

Las claves del revolcón para desentrabar los procesos de consulta previa

Las demoras han sido críticas, especialmente para el sector minero-energético. Para el proyecto Sirius, esta normativa cambiará por completo su futuro.



El campo Sirius, en el Caribe, tiene el potencial de aumentar las reservas de gas de Colombia hasta en un 200 por ciento. PETROBRAS

Juliana Castellanos

Redacción Política

Superar la incertidumbre jurídica y la dilatación indefinida de proyectos estratégicos. Esas fueron las órdenes del presidente Abelo De La Espriella para empezar a resolver uno de los desafíos institucionales más apremiantes para el país: el desvío en el uso de la consulta previa, uno de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la Constitución. La apuesta responde a un diagnóstico preocupante. Según cifras presentadas por el senador Juan Espinal en un proyecto de ley que radicó para agilizar el trámite, solo 1 de cada 6 procesos iniciados en los últimos cuatro años ha producido acuerdos. Además, el 31 por ciento de las consultas previas que permanecen activas —que rondan las 5.800— llevan más de cuatro años detenidas.

“La consulta previa, como está diseñada hoy, fracasó para todos”, dijo Espinal a EL TIEMPO.

Las consecuencias han sido críticas, especialmente para el sector minero-energético. Según Fedesarrollo, más del 60 por ciento de los proyectos eólicos y solares proyectados para entrar en operación en 2023 y 2024 sufrieron retrasos: varios de ellos terminaron yéndose del país. Y Sirius, el proyecto vital para asegurar la autosuficiencia de gas que perdió el país en el pasado cuatrienio, también estuvo frenado por años.

La meta del Gobierno es darles reglas claras a las comunidades,

las entidades públicas y los promotores de proyectos; unificar las reglas de juego y hacerlas “más eficientes y garantistas”, según dijo Miller Soto, vocero oficial del Gobierno.

¿QUÉ CAMBIA?

El gobierno De La Espriella radicó el 14 de octubre la directriz presidencial ‘Lineamientos para la coordinación institucional, interoperabilidad y desarrollo de procedimientos de consulta previa’, a partir de una serie de factores que, a su juicio, estarían entorpeciendo el proceso.

El primer problema es que existían múltiples directivas presidenciales previas (Directiva 01 de 2010, 10 de 2013 y 08 de 2020) y una multiplicidad de instructivos, manuales y protocolos internos que se habían creado por cuenta propia en ministerios y agencias estatales. La solución fue unificar las directrices, derogándolas y ordenando a todas las entidades ajustar sus manuales para eliminar cualquier trámite posterior al cierre que carezca de respaldo legal.

El texto también obliga a las entidades a compartir datos para no pedirles a comunidades y empresas documentos que el Estado ya tiene, y crea un expediente electrónico único.

Respecto al trámite consultivo, que venía desvirtuándose al convertirse en un espacio de transacción o negociación estrictamente económica, la directriz planteó un procedimiento de cinco etapas: determinación de procedencia y oportunidad, coordi-

nación y preparación, preconsulta, consulta previa y seguimiento de acuerdos. Además, faculta a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) para cerrar el proceso cuando se agoten, de buena fe, las gestiones, aunque no haya acuerdo.

Tras un cierre sin acuerdo, la DANCP solo convocará a las entidades a una reunión de articulación y cada una decidirá por su cuenta. Con ese diseño, según el Gobierno, desaparece el ‘test de proporcionalidad’, que fijaba medidas de mitigación cuando no había consenso.

1

de cada 6 procesos ha llegado a acuerdos

En los últimos cuatro años, estos son los procesos que han logrado consensos en Colombia.

60 %

de proyectos eólicos sufrieron retrasos

Las iniciativas previstas para 2023 y 2024 se retrasaron por la consulta previa.

Ese es, en teoría, el cambio más significativo para resolver la traba histórica de que, si las mesas de consulta no lograban un acuerdo, el trámite quedaba en

un limbo indefinido que congelaba la evaluación ambiental, un trámite que, de hecho, tiene sus propios problemas.

Aunque sobre el papel existe un plazo legal de 90 días hábiles para decidir licencias ambientales nuevas —y 60 días para modificaciones—, un informe reciente de la Procuraduría General reveló que hay demoras de hasta 800 días —casi tres años— para resolver licencias y permisos en algunas Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). También identificó que 16 de las 34 CAR del país presentaron retrasos críticos e investigaciones disciplinarias por expedientes estancados durante más de dos años.

EL FUTURO DE SIRIUS

Pero ahora, la directriz plantea que la evaluación técnica de la licencia ambiental puede avanzar en paralelo a la consulta previa. Una gran noticia para procesos como el que lleva Sirius, el proyecto que tiene el potencial de aumentar las reservas probadas de gas de Colombia hasta en un 200 por ciento. Desde mediados de 2024, Petrobras ha avanzado en más del 90 por ciento de las 120 consultas previas que requiere; sin embargo, la demora ha desplazado la fecha de inicio de producción estimada hacia 2030 e incluso EcoPETRO evalúa un posible aplazamiento hasta 2031.

Pero ahora que el proyecto puede adelantar su licencia ambiental, mientras cierra las 120 consultas, podría ahorrarse hasta dos años en el cronograma general de la obra, según el Gobierno.

El trabajo para deshacer la madeja de las consultas previas lo encabezó el hoy exministro Rodrigo Lara con su equipo jurídico de la cartera del Interior. Por eso, apenas horas después de su intempestiva salida del Gobierno Lara reseñó la reforma de la consulta previa entre sus logros, junto con acercamientos a 19 autoridades indígenas para prevenir los ‘bloqueos sociales’ que se han vuelto paisaje en el Cauca y que afectan la movilidad por la Carretera Panamericana, la principal del país.

Seguir adelante en la ruta ya trazada será uno de los retos de su sucesor, Alejandro Ordóñez. El viernes, como última entrega de su gestión, Lara también anunció el destrabe de la fase de preconsulta para el canal del Dique, el megaproyecto que contempla una inyección de recursos por \$ 3,4 billones y la generación de más de 60.000 empleos, que llevaba cuatro años estancado. “En apenas dos meses logramos evacuar la etapa de preconsulta”, escribió el exministro en sus redes sociales.

La directiva presidencial es, sin embargo, solo una parte del revolcón. Lara también impulsaba un proyecto de decreto para modificar las reglas del procedimiento de la consulta previa.

A eso se suma una propuesta legislativa del senador Espinal que, dijo, coincide en un 90 por ciento con la directiva. Crea un sistema nacional de información, una mesa técnica liderada por el Ministerio del Interior, una fiducia para canalizar las inversiones hacia las comunidades y tarifas para técnicos y asesores.

Ahora, hay reglas para determinar cuándo se agotaron las actuaciones y se cierra el proceso de diálogo de la consulta.

“Hay una voluntad y un principio rector, y es proteger a las comunidades. Eso no está en discusión. Las protegemos cuando respetamos constitucional y jurídicamente el núcleo esencial y el diseño estructural de la consulta previa. Pero sí necesitamos tener reglas claras”, señaló Espinal.

Para el senador, la salida no debería cambiar nada y señaló al director de la DANCP, Alejandro Burgos, como pieza de continuidad. La pregunta de fondo es si la coordinación administrativa y el cierre de expedientes bastarán para destrabar las obras o si persistirán los conflictos que nacen de la falta de reglas estables.

Por su parte, Fedesarrollo plantea una salida de mayor alcance: una ley estatutaria, con un registro único de pueblos y plazos para inscribirse, y cita el modelo de Bolivia: máximo tres reuniones y cuatro meses. Pero los intentos de 2016, 2018, 2020 y 2023 no prosperaron, y tramitarla exige consultar a las propias comunidades, algo que ningún gobierno ha logrado en 15 años. Además, propone acompañar los proyectos con inversiones en infraestructura comunitaria o mecanismos de transferencia directa de recursos “para evitar que la consulta previa o el trámite de la licencia ambiental se conviertan en el único canal de acceso a servicios”.