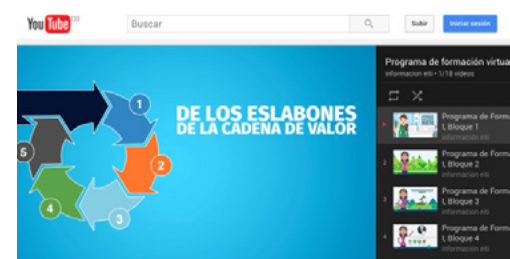
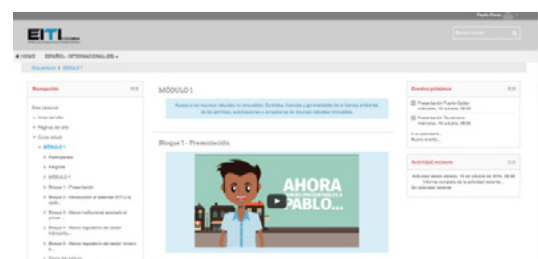


PROGRAMA DE FORMACIÓN VIRTUAL SOBRE LA CADENA DE VALOR DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

SEGÚN EL ESTÁNDAR EITI



CONTENIDOS TEMÁTICOS

Módulo 5:

Transparencia y Participación Ciudadana.



Unión Europea



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



EITI COLOMBIA
Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas

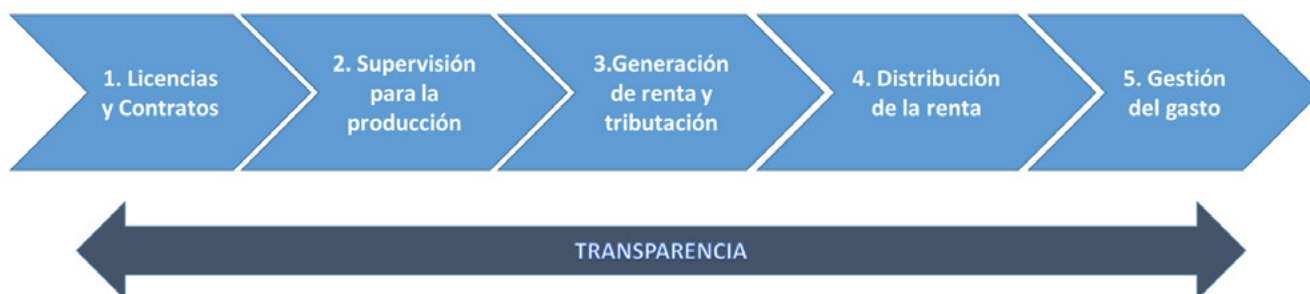


MINMINAS

Descripción

Con este documento se cierra la serie de Módulos en los que se estudiaron los eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva según el estándar EITI. En el primer módulo se estudiaron los mecanismos de acceso, mediante los cuales el interesado recibe autorización para realizar tareas de exploración o explotación de minerales o hidrocarburos, de acuerdo al primer eslabón, conocido como Licencias y Contratos.

Ilustración 1 Eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva según el estándar EITI



Fuente: Elaboración propia

En el segundo módulo se estudiaron las etapas del proceso productivo de hidrocarburos y minerales, y se explicaron los mecanismos disponibles para la supervisión de la producción, de acuerdo al segundo eslabón (Ilustración 1). En el módulo 3, se revisaron los mecanismos del Estado para generar renta extractiva, enmarcado en el tercer eslabón. Además, se hizo una explicación general de los mecanismos del Estado para administrar la renta extractiva, es decir, el Presupuesto General de la Nación, los recursos propios de la ANH y ANM, y el Sistema General de Regalías, de acuerdo al cuarto eslabón, conocido como Distribución de la Renta.

En el módulo anterior se retomó la explicación del cuarto eslabón, estudiando la forma como el Estado distribuye la renta extractiva entre presupuestos de inversión sectorial y regional. Posteriormente, se hizo una revisión de las entidades públicas y mecanismos encargados del seguimiento y monitoreo de las inversiones hechas con la renta extractiva, de acuerdo al quinto eslabón, conocido como Gestión del Gasto.

En este contexto, el presente documento explica el papel de la transparencia como elemento transversal a los procesos que se dan al interior de la industria extractiva, y su importancia en los procesos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

En últimas, se busca capacitar a la ciudadanía, y demás actores involucrados en la actividad extractiva, para que conozcan las herramientas con que cuentan para ejercer control social, monitoreo y seguimiento a la industria extractiva.

Con lo anterior en mente a continuación, se presentan los objetivos generales y específicos que se buscan con el estudio del presente documento.

Objetivo General:

Generar conocimiento frente a la transparencia, acceso a la información pública, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en Colombia y las herramientas que tienen los ciudadanos para ejercer control social, monitoreo y seguimiento a la cadena de valor de la industria extractiva según estándar EITI.

Objetivos Específicos:

- Capacitar a los participantes frente a la transparencia y acceso a la información pública en Colombia, así como su rol en la industria extractiva.
- Capacitar a los participantes frente a la participación ciudadana en Colombia, su rol y espacios de participación ciudadana.
- Capacitar a los participantes frente a la rendición de cuentas, sus elementos y su uso.

Tabla de Contenido

Introducción	5
1. Transparencia	6
¿Qué es la Transparencia y el acceso a la información pública?	6
Acceso a la información en Colombia	7
Transparencia en la Industria Extractiva	8
Informe EITI como herramienta	8
2. Participación Ciudadana	11
¿Qué es la Participación Ciudadana?	11
Participación Ciudadana en Colombia	12
Mecanismos existentes de participación	12
Participación Ciudadana en la Industria Extractiva	14
Formas de participación ciudadana en la industria extractiva	14
Ejemplos de participación ciudadana en la industria extractiva colombiana	16
3. Rendición de Cuentas	18
Elementos de la Rendición de Cuentas	19
Evolución de la rendición de cuentas en Colombia	19
Transparencia en la Industria Extractiva	20
4. Cierre del Programa de Formación	21
Bibliografía	22
Ilustraciones	
Ilustración 1 Eslabones de la cadena de valor de la industria extractiva según el estándar EITI	2
Ilustración 2 Elementos que deben rodear la cadena de valor de la industria extractiva	5
Ilustración 3 Dimensiones de la Transparencia	6
Ilustración 4 Elementos regulatorios del Derecho al Acceso a la Información	7
Ilustración 5 Implementación estándar EITI	9
Ilustración 6 Participación ciudadana	11
Ilustración 7 Mecanismos de participación ciudadana	12
Ilustración 8 Participación ciudadana en la industria extractiva	14
Ilustración 9 Ejemplos de participación ciudadana en la industria extractiva nacional	16
Ilustración 10 Elementos de la Rendición de Cuentas	18
Ilustración 11 Elementos de la Rendición de Cuentas	19
Ilustración 12 Antecedentes en Colombia	19
Ilustración 13 Mecanismos existentes en Colombia	20

Aclaración

La información recopilada y presentada en este documento fue obtenida de fuentes oficiales, las cuales serán señalada a lo largo del texto. El presente material pretende profundizar los temas tratados durante el quinto Módulo del Programa de Formación.



Unión Europea



Introducción

Lo cubierto en los módulos anteriores era necesario, porque no hay forma de ejercer control sobre algo que no se entiende, en este caso, el funcionamiento de la industria extractiva, en términos institucionales, regulatorios, operativos y tributarios. Este módulo es transversal a todos los eslabones de la cadena de valor, y surge para capacitar a la sociedad civil y demás actores involucrados, en mecanismos de monitoreo y control de la actividad (Ilustración 2):

Ilustración 2 Elementos que deben rodear la cadena de valor de la industria extractiva



Fuente: Elaboración propia

Para esto, los capítulos a continuación abordarán los conceptos: transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, desde su definición y se verá cómo fueron introducidos en el marco jurídico colombiano. Por supuesto, el presente documento debe hacer referencia a EITI, toda vez que es esta

justamente una iniciativa que busca promover la transparencia de la industria extractiva, y pone a disposición elementos de participación ciudadana, y reportes como el Informe EITI Colombia – Vigencia Fiscal 2013.

1. Transparencia

¿Qué es la Transparencia y el acceso a la información pública?

La (Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia, 2015) la define como “el marco jurídico, político, ético y organizativo de la administración pública que debe regir las actuaciones de los servidores públicos, buscando un gobierno a modo de vitrina y dispuesto al escrutinio público, de acuerdo a sus tres dimensiones” (Ilustración 3).

Ilustración 3 Dimensiones de la Transparencia



Fuente: Presidencia de la República de Colombia 2015.

- a. Transparencia en la gestión pública, implica la existencia de reglas claras y conocidas para el ejercicio de la función pública (planeación, decisión, ejecución y evaluación de programas y planes), así como de controles para la vigilancia de las mismas.
- b. Transparencia en la rendición de cuentas, conlleva la obligación de quienes actúan en función de otros, de responder sobre los procesos y resultados de su gestión.

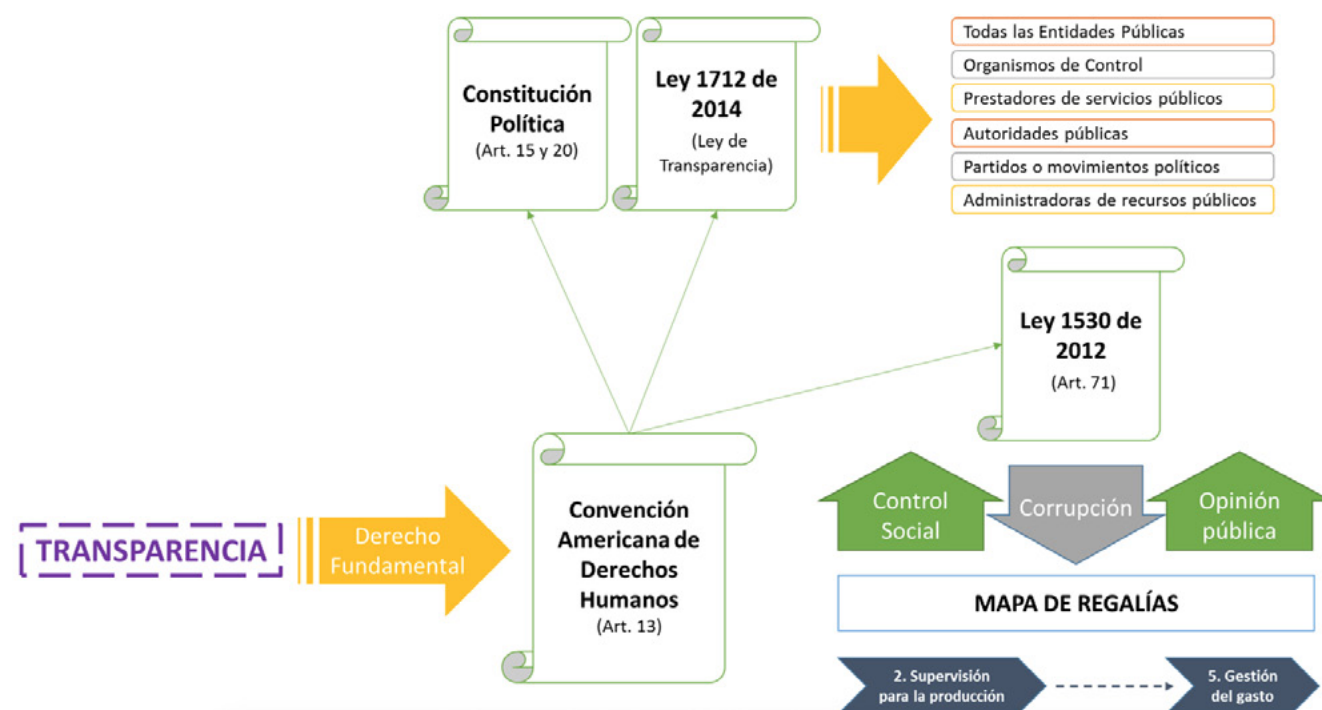
c. Transparencia en el acceso a la información pública, consiste en poner a disposición del público información sobre todas las actuaciones de la administración, salvo casos expresamente establecidos por la ley, completa, oportuna y permanentemente.

Una definición complementaria es dada por la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto¹, donde se señala que la transparencia es la encargada de orientar la relación de los Estados con sus ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos.

Acceso a la información en Colombia

En efecto, el acceso a la información pública es un Derecho Fundamental, reconocido en el Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ilustración 4), donde se señala que los Estados están obligados a brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder. Asimismo, establece el derecho que tienen los ciudadanos de buscar, solicitar, recibir y divulgar dicha información (Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia, 2015).

Ilustración 4 Elementos regulatorios del Derecho al Acceso a la Información



Fuente: elaboración propia en base a “ABC Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública”, 2015.

¹ Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en julio de 2016.

En Colombia, este derecho se materializó a través de la Constitución Política que, en su Artículo 15, reconoce el derecho de los ciudadanos a conocer y rectificar la información que se hayan recogido sobre ellos², y el Artículo 20, donde se protege el derecho de toda persona de expresarse libremente y recibir información veraz e imparcial (Ilustración 4).

El segundo mecanismo mediante el cual se reguló este derecho en el país es la Ley 1712 de 2014, conocida como Ley de Transparencia, que en su Artículo 5 señala que los ciudadanos tienen derecho a solicitar información pública que permita evaluar el desempeño de cualquier entidad pública nacional o territorial, incluyendo entidades de la Rama Ejecutiva, como las Secretarías Municipales, de la Rama Legislativa, como el Consejo Municipal, o de la Rama Judicial, como los juzgados (Ilustración 4).

Esta Ley contempla el mismo derecho para el caso de entidades del Estado independientes, autónomas y de control, como la Contraloría General³, así como para el caso de personas naturales o jurídicas que presten funciones públicas o servicios públicos, como las empresas prestadoras de servicios de alcantarillado o alumbrado público. De igual forma, se puede ac-

ceder a información pública en manos de quienes desempeñen funciones de autoridad pública, partidos y movimientos políticos, y entidades que administren recursos como los aportes al sistema de salud o al sistema pensional, es decir, EPS y Fondos de Pensión. (Ilustración 4).

Adicionalmente, la Ley de Transparencia cuenta con el Decreto Reglamentario 1081 de 2015 que orienta la forma como las personas y entidades obligadas a reportar información pública deben llevar a cabo esta tarea (Guía de instrumentos de gestión de información pública. Ley de transparencia, 2015), donde se señala que dichas entidades o funcionarios están en la obligación de:

1. Identificar y clasificar su información, mantenerla actualizada, ordenada y ponerla a disposición de la ciudadanía,
2. Señalar la información que es publicable y sus medios de acceso, y
3. Especificar qué información no puede ser publicada o entregada y argumentar la razón de esto.

Transparencia en la Industria Extractiva

La reglamentación del Derecho Fundamental de Acceso a la Información, para el caso de la industria extractiva, se dio principalmente a través de la Ley 1530 de 2012, la cual determina en su Artículo 71 que el Estado debe garantizar:

“el acceso a la información del Sistema General de Regalías (SGR), con el fin de fortalecer la lucha contra la corrupción, en términos de eficiencia de la gestión pública de las entidades involucradas en el mismo, contribuyendo al proceso de generación de opinión pública y control social.”

En este marco, el SGR dispuso de una herramienta denominada Mapa de Regalías⁴, a través de la cual las personas pueden acceder a información actualizada, por municipio y departamento, de:

- Producción de hidrocarburos y minerales,
- Ingresos municipales o departamentales provenientes del SGR, e
- Información relacionada con cada proyecto financiado con recursos de regalías.

² Al respecto, la Ley 1581 de 2012 protege el derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre personas en las bases de datos y archivos de entidades públicas y privadas.

³ Fuente virtual consultada el 21 de septiembre de 2016 <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/que-es-la-cgr>

⁴ Para acceder a esta herramienta, sólo deben visitar la página de internet maparegalias.sgr.gov.co, donde además encontrarán un video de tres minutos y medio, explicando los detalles de la herramienta.

El DNP define al Mapa Regalías como una herramienta para la gestión transparente de la actividad extractiva, desde la explotación de recursos naturales, hasta la financiación y ejecución de proyectos de inversión que benefician a las regiones del país. Esta herramienta busca mejorar la calidad de la inversión pública mediante el seguimiento de todo el flujo de gestión de las regalías en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

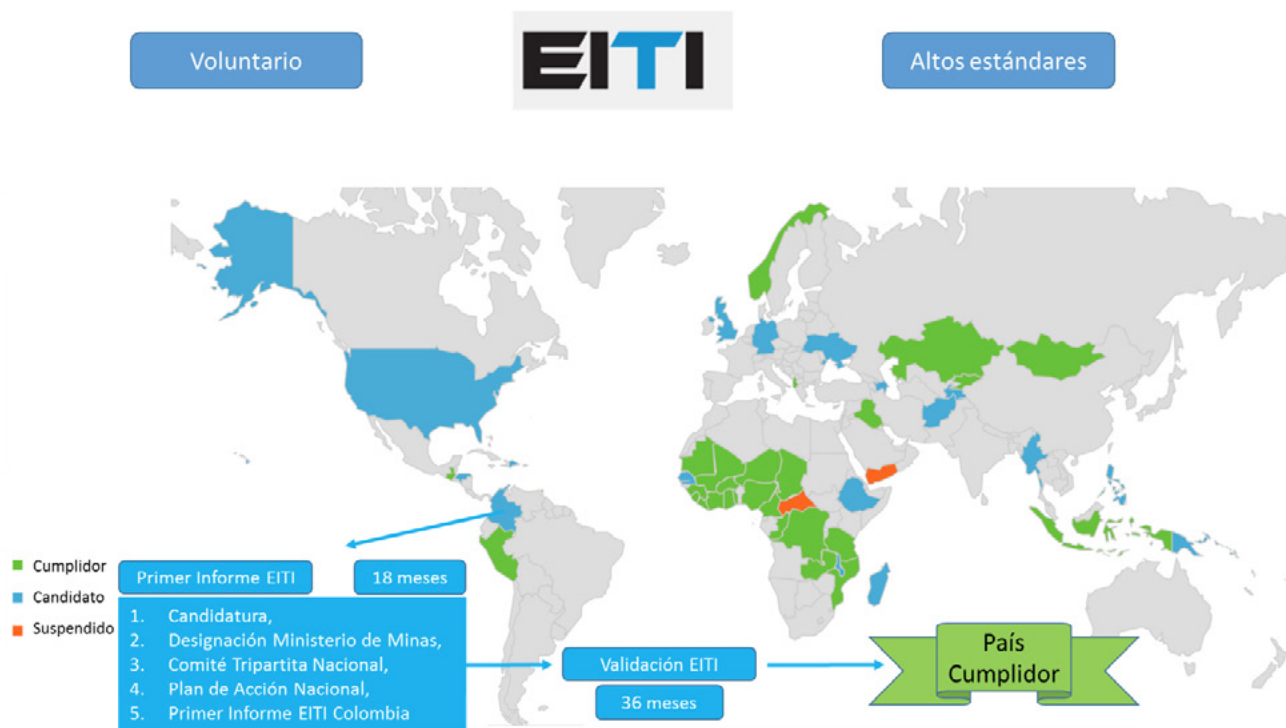
Ahora bien, frente a la industria extractiva colombiana, también se viene implementando un mecanismo adicional, gracias a los recientes esfuerzos hechos por el Estado, para formar parte de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

Esta iniciativa se considera una herramienta de transparencia para la industria extractiva, ya que es una alianza global entre

gobiernos, sociedad civil y compañías de la industria, que busca garantizar la transparencia en los procesos asociados con la extracción de recursos naturales no renovables. Esta iniciativa se basa en el reconocimiento de que estos recursos naturales son de sus ciudadanos, y por lo tanto tienen el derecho a conocer cuánto perciben sus gobiernos por cuenta de la renta extractiva, así como la forma en que esta es distribuida y usada.

EITI definió que los países que buscan hacer parte de esta iniciativa, deben adoptar un estándar para la publicación de información sobre el pago de impuestos, licenciamiento y contratación, producción y demás información clave asociada a la extracción de los recursos naturales no renovables. La participación de los países es voluntaria, pero quienes deciden hacer parte deben demostrar un compromiso continuo en la aplicación de los principios y requisitos que exige el estándar, y en la publicación periódica de Informes EITI.

Ilustración 5 Implementación estándar EITI



Fuente: EITI - <https://eiti.org/countries>

Desde su creación en 2002, EITI ha certificado a 31 países como cumplidores del estándar, mientras que 20 países, incluyendo Colombia, están en el proceso de ser reconocidos como cumplidores (Ilustración 5).

Desde el momento en que EITI acepta la candidatura de un país (su intención de participar), este cuenta con 18 meses para presentar su primer Informe EITI, el cual debe contener una descripción de la realidad de la industria extractiva nacional, en términos de las entidades y normas que la regulan y los resultados a nivel de producción, impuestos, empleo, etc. Además, 36 meses después de que se haya aceptado la candidatura, comienza el proceso de validación del país, en el cual EITI evalúa que este cumpla con el estándar. Una vez se ha comprobado que cumple, se le otorga la categoría de País Cumplidor (Ilustración 5).

Para que EITI aceptara, en octubre 21 de 2014, la candidatura presentada por Colombia el 24 de mayo del 2013, el país debió impulsar las siguientes medidas:

- Emitir una declaración clara de su intención de implementar la iniciativa EITI.
- Designar al Ministerio de Minas y Energía como líder del proceso de implementación de la iniciativa.
- Crear el Comité Tripartita Nacional, como grupo de supervisión de la implementación de la iniciativa, en el que los gobiernos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, trabajan de la mano. Para esto, el país delegó a 3 representantes por el Gobierno, 3 por el sector privado y 3 por la sociedad civil.

En febrero de 2014, en las oficinas del Ministerio de Minas y Energía, se instaló formalmente el Comité Tripartita Nacional, en donde se revisó y aprobó el Reglamento Interno de este Comité. Además, el Comité debió implementar el Plan de Acción Nacional, plan de trabajo que contiene el detalle de los costos

del proceso de adopción del estándar, plazos para la presentación de los informes y la validación que establezca EITI.

Colombia ya elaboró y publicó su primer informe EITI, el 23 de febrero de 2015, fecha a partir de la cual se entró en la ruta de validación, que se espera culmine en marzo de 2017, cuando EITI informará si otorga la calificación de País Cumplidor. Hasta entonces, Colombia deberá mostrar, entre otras cosas, una implementación completa y fiable del estándar, en materia de supervisión y publicación puntual de Informes EITI, completos y comprensibles, que además deben ser promocionados activamente, dejándolos a disposición del público, para que sean usados como insumo en el debate público.

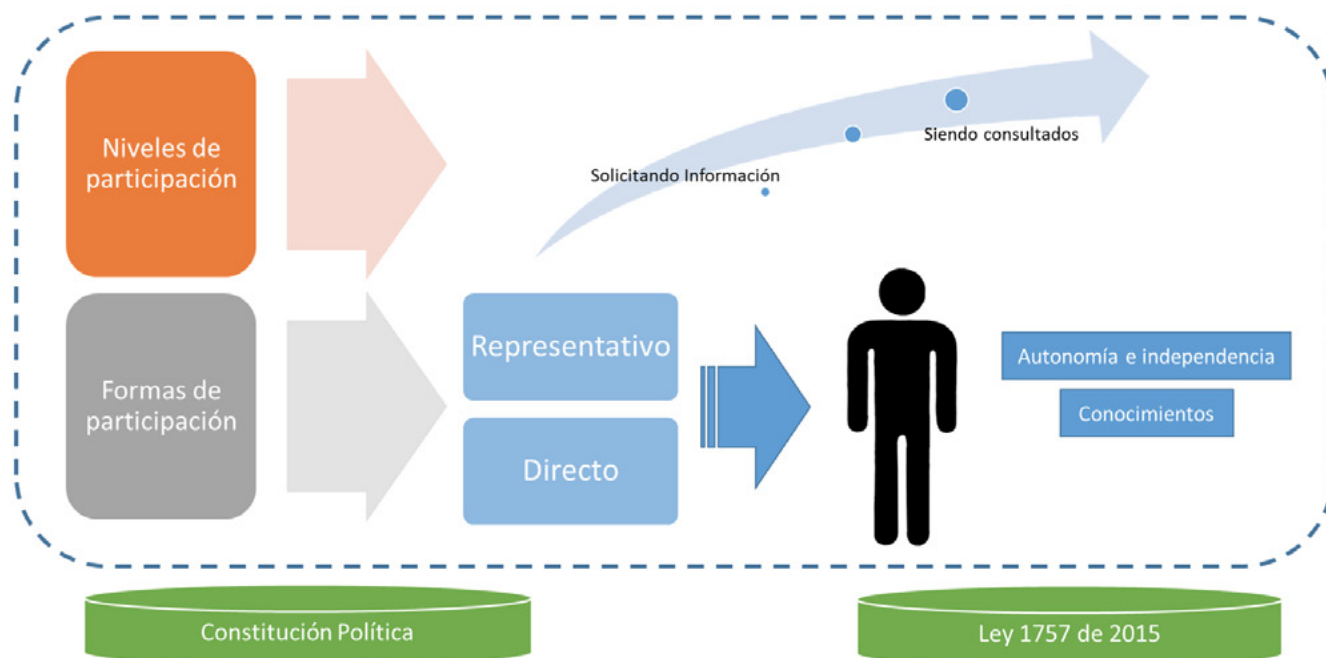
Con lo anterior en mente, a continuación, se verá en qué consiste la participación ciudadana, y su relación con la transparencia y el acceso a la información pública.

2. Participación Ciudadana

¿Qué es la Participación Ciudadana?

De acuerdo al Curso de Alto Nivel en Gestión de la Renta extractiva para el Desarrollo⁵, la participación ciudadana es la principal herramienta de un ciudadano para involucrarse en lo público. De acuerdo a (González & Gutiérrez, 2016), este concepto se puede aplicar de dos maneras: la primera es a partir de la elección de representantes que velen por los intereses de la ciudadanía (cargos de elección popular), y la otra es mediante la participación directa.

Ilustración 6 Participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia

Esta segunda forma de participación puede darse desde los niveles más básicos, como solicitar información a entidades o empresas, hasta niveles avanzados donde los ciudadanos son consultados y participan en instancias de negociación, con poder decisorio o se involucran directamente en la gestión de algunos asuntos públicos (Ilustración 6).

En ambos canales de participación, se deben garantizar las condiciones necesarias para que el ciudadano cuente con independencia, y teniendo siempre presente la importancia de

la generación de capacidades entre quienes participan, lo cual se logra permitiendo el acceso a la información que le dé un conocimiento básico para poder tomar decisiones informadas.

Por lo anterior es que los procesos de participación ciudadana se enlazan con el capítulo de transparencia, porque una efectiva participación ciudadana, que haga control sobre la gestión pública, promueve la transparencia en los procesos y toma de decisiones del Estado.

⁵ Diseñado por la Universidad Externado de Colombia, con el apoyo del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI), se destinó a funcionarios públicos, representantes empresariales y de organizaciones sociales, con el objetivo de facilitar el acceso al conocimientos y herramientas necesarias para la toma de decisiones. Abordando, en particular, la gestión de la renta minero-energética en pro de que sea utilizada para la promoción del desarrollo sostenible regional y nacional. Para más información, pueden acceder a la fuente virtual <http://extractivas.wixsite.com/uec-nrgi>, consultada por última vez el 7 de octubre de 2016.

Participación Ciudadana en Colombia

La participación ciudadana también se considera un Derecho Fundamental, amparado por la Constitución Política, que en su Artículo 270 determina que, para lograr la intervención de la ciudadanía en el control de la gestión pública, la Ley debe organizar formas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública.

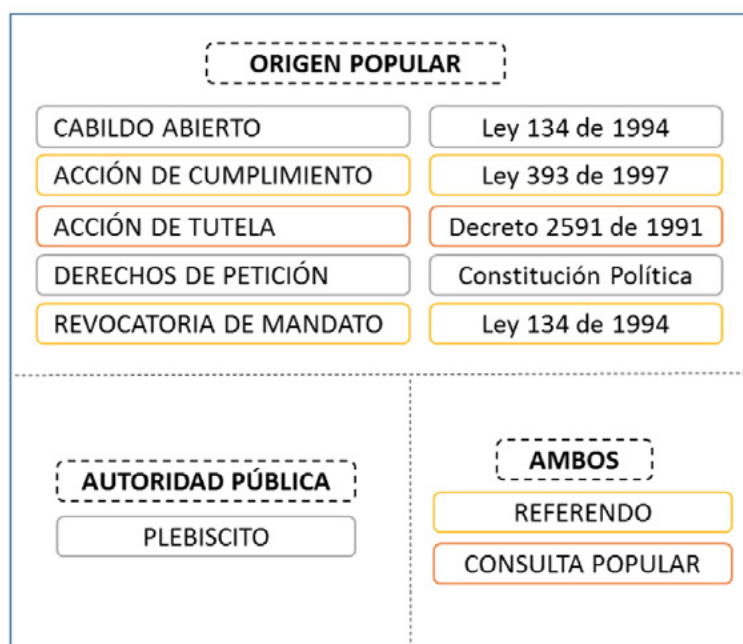
Adicionalmente, la participación ciudadana está regulada por la Ley 1757 de 2015, conocida como Ley Estatutaria de Participación, mediante la cual se promueven, protegen y garantizan las modalidades participación ciudadana en la vida política, administrativa, económica, social y cultural del país (Ilustración 6).

Como parte de estas medidas, el segundo artículo de esta Ley determina que todo Plan de Desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan, así como el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. Además, indica que los planes de gestión de las instituciones públicas deben dejar explícito cómo facilitarán y promoverán la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.

Mecanismos existentes de participación

El Artículo 3 de la Ley Estatutaria de Participación define los mecanismos de participación ciudadana. Como se explica a continuación, algunos son de origen popular, porque nacen de iniciativas ciudadanas, mientras que otros son convocados por una autoridad pública, pero se consideran de participación ciudadana, porque una vez convocados, requieren que la ciudadanía tome decisiones mediante mecanismos democráticos. Hay un tercer grupo de mecanismos que pueden ser convocados por ciudadanía o autoridad pública (Ilustración 7).

Ilustración 7 Mecanismos de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia

En un Cabildo Abierto, los ciudadanos tienen la oportunidad de discutir directamente con los concejos distritales, municipales o las juntas administradoras locales, temas de interés para la comunidad, de acuerdo a lo determinado en la Ley 134 de 1994.

Por su parte, la Ley 393 de 1997 regula la Acción de Cumplimiento, mediante la cual la ciudadanía puede atacar el incumplimiento de las normas y leyes que aplican a las diferentes entidades públicas.

Según el Decreto 2591 de 1991, un ciudadano también tiene la posibilidad de interponer una Acción de Tutela, ante cualquier Juez de la República, a fin de que este dicte las medidas que aseguren la protección rápida y efectiva de los derechos fundamentales que estén en riesgo, ya sea por acción u omisión de una autoridad pública o por acciones de particulares, dentro del área de jurisdicción del juez.

Adicionalmente, cualquier ciudadano puede valerse de un Derecho de Petición, que consiste en hacer una petición respetuosa por escrito, sobre asuntos de interés general o individual, ante cualquier autoridad pública o particular que cumpla alguna función pública. La ventaja de este instrumento, frente a una solicitud ordinaria de información, radica en que, conforme al Artículo 23 de la Constitución Política y el Artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, quien recibe el Derecho de Petición debe resolver la pregunta en 15 días hábiles, y de una forma efectiva.

Los ciudadanos también pueden impulsar una iniciativa para revocar el mandato de una persona que previamente haya sido elegida por voto popular, para ejercer como gobernador o alcalde, conforme al Artículo 6 de la Ley 134 de 1994.

Finalmente, como mecanismos de participación que no son exclusivamente convocados por la ciudadanía, se encuentran: el plebiscito, el referendo y la consulta popular, definidos en los artículos 2 al 8 de la Ley 134 de 1994:

“Referendo: convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.

Plebiscito: es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Poder Ejecutivo.

Consulta popular: es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto”.

Para los mecanismos de participación ciudadana que requieren apoyo popular, como lo son el Referendo, Plebiscito, Consulta Popular y Revocatoria de Mandato, los artículos 5 al 18 de la Ley Estatutaria de Participación, establecen siete aspectos a tener en cuenta:

- Características de la convocatoria o composición del promotor,
- Requisitos generales para la inscripción de mecanismos de Participación Ciudadana,
- Registros de propuestas sobre mecanismos de participación,
- Formulario de recolección de apoyos ciudadanos,
- Cantidad de apoyos a recolectar,
- Plazo para recolección de apoyos ciudadanos y entrega de formularios,
- Fijación de topes de campañas de recolección de apoyo,
- Verificación, plazo para la verificación y certificación de los mismos, y
- Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular.

Participación Ciudadana en la Industria Extractiva

La participación ciudadana en la industria extractiva se hace evidente cuando los ciudadanos hacen uso de los diversos mecanismos de participación descritos con anterioridad, haciendo su intervención posible a partir del momento en el que se toma la decisión de permitir que un proyecto comience a operar en la zona, hasta los procesos de planeación e implementación de políticas para garantizar sus impactos positivos y reducir sus riesgos (Ilustración 8).

Ilustración 8 Participación ciudadana en la industria extractiva



Fuente: elaboración propia

En un primer momento la participación ciudadana se da en la toma de decisiones sobre si se realiza la extracción o no de los recursos naturales no renovables, la cual no debe ser una decisión unilateral, sino que debe tener en cuenta consideraciones como la opinión de los habitantes del lugar donde se va a extraer y el listado de activos ambientales y culturales para lograr determinar dónde, cómo y cuándo se extrae (Ilustración 8).

En un segundo momento, se deben revisar las políticas alrededor de los contratos mineros y de hidrocarburos para lograr establecer el mejor acuerdo posible entre el Estado y los operadores privados o públicos en términos de ganancias de renta para el Estado, pero teniendo siempre en cuenta las mejores condiciones de producción, ambientales y sociales posibles. En este punto se hace necesario tener claros los mecanismos de seguimiento y monitoreo con el fin de que las condiciones pactadas se cumplan, permitiendo además que cuando se esté dando el recaudo de la renta se apele a la transparencia por la intervención directa de los ciudadanos a lo largo del proceso.

Por último, la participación de la ciudadanía también se hace presente en el uso de la renta al garantizar que los ingresos que se reciban por la explotación de los recursos naturales no renovables sean bien administrados y se asegure una planeación adecuada en cuanto a la gestión de los impactos de la industria extractiva.

Para lograr esta intervención de la ciudadanía a lo largo de la

cadena de valor de la industria extractiva según la iniciativa EITI, los ciudadanos pueden buscar recibir información oportuna sobre los proyectos de extracción que se estén realizando en su territorio, pueden hacer seguimiento al otorgamiento de áreas o títulos, pueden exigir cuentas del seguimiento que se le hacen a los contratos y pedir información sobre la renta que genera el sector y su recaudo efectivo. Finalmente, los ciudadanos pueden ser consultados o buscar tener incidencia en el proceso de toma de decisiones sobre el manejo que se le da a los recursos producidos por la industria, su distribución y su uso (González & Gutiérrez, 2016).

Formas de participación ciudadana en la industria extractiva

En efecto, el Curso de Alto Nivel en Gestión de la Renta extractiva para el Desarrollo hace un inventario de algunas formas de participación ciudadanas existentes en la industria extractiva de Colombia, las cuales pueden clasificarse como: (i) de acceso a la información, (ii) consulta y responsabilidad, (iii) concertación de políticas y (iv) gestión de asuntos públicos.

1. Acceso a la información:

- Consulta de información disponible en Internet.
- Solicitud de información puntual a entidades públicas y privadas, por ejemplo, a través de un derecho de petición.

- Solicitud de espacios donde se reporte información y se pueda interactuar con ejecutores, contratistas e interventores o supervisores de proyectos financiados con regalías.

2.Consulta y responsabilidad:

- Comités consultivos de Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).
- Espacios de rendición de cuentas. (sobre los cuales se profundizará en el siguiente capítulo).
- Auditorías ciudadanas sobre proyectos financiados con recursos de regalías.

3.Concertación de políticas:

- Participación en la formulación de los planes de desarrollo nacionales, de los cuales se derivan los programas y proyectos que son financiados con la parte de la renta extractiva que va al presupuesto nacional; por ejemplo, a través del Consejo Nacional de Planeación.
- Participación en la formulación de los demás planes de desarrollo territoriales, que deben estar en línea con los proyectos financiados por regalías, por ejemplo, a través de los Consejos Territoriales de Planeación.

4.Gestión de asuntos públicos:

- Participación en espacios de incidencia en la formulación de políticas públicas sobre la gestión de los recursos naturales no renovables, por ejemplo, con la participación de la sociedad civil en la Mesa Tripartita de EITI Colombia.
- Presentar demandas en contra de actos legislativos, leyes y actos administrativos relativos a la gestión de la renta extractiva, cuando sean contrarios a la Constitución o la ley vigente.
- Preparar propuestas de proyectos de ley o de actos administrativos.
- Presentar denuncias ante autoridades de control.
- Formular proyectos de inversión para ser presentados ante las entidades territoriales para que estas consideren presentarlos a los OCAD o, en el caso de las comunidades étnicas, presentar directamente los proyectos vía la ventanilla única del DNP.
- Convertirse en ejecutores de los proyectos financiados con recursos de regalías.

Ejemplos de participación ciudadana en la industria extractiva colombiana

En el país hay ejemplos de participación, en los cuales los ciudadanos pueden unirse o inspirarse, para generar iniciativas adicionales. En particular, los 4 ejemplos más representativos se describen a continuación (Ilustración 9)⁶.

Ilustración 9 Ejemplos de participación ciudadana en la industria extractiva nacional



Fuente: elaboración propia

⁶ Algunos de estos identificados en el Curso de Alto Nivel en Gestión de la Renta extractiva para el Desarrollo.

Participación ciudadana en el SGR

La Ley 1530 de 2012 obliga tanto a las entidades territoriales como al Departamento Nacional de Planeación a promover espacios de participación ciudadana. Éste último lo hace en su calidad de administrador del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del SGR.

El SMSCE estableció el control ciudadano como un elemento presente en todo el proceso que este sistema realiza. El DNP ha planteado que la participación ciudadana se concrete a través de diferentes instrumentos en cuatro etapas del flujo de inversión:

1. identificación de necesidades,
2. formulación y priorización participativa de proyectos,
3. control social, y
4. evaluación de las inversiones.

Del Decreto 414 de 2013, (González & Gutiérrez, 2016) identifican instancias puntuales de control social y evaluación:

- Espacios informativos y de interacción entre los ciudadanos y actores relacionados con la ejecución de los proyectos financiados con recursos de regalías (ejecutores, contratistas e interventores o supervisores).
- Promoción de Grupos de Auditores Ciudadanos y el desarrollo de auditorías ciudadanas, audiencias públicas de rendición de cuentas, comités de obra participativos o foros virtuales con organizaciones, entre otros instrumentos.
- Reportes públicos de información sobre proyectos formulados y su ejecución vía Internet. En este caso ya se han creado sistemas de información como el Mapa Regalías.

EITI en Colombia

La propia Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI por sus siglas en inglés) tiene un fuerte componente de participación ciudadana. Colombia cuenta con un Comité Tripartito Nacional (CTN) compuesto por representantes del gobierno, las empresas y la sociedad civil que trabaja para facilitar y asegurar la disponibilidad y reporte de la información en el marco de la implementación del estándar EITI. Como representantes de la sociedad civil participan delegados de Transparencia por Colombia, la Universidad Externado y Foro Nacional por Colombia.

Al respecto, en el acto de adhesión de Colombia a la iniciativa EITI, el 26 de octubre de 2015, Fabio Velásquez, director del Foro Nacional por Colombia, manifestó que a través de este paso: “(...) la sociedad civil va a tener un instrumento que va a permitir comprender qué está pasando en su territorio, el aporte de las industrias, los impactos ambientales y los problemas sociales”.

Auditorías visibles

En el año 2007, el Programa Presidencial para la Lucha Contra la Corrupción en asociación con la ANH, la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) y algunas compañías mineras, lanzó el programa de auditorías ciudadanas llamado Auditorías Visibles.

El programa, que comenzó a operar en 2008, apuntaba a proyectos financiados con regalías y a la formación de grupos de ciudadanos beneficiarios de dichos proyectos para que éstos recibieran información sobre la naturaleza de los trabajos, cronogramas y presupuestos para poder hacerles seguimiento (González & Gutiérrez, 2016). De esta manera se esperaba que los ciudadanos beneficiarios, funcionarios de los gobiernos locales, los auditores del DNP, los contratistas, sus interventores y demás partes relacionadas con los proyectos, trabajaran conjuntamente para prevenir la corrupción y la ineficiencia y para garantizar la terminación de los proyectos.

De acuerdo a (González & Gutiérrez, 2016), este ejercicio incluía al menos cinco actividades:

1. diseminación de información en las comunidades impactadas por el proyecto a través de diferentes medios de comunicación,
2. un foro público de presentación del proyecto y un taller de formación de ciudadanos para hacer monitoreo,
3. foros públicos periódicos con participación de representantes del contratista ejecutor, el gobierno local y la interventoría para informar sobre avance del proyecto y para que la ciudadanía pueda dar retroalimentación y reportar problemas,
4. seguimiento ciudadano al proyecto y a la atención de los compromisos adquiridos con los ciudadanos en los foros periódicos, y
5. un foro final de presentación del proyecto terminado y de resultados de las auditorías.



Unión Europea



Comités de Seguimiento a la Inversión de las Regalías (CSIR)

En 2003 la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación lanzaron un comité de monitoreo de las inversiones de las regalías en el departamento del Cesar. Esta iniciativa, denominada el Comité de Seguimiento a la Inversión de las Regalías (CSIR), convocaba a representantes de la sociedad civil (como las Cámaras de Comercio, los sindicatos, universidades, asociaciones profesionales y otras organizaciones de control ciudadano), de las empresas extractivas y de los gobiernos locales.

En principio, el CSIR solicitaba información sobre la forma como los departamentos utilizaban las regalías y luego ponía a disposición del público general esta información. Posteriormente, con la participación de otras compañías mineras y petroleras, la iniciativa se replicó en varios departamentos⁷.

Otras formas de participación a tener en cuenta son las veedurías ciudadanas, las cuales también clasifican como mecanismos de rendición de cuentas, y por esto serán explicadas en el siguiente capítulo. Tampoco pueden descartarse las movilizaciones no violentas, que surgen del inconformismo de la ciudadanía, y consisten en la organización de los ciudadanos para poder incidir en las tomas de decisiones de las autoridades.

3. Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas significa que, tanto ciudadanos, como organismos de control, tienen el derecho a exigir que las entidades del sector público, o que tengan funciones públicas, así como sus funcionarios, les informen, expliquen y enfrenten las consecuencias derivadas de su gestión (Ilustración 10). Con esto se busca que la Administración Pública adopte principios de Buen Gobierno, en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, en sus actividades diarias (Grant, 2005).

Ilustración 10 Elementos de la Rendición de Cuentas



Fuente: elaboración propia

En este contexto, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), entidad que hace parte del DNP y es la máxima autoridad nacional en materia de planeación, estableció mediante el Documento CONPES 3654 de 2010, la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos. Con esto, el Estado buscó consolidar una cultura de apertura, transparencia y diálogo entre el Estado y los ciudadanos.

⁷ Arauca, Cesar, Córdoba, Huila, Meta y Sucre.

Elementos de la Rendición de Cuentas

La Rendición de Cuentas se fundamenta en tres elementos: (i) calidad de la información, (ii) diálogo directo, y (iii) Incentivo a una cultura de rendición de cuentas (Ilustración 11)

Ilustración 11 Elementos de la Rendición de Cuentas



Fuente: elaboración propia

En primer lugar, se debe asegurar la calidad de la información y un lenguaje claro sobre los procesos y resultados de la gestión pública. La información debe cumplir con el principio de calidad, expuesto en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014, para llegar a todos los grupos poblacionales y de interés (Manual Único de Rendición de Cuentas, 2014).

En segundo lugar, se debe promover un diálogo directo entre entidades y ciudadanía, en el que las entidades públicas, después de entregar la información, den explicaciones y justificaciones, o respondan las inquietudes de los ciudadanos frente a sus acciones y decisiones, en espacios donde se mantiene un contacto directo. En tercer lugar, se debe incentivar a los servidores públicos y a los ciudadanos, para que se adapten a una cultura de rendición de cuentas.

Evolución de la rendición de cuentas en Colombia

En Colombia el proceso de Rendición de Cuentas se remonta a 1991, momento en el que se incluyó en la Constitución Política el Sistema de Pesos y Contrapesos entre las Ramas del Poder Público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), asegurándose que no quedara entidad sin responder por su gestión (Manual Único de Rendición de Cuentas, 2014). En segundo lugar, la Ley 152 de 1994 estableció las obligaciones del Estado en la presentación de los avances y resultados de los planes de desarrollo (Ilustración 12).

Ilustración 12 Antecedentes en Colombia



Fuente: elaboración propia

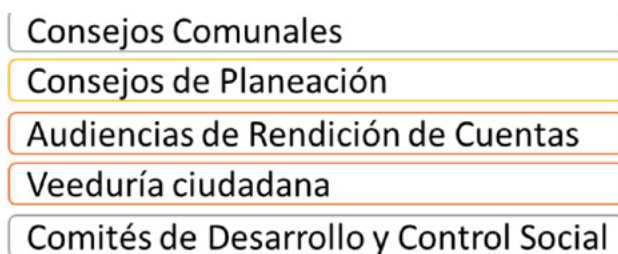
En tercer lugar, la Ley 489 de 1998 calificó la realización de audiencias públicas sobre rendición de cuentas como una buena práctica, señalando que la Administración Pública debe procurar por crear un evento anual, donde el gobernante de turno informa su gestión y los resultados de esta a los ciudadanos (Manual Único de Rendición de Cuentas, 2014).

Finalmente, en 2008 se adoptó la estrategia de Gobierno en Línea como instrumento de publicidad e información oficial, el cual logró impulsar las estrategias de Rendición de Cuentas, lo que derivó en la adopción del documento CONPES 3654 de 2010, mediante el cual se establece la Rendición de Cuentas como un proceso permanente.

Mecanismos de rendición de cuentas existentes

Los mecanismos de rendición de cuentas pueden clasificarse en horizontales y verticales. Los primeros se dan cuando las entidades públicas rinden cuentas entre ellas, y los segundos cuando los ciudadanos piden a las entidades públicas que rindan cuentas ante ellos. En este último capítulo se hará un énfasis en los mecanismos verticales (Ilustración 13).

Ilustración 13 Mecanismos existentes en Colombia



Fuente: elaboración propia

En primer lugar, los consejos comunales son una herramienta de rendición de cuentas creada por el Gobierno Nacional, en 2002. Su objetivo es “permitir el contacto directo del Presidente y su gabinete con los gobernadores, alcaldes y la ciudadanía en las regiones, para rendir cuentas frente a las necesidades locales” (Conpes 3654, 2010). El cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los consejos comunales, son monitoreados por la Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones de la Presidencia de la República.

En segundo lugar, los consejos nacionales y territoriales de planeación, son un espacio mediante el cual se puede analizar y discutir el plan de desarrollo de cada una de las entidades territoriales. En estos participan el Presidente de la República, los alcaldes, gobernadores, y representantes de diferentes sectores de la sociedad civil, según corresponda (Conpes 3654, 2010).

En tercer lugar, las audiencias públicas de rendición de cuentas se encuentran reguladas por el artículo 33 de la Ley 489 de 1998. Las entidades públicas convocan este tipo de audiencias “con el fin de discutir aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas o programas a cargo de la

entidad y, en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos” (Conpes 3654, 2010).

En cuarto lugar, está la Veeduría Ciudadana, que de acuerdo al artículo 1 de la Ley 850 de 2013, es un mecanismo que le permite a los ciudadanos ejercer vigilancia sobre la gestión pública de autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas, órganos de control, y entidades que ejerzan funciones o presten servicios públicos. Al respecto, la Ley señala que: “los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente”.

Finalmente, están los Comités de Desarrollo y Control Social, los cuales son creados por usuarios de los Servicios Públicos, como mecanismo para ejercer el Control Social en los servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado, Aseo, Energía, Gas, Telefonía Fija.

4. Cierre del Programa de Formación

Estimado lector, con lo anterior se cierra el último módulo del Programa De Formación Sobre La Cadena De Valor De La Industria Extractiva, creado en el marco del Proyecto De Generación De Capacidades En El Orden Local, parte de la iniciativa EITI.

Durante los cinco módulos, se vio en qué consiste la Iniciativa para la Transparencia de la Industrias Extractivas (EITI), y su papel en la definición de la Cadena de Valor de la Industria Extractiva, como una forma de facilitar la comprensión de las áreas críticas que componen el proceso de extracción de recursos naturales no renovables y su generación de ingresos.

El primer módulo cubrió el primer eslabón, conocido como Licencia y Contratos, mediante el cual se hizo una revisión de los trámites y procedimientos que un inversionista interesado en la Industria Extractiva debe realizar para poder explorar o explotar hidrocarburos o minerales en nuestro país.

El segundo módulo se basó en el segundo eslabón de la cadena de valor, conocido como Supervisión para la Producción, en donde fue posible revisar el proceso productivo de minerales e hidrocarburos, y los mecanismos existentes en Colombia, para ejercer su supervisión.

Al final del segundo módulo y comienzo del tercero se cubrió el tercer eslabón de la cadena de valor, cuyo nombre es Generación de Renta y Tributación, donde se vio cómo se generan, liquidan y recaudan los pagos que las empresas de la industria

extractiva realizan y que conforman los rubros de la renta extractiva.

Durante el tercer y cuarto módulo se estudió el cuarto eslabón, conocido como Distribución de la Renta, en donde se revisó la forma como se distribuye la renta extractiva, y al final del cuarto módulo se estudió el quinto y último eslabón, denominado Gestión del Gasto, en el cual se describieron los mecanismos de supervisión del uso que se da a los recursos que aporta la industria extractiva.

Finalmente, y como eje transversal a la cadena de valor de la industria extractiva de acuerdo al estándar EITI, el último módulo permitió estudiar en qué consisten y cómo se relacionan los conceptos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. La idea de este último módulo fue presentar las herramientas que tienen los ciudadanos para ejercer control social, monitoreo y seguimiento a los aspectos sensibles de la industria extractiva.

Sin duda, la información presentada durante el Programa de Formación de Capacidades, les servirá para participar mejor preparados en las discusiones que se den en torno al desarrollo de la actividad extractiva en sus regiones y a nivel nacional. Para reforzar lo aprendido, lo invitamos a explorar el portal web de EITI Colombia⁸ y, sobre todo, a revisar el Informe EITI Colombia – Vigencia Fiscal 2013, y hacer seguimiento a los informes que vengan, pues son una herramienta invaluable para informarse y estar mejor preparado para ejercer un control efectivo de la actividad.

⁸ <http://www.eiti.upme.gov.co/eiti/>

Bibliografía

Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Bogotá.

Comité Técnico de Transparencia. (Julio de 2014). Anticorrupcion. Obtenido de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/ManualRendicionCuentas.pdf>

Congreso de la República de Colombia . (1994). Ley 134 .

Congreso de la República de Colombia . (6 de julio de 2015). Ley 1757 . Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Conpes 3654. (2010 de abril de 2010). Obtenido de Ministerio del Interior : http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/formularios.retrive_publicaciones.pdf

Conpes 3654. (12 de abril de 2010). Normatividad. Obtenido de Ministerio del Interior: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/formularios.retrive_publicaciones.pdf

Constitución Política de Colombia . (1991). Obtenido de Corte Constitucional : <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Control Social a la Gestión Pública. (2006). Módulo 1: Participación en el control social a la gestión pública. Obtenido de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/control%20social/Modulo%201%20Control%20Social.pdf>

Control Social a la Gestión Pública. (2006). Módulo 1: Participación en el control social a la gestión pública. Bogotá.

Control Social a la Gestión Pública. (2006). Módulo 2: Mecanismos Jurídicos para el control social. Bogotá.

Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-180/94.

Decreto 2591. (19 de noviembre de 1991). Obtenido de Corte Constitucional : <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202591.php>

Departamento Nacional de Planeación . (2016). Mapa Regalías . Obtenido de www.maparegalias.sgr.gov.co

Departamento Nacional de Planeación. (Abril de 2016). Obtenido de <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=iPiWU0t0wTo%3D&tabid=370>.

Estrategia de Rendición de Cuentas 2016. (2016). Obtenido de Ministerio del Interior : http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/estrategia_rendicion_de_cuentas_2016.pdf

González Espinosa, A. C., & Gutiérrez Rodríguez, J. D. (2016). La participación ciudadana en la gestión de la renta derivada del sector minero-energético . Bogotá.

Grant, R. W. (2005). American Political Science Review. Accountability and Abuses of Power in World Politics, 99.

Las Veedurías Ciudadanas. (s.f). Obtenido de Alcaldía de Medellín: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/enconfianza/articulosytemas/documentos/Las%20Veedurias%20Ciudadanas.pdf>

Ley 134. (31 de mayo de 1994). Obtenido de Alcaldía Mayor de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>

Ley 1712. (6 de Marzo de 2014). Obtenido de Presidencia de la República: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/LEY%201712%20DEL%2006%20DE%20MARZO%20DE%202014.pdf>

Ley 1757. (6 de julio de 2015). Obtenido de Secretaría del Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Ley 393. (29 de julio de 1997). Obtenido de Alcaldía Mayor de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=338>

Manual Único de Rendición de Cuentas. (14 de julio de 2014). Publicaciones . Obtenido de Observatorio Transparencia y Anticorrupción: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/ManualRendicionCuentas.pdf>

Ministerio de Educación. (2016). <http://www.mineducacion.gov.co/>. Obtenido de http://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-177283_recurso_1.pdf

Ministerio de Educación. (s.f). Obtenido de Ministerio de Educación: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177283_recurso_1.pdf

Ministerio del Interior y de Justicia. (2015). Obtenido de Ministerio del Interior: http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_participacion_simpli.pdf

Ministerio del Interior y de Justicia. (2015). Democracia: Participación Comunal. Ley 1757 de 2015 . Obtenido de Ministerio del Interior: http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_participacion_simpli.pdf

Muñoz, P. C. (2015). Obtenido de Anticorrupcion: <http://www.anticorrupcion.gov.co/PublishingImages/Paginas/Publicaciones/ABC.pdf>

Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia, S. d. (2015). ABC Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. Bogotá D.C. Obtenido de Secretaría de Transparencia: <http://www.anticorrupcion.gov.co/PublishingImages/Paginas/Publicaciones/ABC.pdf>

Secretaría de transparencia et al. (2015). Guía de instrumentos de gestión de información pública. Ley de transparencia.

Sistema General de Regalías. (Julio de 2016). Preguntas Frecuentes. Obtenido de <https://www.sgr.gov.co/Contacto/Preguntas-Frecuentes.aspx>

Uribe, S. G. (2015). Guía Práctica para el uso de MapaRegalías para otros actores. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.