrar dentro de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por su desarrollo sostenible. Son la máxima autoridad ambiental en su territorio, y les corresponde ejecutar las políticas, planes y programas definidos por el Ministerio de Ambiente, así como asesorar a los entes territoriales en temas ambientales y otorgar licencias y permisos ambientales.	las licencias ambientales, las concesiones para uso de aguas superficiales y subterráneas, los permisos para aprovechamientos forestales, y las autorizaciones para actividades que puedan afectar el medio ambiente. También establecen los límites permisibles de emisión y descarga de contaminantes y pueden restringir el uso de sustancias que generen deterioro ambiental. Otro instrumento importante es la celebración de convenios con entidades públicas y privadas para la protección ambiental, así como la formulación e implementación de planes y programas de educación ambiental, tanto formal como no formal.	garantizan el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano (artículo 73 de la Constitución). Además, promueven la participación ciudadana (artículos 1,2,40 y 103), la descentralización administrativa (artículo 287), y el desarrollo sostenible (artículo 80). El trabajo de las CAR también está guiado por el principio de precaución, especialmente cuando hay riesgo de daño ambiental grave o irreversible, así como por la protección de la biodiversidad como patrimonio de la nación.	Aunque la Ley establece que las CAR deben ejecutar las políticas del Ministerio del Medio Ambiente, también se les reconoce una amplia autonomía. Esta doble condición – autonomía a regional y subordinación normativa – genera tensiones y ambigüedades en la articulación con el nivel central, ya que no se establecen mecanismos claros y vinculantes para armonizar políticas, ni para supervisar efectivamente su cumplimiento (Art. 23, 30 y 31). El Consejo Directivo, que es el órgano de administración de las CAR, está integrado por gobernadores, alcaldes, representantes del sector privado, comunidades indígenas y ONG. Si bien esto parece promover la participación, también abre espacio a la interferencia política en decisiones técnicas. Además, la Asamblea Corporativa está compuesta por los representantes de las entidades territoriales, que votan en proporción a sus aportes económicos (Art. 25), lo que puede favorecer a actores con más poder económico o político. Si bien se les otorga a las CAR la facultad de otorgar licencias, permisos y concesiones ambientales, la Ley no establece requisitos técnicos mínimos ni criterios homogéneos que garanticen la estandarización y objetividad en estos procesos. Esto puede generar discrecionalidad en el otorgamiento de permisos y en la definición de límites permisibles de emisiones (Art. 31, numerales 3 y 10). Aunque se menciona que el Ministerio de Ambiente aprueba estatutos y recibe informes de gestión, la ley no establece sistemas sistemáticos y obligatorios de seguimiento, evaluación y sanción frente a posibles fallas en el cumplimiento de las funciones de las CAR. Esto sugiere una débil institucionalidad de control interno y externo. El decreto le asigna a la ANLA funciones que antes estaban dispersas entre otras entidades (como el Ministerio de Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR). Esto sugiere una centralización de competencias, lo cual puede limitar la acción territorial, ralentizar procesos o crear dependencia excesiva de un solo actor institucional. El decreto menciona el uso de sistemas como SILA, VITAL y otros sistemas de gestión documental y de seguimiento. Se puede inferir que la capacidad operativa de la ANLA depende fuertemente de plataformas digitales, lo que puede ser una fortaleza, pero también una limitación si existen fallas tecnológicas, falta de interoperabilidad o desactualización de información. Aunque se menciona la participación ciudadana (Art. 3 y 10), y la realización de audiencias públicas ambientales, el decreto no detalla cómo se garantiza que estas participaciones sean incidentes o vinculantes y no menciona mecanismos de seguimiento ciudadano a las decisiones adoptadas, por lo tanto se puede inferir una participación ciudadana débil o limitada, centrada más en informar que en permitir incidencia real de las comunidades en los procesos. Aunque el Decreto establece diversas fuentes de financiamiento (Art. 4), como el FONAM, cooperación internacional, y presupuesto nacional, también dice que “excepcionalmente” la Nación podrá cubrir los gastos cuando el fondo no alcance, es decir que la disponibilidad de recursos no siempre está garantizada, lo que podría afectar la capacidad técnica y operativa de la ANLA en algunos momentos.
Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	Otorgar, negar y hacer seguimiento a licencias, permisos y trámites ambientales; realizar investigaciones preventivas y sancionatorias; coordinar mecanismos de participación ciudadana; administrar sistemas de información ambiental.	as licencias ambientales, permisos ambientales, y trámites administrativos. Administra plataformas como el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales (SILA) y la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL). También adelanta audiencias públicas ambientales, aplica la Ley 1333 de 2003 para sanciones ambientales, y emite actos administrativos y conceptos técnicos para la toma de decisiones. Además, promueve la participación ciudadana como mecanismo para mejorar la gestión ambiental. (art. 3,10,13,14,15)	En primer lugar, protege el derecho a un ambiente sano (artículo 73 de la Constitución), al evaluar el impacto ambiental de los proyectos. También garantiza la participación ciudadana (artículos 1 y 2), al establecer espacios como audiencias públicas dentro del proceso de licenciamiento. Asimismo, su estructura y funciones están alineadas con los principios de la función administrativa (artículo 209), tales como la eficiencia, eficacia, publicidad y moralidad, buscando optimizar la gestión ambiental en el país mediante procedimientos claros, controlados y con respaldo técnico.	

Anexo C. Análisis comparado del cumplimiento normativo e institucional de la participación en decisiones ambientales.

NORMAS	lo que se dice en la	Mecanismos	¿Se cumple según los documentos del	Limitaciones	ANLA	limitaciones
Ley 99 (Arts. 1, 2, 4, 69, 72). Ley 1757 (art. 2), Ley 21 Art. 7	Participación en decisiones ambientales	Audiencias públicas, intervención en trámites, consultas, planes participativos	PARCIAL El Plan 2024 y el Informe 2024 incluyen espacios para participar en formulación, implementación y evaluación de política pública. Si. El plan y el informe mencionan audiencias públicas participativas como herramienta formal usada en 2024, sin embargo en la rendición de cuentas se realizaron 5 audiencias públicas en 2023, con intérprete en lengua de señas, medios mixtos, lenguaje claro y participación anónima. El Ministerio declara que cumple con el artículo 2 al establecer espacios de diálogo ciudadano para debatir decisiones públicas. En el Informe 2024 se afirma que se promueve la participación en todo el ciclo de la gestión pública (formulación, seguimiento, evaluación).	El número de audiencias sigue siendo bajo frente al volumen de proyectos ambientales nacionales. No se evidencian mecanismos de evaluación del impacto real de la participación en las decisiones tomadas. Falta información concreta sobre la participación incidente en la formulación de normas.	parcial La ANLA realiza audiencias públicas ambientales como mecanismo reglamentado de participación (Art. 72). En 2024 se realizaron 8 audiencias públicas ambientales, 6 espacios de participación ampliada, se reconocieron 156 terceros intervinientes y se desarrollaron 372 tomadas de oferta institucional. Si cumple. La ANLA tiene implementada una Estrategia de Participación Ciudadana que incluye audiencias públicas, reuniones informativas, espacios de diálogo con comunidades y procesos de concertación ambiental, según el informe de estrategias de participación 2024 y su informe de gestión.	Aunque se habla de "grupos de valor" y participación incluyente, no se presenta evidencia sistemática del empoderamiento o incidencia real de comunidades vulnerables en las decisiones finales. Los espacios participativos suelen tener baja representatividad de sectores rurales o comunidades con menor acceso digital.
			Parcial. CONSEJO NACIONAL AMBIENTAL Se menciona como instancia de composición mixta, pero no se detalla su funcionamiento ni actividad reciente. Y en el informe de rendición de cuentas no se menciona de manera específica			
			PARCIAL. El Ministerio de Ambiente y la ANLA han implementado mecanismos que permiten la participación ciudadana en trámites ambientales, como audiencias públicas, veedurías y espacios de rendición de cuentas. En particular, la ANLA, a través del Centro de Monitoreo, ha mejorado el acceso y la calidad de la información técnica, lo cual fortalece el control social			

Ley 99 (Arts. 70, 71, 74), Acuerdo de Escazú	Acceso a la información ambiental	Publicación de trámites y decisiones, acceso a información ambiental pública, portales web, informes de gestión, ley de transparencia	Parcial. No se menciona explícitamente cómo se publica cada inicio de trámite, pero hay referencias a la página web y canales digitales.	Se reconoce que se trabaja aún en accesibilidad total, especialmente para personas con discapacidad y poblaciones rurales.	SI. La ANLA mantiene informes de gestión, portales web, espacios de rendición de cuentas, respuestas a PQRS, y altos porcentajes de cumplimiento en la respuesta oportuna (99,36%). Publica documentos como el Informe de Gestión, informes trimestrales de PQRSO, y micrositios como MetaREP, que muestran información ambiental relevante y accesible.	Aunque la información está disponible, no siempre es comprensible ni accesible para comunidades étnicas o rurales. Falta mayor difusión por canales no digitales, limitando el acceso real a la población sin conectividad.
Ley 99 (Art. 76), Ley 21 (Convenio 163 OIT), Ley 70	Consulta previa y derechos étnicos	Consulta previa, participación en planes de desarrollo, planes de etno desarrollo	si la rendición de cuentas menciona participación de pueblos indígenas y comunidades afro en escenarios pedagógicos y diálogo social		PARCIAL. Aunque se mencionan espacios de participación con comunidades indígenas, no se observa una metodología clara, sistemática y transparente para garantizar la consulta previa libre e informada	El informe revela que en 2024 la ANLA recibió 47 acciones de tutela por omisión o deficiencias en procesos de consulta previa, lo que indica que aún existen fallas en su implementación o en la garantía efectiva de este derecho. La existencia de más de 234 tutelas en total, muchas relacionadas con participación y consulta previa, refleja una falta de prevención y garantía oportuna de los derechos fundamentales de las comunidades.
Ley 1757 (Arts. 3, 20, 48), Acuerdo de Escazú	Control social y rendición de cuentas	Veedurías ciudadanas, rendición de cuentas, control social a la gestión pública, observatorios, vigilancia comunitaria	si. Implementación de la Ley 1712 de 2014 y directrices de transparencia web. Si. A través de la rendición de cuentas y estrategias de control social como "Alerta por mi ambiente"		SI. Se han fortalecido los espacios de rendición de cuentas y se implementaron estrategias pedagógicas con más de 11.000 participantes en cursos virtuales sobre derechos y participación ambiental. Se realizaron diálogos territoriales en distintos departamentos (Meta, Casanare, Putumayo), enfocados en gestionar conflictos socioambientales. La ANLA sí ha implementado mecanismos de rendición de cuentas y control social que cumplen con el marco normativo vigente, y ha fortalecido esta función a través de metodologías institucionalizadas que fomentan el diálogo, la transparencia y la mejora continua.	
Ley 134 de 1994 y ley 1757 de 2015	Regula mecanismos de participación directa del pueblo	(legislativa, normativa, referendo, consulta, cabildo abierto, plebiscito, revocatoria)	El MADS reconoce la Ley 134 como parte del marco legal para su estrategia de participación. En cumplimiento de los principios de la ley, el Ministerio ha promovido mecanismos como audiencias públicas (relacionadas con el Art. 9), veedurías ciudadanas (en concordancia con el control social descrito en el Art. 270 de la Constitución y respaldado por la Ley 134), paneles, foros y consultas abiertas mediante medios presenciales, virtuales y redes sociales.	Sin embargo, una lectura crítica de los informes evidencia que el Ministerio no ha implementado ni promovido de forma directa mecanismos como la iniciativa legislativa y normativa ciudadana (Art. 2 y Arts. 10 al 15), el referendo (Art. 3 al 5 y 32 al 38)	NO. Su estrategia de participación se centra en audiencias públicas ambientales, diálogos territoriales, atención a PQRS, rendición de cuentas y procesos pedagógicos, lo cual corresponde más a mecanismos de participación consultiva o informativa, y no a participación directa y decisoria.	La ANLA reconoce la existencia de 210 expedientes con conflictividad socioecológica, lo que evidencia que los mecanismos actuales aún son insuficientes para prevenir conflictos en varios territorios
Ley 2273 de 2022 Acuerdo de Escazú	los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales		PARCIAL. SEGÚN EL INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS, la Implementación del Acuerdo de Escazú, que busca garantizar acceso a información, participación y justicia ambiental	El informe reconoce que aún están en fase de aprestamiento para implementar completamente el Acuerdo de Escazú.	Se culminó la fase de alistamiento del plan de trabajo para su implementación y se conformó un grupo ad hoc interdependencias. La Estrategia de Participación reconoce el Acuerdo como hoja de ruta para la garantía del acceso a la información, la participación y la justicia ambiental	Aún se encuentra en fase de alistamiento, por lo que el acceso a la justicia ambiental y entornos seguros para defensores ambientales sigue siendo un reto pendiente

CORPORACIONES, CVC, CODECHOCO,	limitaciones	ENTIDADES TERRITORIALES CALI, QUIBDO	limitaciones	organizaciones sociales y ong	limitaciones
Si. En el Plan de Acción 2024-2027, se evidencia participación en su formulación (consultas territoriales, actores sociales, técnicos). CODECHOCO: Estrategias institucionales que promueven la participación en planes, programas y proyectos. Audiencias públicas institucionalizadas. CORPOGUAIJIRA: ha realizado audiencias públicas presenciales y virtuales, permitiendo la participación comunitaria en la formulación del Plan de Acción 2024-2027. Se habilitaron espacios para preguntas, sugerencias y recomendaciones antes y durante las	CVC: No se especifica si hubo mecanismos más directos como cabildos o consultas populares. CODECHOCO: No se evidencia claramente cómo se garantiza una incidencia efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones más allá de mecanismos formales.	PARCIAL: (Cali) Presupuesto y planificación participativa activa pero débil intervención en trámites ambientales. - (Quibdo) parcial: Se realizan audiencias públicas e intervenciones ciudadanas en rendición de cuentas, pero no se evidencia participación estructurada en decisiones ambientales. (Leticia) PARCIAL: Se identifican espacios como el Consejo Territorial de Salud Ambiental (COTSA) y mesas de trabajo ambientales donde participa la comunidad.		WwF facilita participación en planes de manejo, ordenamiento territorial, mesas técnicas e instancias de diálogo local y regional	No todas las voces comunitarias llegan a incidir realmente en decisiones estatales; debilidad en mecanismos oficiales.
CVC: intervenir en trámites, Parcial. Se reportan audiencias, encuestas y atención a PQRS. CORPOGUAIJIRA: También se desarrollaron mesas de concertación territorial en distintas subregiones, considerando aportes para el nuevo plan	No se detallan mecanismos formales para intervenir en trámites específicos, más allá de participación general. CORPOGUAIJIRA: Aunque se habilitan espacios participativos, no se muestra cómo las propuestas ciudadanas inciden efectivamente en decisiones	CALI: En el Eje 2, Objetivo 3, se menciona el fortalecimiento de la educación ambiental y la participación ciudadana, particularmente en torno a la gestión de residuos, protección del recurso hídrico y control del cambio climático.	Aunque se reconoce la importancia de la participación, no se mencionan directamente los mecanismos formales de la Ley 93 como audiencias públicas o intervención en trámites ambientales.	ECOFONDO: Promueve la gestión comunitaria del agua por medio de procesos participativos, encuentros nacionales, talleres y campañas de ley propia. Se reconoce a los acueductos comunitarios como actores fundamentales.	Aunque las comunidades hacen propuestas y participan en espacios deliberativos, muchas veces no se les escucha en la toma final de decisiones. Ejemplo: el cierre del Parque del Indio y la imposición de un tanque por parte del Acueducto de Bogotá, a pesar de la oposición y las propuestas
Si. CVC Se realizaron audiencias públicas en 2024 con participación de múltiples actores sociales y étnicos		LETICIA: PARCIAL: asambleas ciudadanas, mesas de diálogo, comités, grupos de trabajo, mecanismos para grupos étnicos y personas con discapacidad. También uso de canales digitales.	No se detalla si hay audiencias ambientales previas a decisiones ambientales específicas. Tampoco se evidencia si hay protocolos claros para consultas previas a pueblos	F.NATURA: Se documentan procesos de planificación y política participativa (Amazonía, Orinoquía, Región Colombia). Inclusión de mujeres, jóvenes e indígenas.	
Parcial - CVC Se realizaron procesos con consejos comunitarios y se reportan avances en acuerdos.	No se reportan planes de etnodesarrollo explícitos; algunos procesos aún en ejecución.				

si. Se informa por medios institucionales y se miden percepciones ciudadanas sobre la información. Si. La ciudadanía accede por canales presenciales, virtuales y redes; buena percepción (93%) según encuestas. CODECHOCO: Publicación de informes (PGAR, PAI) y PQRPD. Uso de página web, redes sociales y sedes regionales. CORPOGUAIJIRA: Se garantiza acceso a la información ambiental a través de la página web, informes en línea, redes sociales, transmisiones en vivo y medios físicos. Publicación oportuna del Informe de Gestión y mecanismos de evaluación como encuestas ciudadanas	No se garantiza la accesibilidad diferenciada (étnica, rural, digital). Páginas web con falta de información o información no actualizada. CORPOGUAIJIRA: Bajo porcentaje de atención efectiva a las peticiones y denuncias ambientales (solo el 32%) y 51% en trámite. Esto compromete el derecho a la respuesta oportuna.	parcial. CALI: Se plantea fortalecer plataformas digitales y observatorios. En el Informe de Rendición de Cuentas 2024 se reconoce el uso de portales digitales, encuestas y redes sociales como medios para informar sobre la gestión del alcalde y su gabinete. QIBDO: parcialmente: Se publican informes de gestión e información en la web oficial. el uso de su página web no es satisfactoria, muchos de los link no funcionan, no hay información y el diseño no deja ver bien. LETICIA: PARCIAL: Hay producción de informes, El Plan contempla difusión vía página web y redes sociales, atención física y virtual, y publicación de informes.		WwF: si. promueve la democratización de la información técnica, social, económica y ambiental para que las comunidades puedan tomar decisiones informadas. Publica informes detallados como el Informe Anual 2023, que evidencia sus acciones, impactos y estrategias, cumpliendo con principios de transparencia informativa y acceso al conocimiento ambiental. ECOFONDO: Se elaboran cartillas pedagógicas para capacitar sobre monitoreo ambiental comunitario; se difunde información técnica accesible para comunidades sin experiencia previa. F.NATURA: Publicación del Informe de gestión anual con datos regionales, sociales, ambientales y técnicos. Producción de material divulgativo y educativo.	F.NATURA: No se evidencia un repositorio digital interactivo o datos abiertos en tiempo real.
Si. Se ejecutaron múltiples procesos de consulta previa en cuencas, páramos y áreas protegidas (Calima, Dagua, Naya, Páramo Las Hermosas, Bocas del Palo, etc.) CODECHOCO: PARCIAL. Talleres regionales con comunidades negras en PGAR, Convocatorias abiertas incluyen población afro e indígena. CORPOGUAIJIRA: Se menciona la presencia de representantes de comunidades indígenas y negras en órganos de gobierno como el Consejo Directivo	CVC: Algunos procesos siguen en fase de preconsulta o están pendientes de protocolización. CODECHOCO: No se evidencia si las consultas realizadas cumplen con los estándares del Convenio 169 de la OIT (previa, libre, informada y vinculante). Participación sí, pero no siempre con enfoque diferencial étnico ni como consulta previa formal. CORPOGUAIJIRA: Sin embargo, no se encontraron evidencias claras o sistemáticas de procesos de consulta previa en proyectos	parcial. CALI: Hay presencia de población étnica y El plan reconoce la consulta previa, pero no detalla protocolos o rutas técnicas. QUIBDO PARCIAL: Aunque el Plan de Desarrollo reconoce comunidades afro e indígenas, no se documenta aplicación formal de consulta previa para decisiones ambientales. LETICIA: PARCIAL: Se mencionan acciones en comunidades indígenas (huertas, educación ambiental), pero no aparece como proceso autónomo de participación étnica en decisiones.	no protocolos de consulta previa no existe evidencia suficiente de cumplimiento amplio y sistemático de las obligaciones derivadas de la Ley 76 de la Ley 93, la Ley 21 de 1991 y la Ley 70 de 1993.	WwF: si Acompaña a comunidades étnicas (cabildos indígenas, consejos comunitarios, campesinos) en el fortalecimiento de la gobernanza territorial, planes de manejo ambiental y defensa de sus derechos territoriales. ECOFONDO: Se articula con comunidades indígenas y afrodescendientes en procesos de defensa del territorio, como se evidencia en el caso del Parque del Indio. F.NATURA: Fortalecimiento de autoridades indígenas del Vaupés, articulación con la JEP, enfoque intercultural y de género, participación de comunidades negras e indígenas.	La violencia y economías ilícitas afectan el ejercicio efectivo del control territorial por parte de las comunidades.

Si - Existe estrategia formal de participación y rendición de cuentas pública (audiencias). CODECHOCO: Política de participación ciudadana 2023 contempla control social, Audiencias de rendición de cuentas y veedurías invitadas. CORPOGUAJIRA: Realización de audiencias públicas de rendición de cuentas cada año. Se aplicaron encuestas de evaluación de la participación ciudadana y se promovió el control social a través de veedurías y observatorios.	Falta reporte de impacto o incidencia real del control social.	si. CALI: El Informe de Rendición de Cuentas 2024 menciona explícitamente el cumplimiento del artículo 48 de la Ley 1757, detallando metodología, encuesta previa y divulgación de resultados. Encuestas, eventos y transparencia institucional activa. Hay estrategias claras de rendición de cuentas participativa y fortalecimiento de veedurías. QUIBDO: Si cumple. Se hace rendición de cuentas anual, con encuestas, participación en vivo, formatos para preguntas, respuestas a comunidad y publicación anticipada de informes. LETICIA: Si. Existe rendición de cuentas 2024 con acciones descritas en gestión ambiental, incluyendo seguimiento ciudadano y actividades educativas. El plan PARTICIPACION CIUDANADA incluye estrategias de control social: veedurías, sistema de quejas y reclamos, informes publicados, presencia ciudadana.	CALI: Aclarar que no se especifica solo en lo ambiental si no en todo lo relacionado con las alcaldías	WwF. Fomenta la formación política y ciudadana de actores comunitarios, veedurías ciudadanas, y espacios de diálogo para el manejo de conflictos socioambientales. Impulsa plataformas de gobernanza ambiental multiactor y mesas de ordenamiento territorial (ej. Guaviare, Orinoquia) con participación comunitaria y entidades públicas. ECOFONDO: Se crean comités de veeduría como en el caso del Parque Arqueológico del Indio, donde la comunidad ejerce control sobre las decisiones y exige respeto a lo patrimonial y ambiental. F. NATURA: Informe de gestión con rendición proactiva de resultados. Participación en redes institucionales. Alianzas con comunidades.	La falta de presencia estatal y de mecanismos institucionalizados dificulta la consolidación de estos espacios.
Parcial -CVC: La estrategia de participación incluye encuestas y audiencias, pero no estos mecanismos. CODECHOCO: Están reconocidos formalmente en la estrategia de participación como herramientas para el control de la gestión pública. CODECHOCO. CORPOGUAJIRA: no se evidencian ejercicios directos de estos mecanismos, como cabildos abiertos o consultas populares ambientales.	CVC: No se evidencian procesos de consulta o cabildos abiertos como herramientas deliberativas. CODECHOCO: No se evidencia en los informes disponibles que CODECHOCO haya impulsado, facilitado o hecho seguimiento efectivo a la	No hay mecanismos normativos participativos aplicados en lo ambiental. LETICIA: PARCIAL Se denuncia posibilidad de usar consultas populares y asambleas ciudadanas. No se evidencia si se han aplicado mecanismos como cabildos abiertos sobre temas ambientales.		Aunque WwF no regula directamente estos mecanismos (referendos, cabildos, etc.), fortalece las capacidades de incidencia de las comunidades para influir en decisiones que afectan sus territorios, lo cual es parte de la participación directa. F. NATURA: Promueve participación comunitaria en proyectos, planes de conservación y acuerdos voluntarios. Talleres, formación y liderazgo local.	
Parcial - Se garantiza el acceso y la participación. CODECHOCO: Se promueve acceso a información y participación. CORPOGUAJIRA: No se menciona en los informes la existencia de mecanismos de orientación jurídica o acompañamiento para el acceso ciudadano a la justicia ambiental, pero si se evidencia divulgación de información.		sin referencias		WwF Colombia promueve la justicia ambiental y climática, especialmente en regiones como Amazonia y Pacífico, visibilizando conflictos socioambientales, minería ilegal y crímenes ambientales transnacionales	El acceso a la justicia aún depende del sistema judicial y la voluntad política institucional.

Anexo D. Análisis comparado de los casos de participación comunitaria en conflictos minero-ambientales: La Colosa y Santurbán.

Categoría	Caso 1: La Colosa	Caso 2:
De que trata	Proyecto minero de gran escala ubicado en Cajamarca, Tolima, impulsado por AngloGold Ashanti desde 2006, con estimaciones de 28,5 millones de onzas de oro. Situado en zona de reserva forestal central, el proyecto fue declarado de interés nacional. Generó tensiones sociales, jurídicas y ambientales por el riesgo para el agua, la biodiversidad y la vocación agrícola del municipio. Las resistencias sociales se articularon en defensa del territorio y la soberanía alimentaria, teniendo como hito la consulta popular del 26 de marzo de 2017, en la que la mayoría de la población rechazó las actividades mineras.	El caso se centra en el conflicto socioambiental por la explotación minera a gran escala en el páramo de Santurbán (Santander, Colombia), donde empresas como Eco Oro han intentado desarrollar proyectos auríferos. La disputa gira en torno a la protección de las fuentes hídricas y la biodiversidad frente a la actividad minera.
Formas específicas de participación comunitaria identificadas en el documento	Consulta popular municipal; movilizaciones y marchas pacíficas; creación y fortalecimiento de organizaciones locales como COSAJUCA; asambleas comunitarias; talleres de formación ambiental; acciones de incidencia política en el Concejo Municipal; articulación con ONGs y redes nacionales e internacionales de defensa ambiental; protestas públicas durante eventos oficiales; alianzas con académicos para producir estudios críticos del proyecto.	- Marchas y movilizaciones masivas en Bucaramanga y otras ciudades. - Recolección de firmas para peticiones formales. - Participación en audiencias públicas ambientales. - Acciones jurídicas (tutelas, demandas, amicus curiae). - Campañas en redes sociales y medios comunitarios. - Creación de colectivos ciudadanos como el Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán. - Incidencia en procesos de delimitación del páramo y licencias ambientales.

Tipo de participación	Participación directa (voto en consulta popular); participación deliberativa (asambleas, cabildos abiertos); participación organizada (colectivos y movimientos sociales); participación informada y de incidencia (presentación de estudios, denuncias públicas).	- Participación ciudadana directa (movilización social, presión mediática) - Participación formal/institucional (audiencias públicas, aportes a consultas y procesos de delimitación) - Participación organizada (colectivos y movimientos sociales).
Actores involucrados	Comunidad de Cajamarca (campesinos, jóvenes, comerciantes); Concejo Municipal y Alcaldía; colectivo COSAJUCA; AngloGold Ashanti; Cortolima; Ministerio de Ambiente; Corte Constitucional; ONGs ambientales (nacionales e internacionales); académicos y universidades (incluyendo investigadores críticos como Dietz); medios de comunicación; Ejército Nacional (custodia de zonas de exploración).	- Comunidades locales de Santander y Norte de Santander. - Organizaciones ambientales y ONGs (Comité Santurbán, Dejusticia, Censat Agua Viva). - Empresas mineras (Eco Oro Minerals). - Autoridades ambientales (ANLA, MinAmbiente). - Autoridades locales y departamentales. - Medios de comunicación. - Tribunales y la Corte Constitucional. - Tribunal Internacional (CIADI) - Comunidad académica e investigadores.
Oportunidades de participación	Marco legal para la consulta popular (Ley 134/1994 y Ley 1757/2015); precedentes de otras consultas antimineras en Colombia; apoyo de organizaciones sociales y ONGs que brindaron formación y asesoría jurídica; espacios de deliberación local como asambleas y cabildos; cobertura mediática que visibilizó el conflicto; respaldo académico para sustentar técnicamente los argumentos comunitarios	- Constitución Política de Colombia (1991): Art. 79 y 80 reconocen el derecho a gozar de un ambiente sano y a participar en su defensa. - Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015: Regular mecanismos de participación ciudadana como cabildos abiertos y consultas populares. - Sentencia T-361 de 2017 (Corte Constitucional): Ordena rehacer la delimitación del páramo de Santurbán garantizando la participación efectiva de todas las comunidades afectadas, incluidas las aguas abajo. - Participación mediante redes sociales y atención por parte de los medios de comunicación

Limitaciones para la participación	Decisiones judiciales posteriores (SU-095 de 2018, C-053 de 2019, T-342 de 2019) que restringieron el alcance de la consulta popular y la autonomía municipal sobre el subsuelo; complejidad de trámites y requisitos para convocar la consulta; asimetrías de poder e información frente a la multinacional; presiones económicas y políticas; riesgo de cooptación de líderes; percepción de amenaza por presencia militar; desgaste organizativo por la prolongación del conflicto.	- Participación a veces simbólica sin incidencia real. - Exclusión de comunidades no reconocidas como étnicas. - Falta de recursos para la movilización de comunidades rurales a los espacios formales.
Resultados de la participación	Rechazo contundente a la minería en la consulta (98% NO); fortalecimiento del tejido social y la identidad local en torno a la defensa del agua y la agricultura; visibilización nacional e internacional del caso; influencia en otros municipios para replicar consultas; generación de alianzas intermunicipales e internacionales; sin embargo, ausencia de un efecto legal definitivo que impidiera el avance del proyecto debido a cambios jurisprudenciales.	- Corte Constitucional ordenó incluir a todas las comunidades afectadas en la nueva delimitación. - Alto nivel de visibilidad y presión pública sobre el tema. - Retrasos y suspensión de proyectos mineros. - Fallo internacional a favor de Colombia contra Eco Oro legitimando la decisión del Estado al cuidar su medio ambiente
Sesgos o exclusiones	No hay evidencia explícita de exclusión por género o etnia, aunque el liderazgo visible estuvo concentrado en sectores campesinos organizados y jóvenes; posibles limitaciones de participación para comunidades rurales dispersas o con menor acceso a la información; la discusión técnica estuvo mediada principalmente por expertos externos, lo que pudo restringir la apropiación de argumentos especializados por parte de todos los sectores.	- Mayor representación de actores urbanos frente a rurales. - Participación desigual entre comunidades cercanas y lejanas al páramo.