



METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LAS REUNIONES DE LA FASE DE CONCERTACIÓN

Subdirección de Educación y Participación

Propuesta metodológica base presentada por el Minambiente, con el fin de llegar a acuerdos sobre el cómo se van a desarrollar las reuniones de concertación, según lo establecido en la Sentencia T-361 de 2017.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
1. ANTECEDENTES	3
1.1 NORMATIVOS	3
1.1.1 Sentencia T-361 de 2017.....	3
1.1.2 Autos del Tribunal Administrativo de Santander	5
1.2 PROCESO PARTICIPATIVO	5
1.2.1 <i>Fase 1. Convocatoria</i>	5
1.2.2 <i>Fase 2. Informativa</i>	6
1.2.3 <i>Fase 3. Consulta e Iniciativa</i>	6
1.2.4 <i>Mesas de trabajo</i>	6
1.2.5 <i>Fase de Concertación</i>	7
2 SOBRE LA CONCERTACIÓN	8
2.1 CONCEPTO	8
2.2 METODOLOGÍA DE MAAN.....	8
2.3 RECOMENDACIONES PARA LA CONCERTACIÓN	9
2.3.1 <i>Formas de hablar y escuchar</i>	9
2.3.2 <i>Alistamiento para las reuniones de concertación</i>	10
2.3.3 <i>Características del vocero</i>	11
2.3.4 <i>Características del mediador</i>	11
2.3.5 <i>Preguntas clave sobre la concertación</i>	12
2.3.6 <i>Matriz consolidación de acuerdos</i>	13

INTRODUCCIÓN

La presente guía metodológica brinda elementos para el desarrollo de las reuniones de la Fase de Concertación a desarrollarse en los diferentes municipios que se encuentran vinculados a la delimitación participativa de páramos por fallos judiciales.

En este sentido, este Ministerio presenta una propuesta a los diferentes actores sociales existentes a nivel municipal con el fin de llegar a acuerdos en el desarrollo de las reuniones de la Fase de Concertación, según sus dinámicas sociales y organizativas, fortaleciendo así, el enfoque local de cada comunidad.

1. ANTECEDENTES

1.1 **NORMATIVOS**

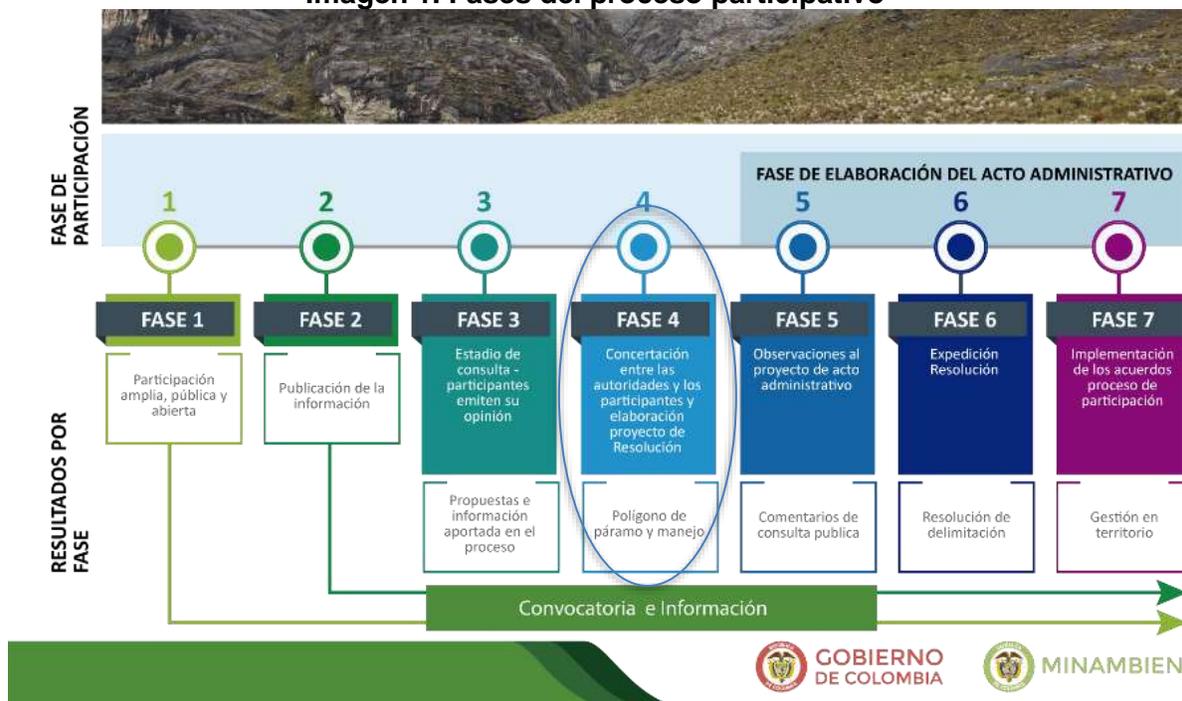
1.1.1 **Sentencia T-361 de 2017**

La Corte Constitucional mediante el artículo Quinto de la Sentencia T-361 de 2017, ordenó a este Ministerio lo siguiente:

*“**Quinto.** ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita una nueva resolución para delimitar el Páramo en las Jurisdicciones Santurbán – Berlín, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Dicha resolución deberá emitirse y ejecutarse de acuerdo con las reglas fijadas en esta providencia en las Supra 19,2 y 19,3 sin perjuicio de las demás normas procedimentales aplicables, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en esta providencia.”*

De igual manera, la Corte Constitucional entre otras cosas, ordenó *“Un procedimiento participativo debe agotar como mínimo las **fases** que se enuncian a continuación: a) convocatoria; b) información; c) la consulta e iniciativa; d) la concertación; e) la decisión; f) la gestión; y g) la fiscalización. De otro lado, la participación ambiental de la ciudadanía debe ser previa, amplia, deliberada, consciente, responsable y eficaz. La gestión ambiental tiene la obligación de garantizar las condiciones para que los distintos actores intervengan en **igualdad de oportunidades**”.* (Sentencia T-361/17, Supra 13.5, v).

Imagen 1. Fases del proceso participativo



Fuente: Minambiente. 2021.

Asimismo, la Corte Constitucional estableció seis (6) puntos objeto de diálogo de la siguiente manera:

1. **PROCESO DE DELIMITACIÓN:** El cual no podrá ser inferior en términos de protección del ambiente.
2. **LINAMIENTOS PROGRAMAS DE RECONVERSIÓN Y SUSTITUCIÓN:** Diseño de líneas generales de un programa de reconversión o sustitución. Deben participar las carteras de Minas y Agricultura.
3. **SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LA RESOLUCIÓN:** Se planteará los principios, deberes; así como, responsabilidades de las autoridades y algunas estrategias para la eliminación de las labores vedadas, por ej., la minería ilegal.
4. **PARÁMETROS DE PROTECCIÓN DE FUENTES HÍDRICAS:** La gestión de los páramos comprende la regulación de los afluentes, debido a la importancia de ese ecosistema para la protección del agua.

5. **COORDINACIÓN Y GESTIÓN:** Crear una instancia de coordinación permanente entre autoridades públicas y comunidad que poseen intereses convergentes en la administración de los recursos del páramo.
6. **MODELO DE FINANCIACIÓN:** Articulación de aportes y obtención de recursos que provengan de diferentes agentes públicos y/o privados con el objeto de lograr la sostenibilidad económica de la gestión.

De igual manera, la Corte Constitucional señaló que, la Fase de Concertación entre las autoridades y los agentes participantes debe generarse a través de **un proceso de diálogo deliberativo**, que debe promover la **configuración de un consenso** razonado por medio de argumentos que se encuentren **fundados en el interés público**. (Corte constitucional, Sentencia T-361 de 2017).

1.1.2 Autos del Tribunal Administrativo de Santander

- Auto del 15 de mayo de 2020

Mediante el cual el Tribunal Administrativo de Santander ordenó la realización de mesas de trabajo para profundizar los aspectos técnicos y jurídicos de la “*propuesta integrada de delimitación*”, recibir y responder las inquietudes de las autoridades municipales e interesados, a través de la virtualidad.

- Auto del 21 de febrero de 2021

Mediante el cual el Tribunal Administrativo de Santander ratifica continuar “*con la realización de las mesas de trabajo virtuales (Prima el derecho a la salud) cuyo objetivo es: “Profundizar inquietudes técnicas y jurídicas de la propuesta integrada de delimitación”*”.

1.2 PROCESO PARTICIPATIVO

En concordancia con lo ordenado por la Corte Constitucional, este Ministerio ha desarrollado para el caso específico de delimitación participativa del páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín, las siguientes acciones que se presentan en este documento de manera general que, permiten evidenciar el cumplimiento de las fases previas a la Fase de Concertación, de la siguiente manera:

1.2.1 Fase 1. Convocatoria

Desarrollada en los años 2018, 2019, 2020 y 2021 para las fases de información, consulta y las mesas de trabajo realizadas. No obstante, es necesario señalar que, esta fase es

transversal a todo el proceso participativo; es decir, se desarrollará para todos los espacios participativos que se requiera participación de los diferentes actores sociales involucrados en la delimitación participativa del páramo.

1.2.2 Fase 2. Informativa

Esta fase fue desarrollada durante el año 2018 y como resultados de esta se obtuvo la publicación de los estudios de la delimitación en la página web del Minambiente; así como, la socialización de estos durante las reuniones llevadas a cabo en nueve (9) nodos donde se agruparon los cuarenta (40) municipios vinculados al proceso de delimitación participativa del páramo Jurisdicciones – Santurbán – Berlín.

Cabe señalar que, igual que la fase de convocatoria, esta fase es transversal al proceso participativo, ya que, se mantendrá informada a la comunidad sobre los aspectos de interés particular que puedan surgir.

1.2.3 Fase 3. Consulta e Iniciativa

Desarrollada durante el año 2019 en cada uno de los cuarenta (40) municipios vinculados al proceso de delimitación participativa; como resultado de las sesiones realizadas se obtuvo 3.262 opiniones, juicios, propuestas y alternativas, las cuales fueron tenidas en cuenta, para la elaboración del documento propuesta integrada de delimitación.

1.2.4 Mesas de trabajo

Durante el año 2020 se realizaron las siguientes mesas de trabajo:

- 19 municipios interesados en realizar las mesas de trabajo.
- 5 mesas de trabajo de a través de plataformas tecnológicas con el municipio de Vetas, las cuales fueron suspendidas hasta tanto el Tribunal no responda a las comunicaciones enviadas por Minambiente y Autoridad local, con el objeto de dar claridad sobre el alcance de dichas mesas.
- 1 mesa de trabajo con el municipio de Surata.

Para el año 2021, se realizaron las siguientes mesas de trabajo:

Tabla 1. Mesas de trabajo - 2021

MUNICIPIO	TIPO	FECHA
Gramalote	Presencial	05 de junio
Labateca	Presencial	11 de junio
Vetas	Virtual	24 de junio

MUNICIPIO	TIPO	FECHA
Vetas	Virtual	13 y 14 de junio
Chinácota	Virtual	30 de julio
Matanza	Presencial	22 de julio
Labateca (II sesión)	Presencial	26 de julio
Bochalema	Presencial	13 de agosto
San Cayetano	Presencial	27 de agosto
Cucutilla	Presencial	28 de agosto
California	Presencial	15 de octubre
Vetas	Presencial	Del 19 al 22 de octubre
Suratá	Presencial	12 y 13 de noviembre 16 y 17 de diciembre

Fuente: Minambiente. 2021

1.2.5 Fase de Concertación

Durante el año 2021 se realizó avances significativos del proceso de concertación con el municipio de Vetas donde se concertó la metodología presentada en el presente documento y adicionalmente, el ineludible 1.

Adicionalmente, Se realizó dos reuniones con el municipio de California, la primera (23 de octubre) para coordinar agenda para las reuniones de concertación y la segunda (4 de diciembre) para concertar la metodología a implementarse para dicha concertación. Quedó pendiente realizar recorridos rurales, para atender inquietudes y socializar la metodología de concertación acordada.

Asimismo, se avanzó durante el mes de diciembre de 2021, con los municipios de: Charta (6 de diciembre) y Santa Bárbara (6 de diciembre), en mesas de trabajo las cuales continuaron con el objetivo establecido por el Tribunal de Santander profundizar en los aspectos técnicos y jurídicos de la propuesta integrada; así como, acordar la metodología para el desarrollo de las reuniones de concertación, con su respectiva fecha.

De igual manera, con se realizaron recorridos veredales y mesas de trabajo en el área rural (16 y 17 diciembre).

2 SOBRE LA CONCERTACIÓN

2.1 CONCEPTO

La Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017, estableció que *“la concertación implica un proceso de diálogo deliberativo que debe promover la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos que se encuentren fundados en el interés público”*.

2.2 METODOLOGÍA DE MAAN

La metodología Mejor Alternativa al Acuerdo Negociado – MAAN, consiste en negociar la salida de un conflicto poniendo sobre la mesa un interés común, pero con otros intereses que no lo son; es decir, identificar los pros y contras de un conflicto para buscar la solución más satisfactoria para las partes; reconociendo que una siempre debe ceder para avanzar (Roger Fisher, 1981).

En ese sentido, la metodología de MAAN establece cuatro (4) principios básicos, sobre los cuales se pusieron las bases del método:

- **LAS PERSONAS:** Separar a la persona del problema.
- **LOS INTERESÉS:** Concentrarse en los intereses y no en las posiciones.
- **LAS OPCIONES:** Inventar opciones de mutuo beneficio.
- **LOS CRITERIOS:** Insistir en la aplicación de criterios objetivos.

De igual manera, la metodología de MAAN propone siete (7) elementos de negociación, así:

1. **ALTERNATIVAS:** Posibilidad que tiene el negociador de efectuar un acuerdo diferente al que se está planeando realizar.
2. **INTERESES:** Preguntarse por qué es que están los negociadores en la mesa, que es lo que tiene que suceder para que ellos quedan satisfechos, etc.
3. **OPCIONES:** Se generan opciones de acuerdo en las cuales se encuentre un beneficio mutuo para las partes.
4. **CRITERIOS:** Las soluciones se plantean, así como, los procedimientos utilizados en la negociación deben pasar por un análisis técnico y jurídico, que determine si son viables o no las soluciones planteadas por los diversos actores.

5. **COMPROMISOS:** Debe crearse un compromiso sobre el acuerdo de tal forma que sea viable y se cumpla.
6. **COMUNICACIÓN:** No basta con creer que nos comunicamos bien; es necesario verificar la real calidad de la comunicación.
7. **RELACIÓN:** Está en constante riesgo; el negociador tiene que ser consciente de esto y debe tener como objetivo mixto el lograr en forma exitosa los asuntos.

Asimismo, la metodología de MAAN contempla siete (7) aspectos básicos que se deben surtir para un ejercicio de negociación, específicamente en los espacios de diálogo:

1. Buena fe
2. Evitar posturas adversariales y de confrontación
3. Diálogo deliberativo y debate informado que lleve a consensos
4. Diálogo deliberativo público y libre, al igual que en la emisión de los juicios
5. Ejercicio de participación a personas o colectivos con necesidades especiales
6. Espacios de reunión que no sean capturados por actores que no reflejan los intereses ciudadanos
7. Deliberaciones orientadas a lograr acuerdos.

2.3 RECOMENDACIONES PARA LA CONCERTACIÓN

2.3.1 *Formas de hablar y escuchar*

Para el óptimo desarrollo de un espacio de diálogo es necesario tener en cuenta dos (2) elementos el habla y la escucha, entendiendo esto que existen diversas maneras de comunicarse y en ellas implica el uso del lenguaje y la escucha activa.

En este sentido, se definen cuatro (4) posturas que suelen tomar algunos actores en los diferentes espacios de participación, de la siguiente manera:

- **CO-CREAR:** *"Lo que puedo detectar aquí y ahora es..."* (Superioridad del todo)
- **DESCARGAR:** *"La verdad es que..."* (Superioridad del todo)
- **DIÁLOGAR:** *"En mi experiencia..."* (La superioridad de las partes)
- **DEBATIR:** *"En mi opinión..."* (La superioridad de las partes)

Como se puede observar, estas cuatro (4) posturas recogen generalidades en los comportamientos que suelen observarse por parte de unos y otros, y que se catalogan en

dos (2) grandes categorías que son la de la superioridad de las partes o la superioridad del todo.

Sobre esto, es importante resaltar y tal como se define en la metodología de MAAN, en los espacios de concertación se busca llegar al diálogo, al debate, separando a las personas del problema, concentrándose en los intereses comunes en pro del mutuo beneficio con criterios objetivos.

2.3.2 Alistamiento para las reuniones de concertación

Para lograr el desarrollo de las reuniones de concertación se requiere tener en cuenta dos (2) momentos, así:

✓ Preparatoria

Este momento tiene como objetivo la planificación y preparación logística para los espacios donde se desarrollarán las reuniones de concertación, tales como, fecha, hora, lugar, los medios más efectivos para la realización de la convocatoria y se propone que sea mínimo de 15 días calendario; asimismo, en este espacio se llegará a consensos sobre la metodología para el desarrollo de las reuniones de concertación, propuesta por el Minambiente en el presente documento, con el fin de reconocer las dinámicas de cada comunidad, fortaleciendo así la perspectiva local.

De igual manera, en estos espacios preparatorios se identifica con la autoridad local (alcaldía y personería) y representantes de la comunidad, la necesidad o no de vincular al proceso la figura de mediador, dependiendo del nivel de conflictividad que pueda presentarse respecto de las temáticas objeto de diálogo y **concertación**.

Ahora bien, estos espacios preparatorios se plantean realizarse de manera presencial en aquellos municipios donde no se desarrollaron las *mesas de trabajo* ordenadas por el Tribunal Administrativo de Santander, el fin que, en este mismo espacio se atiendan inquietudes técnicas y jurídicas de la propuesta integrada de delimitación y posterior a esto, continuar con el proceso logístico y los consensos de la metodología de concertación.

Asimismo, este Ministerio consultará en este espacio preparatorio con la autoridad local y comunidad, el espacio de diálogo más adecuado según las características y necesidades de la comunidad; en este sentido se proponen dos escenarios, uno tipo asamblea y el otro tipo mesas de trabajo, cada uno de estos contará con la presencia del vocero y equipo técnico del Minambiente, delegados institucionales como: Minagricultura, Minminas y Minenergía, Corporaciones Autónomas y otros actores institucionales según se requieran.

Finalmente, se solicita en este espacio al municipio la elección de delegados por sectores (dueños de predios, líderes comunitarios, presidentes de JAC, gremios, ONG's, etc.), existentes en el territorio, con el fin de agilizar la toma de decisiones y el diálogo directo; estos delegados deberán ser reconocidos a través de acta, la cual debe tener la participación como garante de la personería municipal y hacer entrega de dicho documento a este Ministerio; es importante resaltar que aunque se designen voceros comunitarios, se requiere amplia participación de la comunidad en el desarrollo de los espacios.

✓ Implementación

En este momento se desarrollan las reuniones propias de la Fase de Concertación, se sugiere en este momento tener clara la agenda, objetivos y alcances de la negociación teniendo en cuenta que las leyes y sentencias no hacen parte de la negociación.

De igual manera, se sugiera para tener un diálogo fluido y llegar a acuerdos de manera directa con los diferentes actores y delegados comunitarios que hagan presencia física en los espacios establecidos; así como, la autoridad local, Ministerio Público y otras entidades públicas o privadas que se consideren necesarias.

Las reuniones de concertación deberán tener soportes como: acta de reunión, listados de asistencia, registro fotográfico y grabación.

2.3.3 Características del vocero

El vocero en las reuniones de concertación será un directivo delegado por parte del Minambiente, quien cumplirá las siguientes funciones:

- ✓ Liderar el proceso como representante del Minambiente.
- ✓ Será el portavoz, quien transmite las ideas, propuestas o conclusiones generadas por los asistentes.
- ✓ Puede solicitar espacios autónomos cuando se requiera considerar un tema en específico con la colectividad previo a la toma de decisiones.
- ✓ Es el delegado para firmar las actas.
- ✓ Debe contar con un documento que certifique o acredite que ha sido designado para representar una colectividad o entidad.

2.3.4 Características del mediador

- **Establecer las normas.** Es el mediador quien establece las normas para el buen funcionamiento del proceso.

- **No juzgar.** Los conflictos no deben verse como algo negativo o positivo, simplemente se trata de canalizar la forma en la que ese conflicto se puede abordar. Por tanto, *evitaremos ejercer de jueces y partes en un conflicto.*
- **Escuchar activamente.** Se trata de escuchar y ser capaces de comprender a las personas afectadas por un conflicto, sin emitir juicios de valor, consejos o recomendaciones.
- **Respetar la confidencialidad.** Es un aspecto básico para la generación de confianza y está respaldada por distintos textos legales y códigos de deontológicos.
- **No sancionar.** De acuerdo con su *carácter voluntario*, el mediador/a no tiene la capacidad ni se encuentra en el papel de sancionar.
- **No dar soluciones.** Aunque es algo que a los afectados de un conflicto les cuesta entender en ocasiones, el profesional no es la persona que soluciona el conflicto, son las partes las que han de llegar con ayuda del mediador/a a la opción que satisfaga a ambos en mayor medida. El/a mediador/a tiene como objeto escuchar, facilitar la comunicación, clarificar, reformular y generar alternativas, pero *en ningún caso deben dar la solución al conflicto.*
- Saber parafrasear. Permite que otra persona neutral repita las palabras que los afectados por el conflicto han pronunciado, pues escuchada en la voz de otro/a tiene un efecto diferente.
- Hace ver lo que se dice, lo que se quiere decir y lo que los demás han entendido. El valor de la palabra es algo esencial en una mediación porque de ella depende en gran medida la gestión de cualquier conflicto.

2.3.5 Preguntas clave sobre la concertación

Para saber el cómo queremos concertar es necesario responder estas preguntas clave:

¿Quiénes serán los actores que harán parte de la concertación?

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, propone los siguientes actores sociales:

- Gobierno Nacional (Ministerios, agencias) delegados con capacidad de decisión, designación acto administrativo.

- Minambiente, IAvH, CDMB
- Minenergía, ANM
- Minagricultura: ANT
- Comunidad – Actores sociales, institucionales y demás relevantes identificados a nivel local y sus respectivos delegados.
- Ministerio Público.
- Gobernación de Santander

Nota: Ahora bien, es necesario resaltar que, durante las jornadas de diálogo se pueden determinar o solicitar presencia de otras entidades u organizaciones en calidad de invitados dependiendo de las temáticas a desarrollar.

¿Qué aspectos concertar?

Este Ministerio propone que sean tratados cada uno de los seis (6) ineludibles de manera desagregada, con el fin de identificar las temáticas de mayor interés en el municipio, la cuales serán la base de los acuerdos.

2.3.6 Matriz consolidación de acuerdos

Como parte final para la implementación de los acuerdos, Minambiente propone la siguiente matriz para la consolidación de los acuerdos. Adicionalmente, se hace la claridad que en aquellos puntos en los cuales no se llegue a acuerdo alguno, este Ministerio dejará claro los argumentos por los cuales se aparta de la decisión de la comunidad.



MATRIZ CONSOLIDACIÓN DE ACUERDOS										
Ineludible	Temáticas	Propuestas de Gobierno	Propuesta municipio	Acuerdos	Disensos				Soportes	
					Puntos de disenso	Argumentos	Acuerdo Final	Observaciones (explicación del porque no se logro el consenso)		
1.	1.a.			1.	1					
				2.	2					
				3.						
				4.						
	1.b.				1.					
					2.	1.				
					3.					
					4.	2.				
	1.c.				1.					
					2.	1.				
					3.					
					4.	2.				
2.	2.a.			1.						
				2.						
				3.						
				4.	2.					
	2.b.				1.					
					2.	1.				
					3.					
					4.	2.				
	2....				1.					
					2.	1.				
					3.					
					4.	2.				