

DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN SOCIO AMBIENTAL EN PROYECTOS VIALES
CONCESIONADOS EN COLOMBIA A PARTIR DE ESTUDIOS DE CASO

PAOLA ANDREA MARINEZ AGUDELO
VANESA PAOLA ORTEGA MENDOZA
MONICA MARÍA RAMÍREZ VALENCIA

Monografía

Asesora

LINA MARÍA BERROUET CADAVID



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1803

FACULTAD DE INGENIERIA
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN AMBIENTAL
MEDELLÍN
2010

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	9
1. ESTADO DEL ARTE.....	11
2. MARCO TEÓRICO	16
2.1. MARCO NORMATIVO PARA COLOMBIA	16
2.1.2. Antecedentes de la Normatividad Ambiental en Colombia.....	16
2.1.3. Enfoque de la Gestión y Evaluación Ambiental en Colombia	18
2.1.4. La Gestión Social en los Proyectos de Desarrollo.....	20
2.2. Diferencias en la gestión social vías concesionadas y no concesionadas	22
3. DISCUSIÓN	24
3.1. Revisión y análisis de casos de la gestión socio ambiental en proyectos de infraestructura.....	24
3.1.2. Casos Latinoamericanos: Colombia, Chile y Perú.....	24
a. Regulación de la gestión socio ambiental	33
b. Escenarios de participación	33
c. Consulta específica a propiedad afectada por los proyectos.....	36
d. Gestión – Cogestión – Autogestión	36
f. Compensación y reasentamiento	37
g. Atención de quejas y reclamos.....	37
3.1.3. Casos Colombianos: Proyectos de Infraestructura	38
a. Participación comunitaria.....	47
b. Reasentamiento individual y colectivo.....	49
c. Generación de empleo	50
d. Educación y capacitación.....	50
e. Protección y recuperación del patrimonio arqueológico.....	51
f. Manejo de predios en el área de influencia directa	52
3.2. Discusión	53
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	56
BIBLIOGRAFÍA	58
ANEXOS.....	62

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Normatividad Social en Colombia asociada a la gestión ambiental.....	21
Tabla 2. Aspectos sociales de la gestión ambiental en proyectos de infraestructura en Colombia, Chile y Perú.....	27
Tabla 3. Comparativo de la gestión social de algunas guías y proyectos de infraestructura existentes en Colombia	39

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A. MARCO NORMATIVO AMBIENTAL PARA COLOMBIA.....	63
---	----

RESUMEN

Desde hace aproximadamente dos décadas, varios países latinoamericanos comenzaron avances significativos en concesiones viales, situación directamente relacionada con el proceso de globalización mundial. El Estado colombiano ante esta realidad, incursionó en las concesiones viales comenzando en el año de 1994 con la vía concesionada Bogotá – Villavicencio.

Entre los años 1994 y 2003, las concesiones viales eran coordinadas por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, lo cual se volvió inoperante porque los contratos eran manejados por dependencias diferentes y se presentaron competencias por recursos entre las vías manejadas con el sistema tradicional y las concesionadas; dada esta situación, en el año 2003 se creó el Instituto Nacional de Concesiones – INCO.

Actualmente el INCO no cuenta con una guía de Manejo Ambiental que contemple los aspectos sociales para Vías Concesionadas. Las guías ambientales del INVIAS para proyectos viales, no son específicamente diseñadas para vías concesionadas, quedan cortas en los alcances de intervención social y comunitaria, y no incluyen todas las actividades que desarrolla una concesión vial.

La presente investigación tiene como objetivo principal, realizar un diagnóstico del manejo social en proyectos de infraestructura, a partir de estudios de caso, que conlleve en futuras investigaciones a la formulación de lineamientos básicos que permitan la elaboración de una guía de manejo ambiental que incluya los aspectos sociales a tener en cuenta en cada una de las fases de un proyecto vial concesionado en Colombia.

PALABRAS CLAVES: Concesión vial, Guías sociales y ambientales, Participación comunitaria, Negociación de predios, Formación y capacitación.

ABSTRACT

Since approximately two decades ago, several Latin-American countries began significant advances in Road Concessions, situation directly related with the world globalization process. Faced with this reality, the Colombian Government entered the Road Concessions starting in 1994 with the Bogotá – Villavicencio Road Concession.

Between the years 1994 and 2003, the Road Concessions were coordinated by the National Roads Institute – NRI (Instituto Nacional de Vías – INVIAS), which became insufficient because the contracts were handled by different departments and resource competition came up between the roads handled by the traditional system and the concessioned; given the situation, in 2003, the National Concessions Institute – NCI (Instituto Nacional de Concesiones – INCO) was created.

At the present time, the NCI (INCO) does not count with an Environmental Handling that contemplates the social aspects for Concessioned Roads. The environmental guides of the NRI (INVIAS) for the roads and ways projects, are not specifically designed for Concessioned Roads, they come up short at the reaches of community and social intervention and don't include all the activities that a Road Concession develops.

This investigation's main objective is to diagnose current social handling in infrastructure projects parting from case studies, expecting that this diagnosis may result in future investigations towards the formulation of basic guidelines which allow the elaboration of an environmental handling guide that includes the social aspects to be considered in each one of the stages of a Concessioned Road project in Colombia.

KEY WORDS: Road Concession, Social and environmental guides, Community participation, Property negotiation, Education and training.

INTRODUCCIÓN

El creciente número de proyectos destinados a conectar la red vial nacional, las circunstancias de tiempo y lugar en que estos proyectos se desarrollan, ha motivado a las autoridades ambientales encargadas del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y a las agencias del Estado encargadas de la planeación y ejecución de las obras viales, a buscar alternativas que permitan una fácil y rápida gestión en la toma de decisiones, con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible que se vea reflejado en una mayor eficiencia, eficacia, competitividad y economía, para la ejecución de este tipo de obras, vitales para el desarrollo de la nación¹.

Dado que actualmente el Instituto Nacional de Concesiones - INCO no cuenta con una guía de Manejo Ambiental que incluya claramente el componente social para Vías Concesionadas, es necesario que en los proyectos viales concesionados se garantice de forma más contundente la sostenibilidad social y ambiental de los mismos, así como actualmente se les garantiza la sostenibilidad técnica y financiera.

El alcance del manejo ambiental e inclusión de aspectos sociales va desde la concepción del proyecto, viabilidad y planificación hasta la operación del mismo. Se debe identificar en las diferentes actividades de una concesión vial, las implicaciones sociales y ambientales que se generen y los costos que conlleva su gestión, de tal forma que el concesionario tenga claras sus responsabilidades y obligaciones en todas las actividades que desarrolle, y a su vez, las autoridades ambientales y los actores encargados del seguimiento cuenten con herramientas para llevar a cabo la supervisión de su cumplimiento.

La presente investigación tiene como objetivo principal, realizar un diagnóstico del manejo social en proyectos de infraestructura, a partir de estudios de caso, que conlleve en futuras investigaciones a la formulación de lineamientos básicos que permitan la elaboración de una guía de manejo ambiental que incluya los aspectos sociales a tener en cuenta en cada una de las fases de un proyecto vial concesionado en Colombia.

¹Instituto Nacional de Vías – INVIAS. Guía ambiental para las actividades de construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura vial. 2003. Pág. 7.

Para alcanzar este objetivo, se elaboró el estado del arte, y un marco teórico que comprende el análisis del marco normativo existente en Colombia para el componente social y ambiental, y que por ende es de obligatorio cumplimiento para el desarrollo de proyectos viales concesionados, que en este caso, es el tema que nos compete; y se realizó una comparación de la gestión social entre proyectos viales concesionados y no concesionados.

Posteriormente, se llevo a cabo una sistematización de experiencias de caso en el manejo social de proyectos viales concesionados y proyectos de infraestructura en general, en Colombia y países de Latinoamérica como Chile y Perú; y finalmente, se realizó la discusión sobre los aspectos sociales identificados y sus falencias, y las respectivas conclusiones y recomendaciones que sirven como base para la formulación de los lineamientos sociales que debe contemplar una guía ambiental para vías concesionadas.

Se espera que al contar con esta nueva herramienta de trabajo, se generen sinergias entre los diversos actores de la gestión social y ambiental, para lograr el éxito de los proyectos viales concesionados.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Al comienzo de los años noventa, Colombia enfrentaba un importante déficit de infraestructura; la falta de recursos públicos y la necesidad de enfrentar en mejor forma el desafío de la apertura económica, llevaron a este país a identificar formas alternativas de financiación de proyectos que pudieran constituirse en claves del desarrollo nacional. El sistema de concesión parecía idóneo dada la gran cantidad de proyectos que podían identificarse para ser financiados y ejecutados en el corto y mediano plazo por el sector privado, desahogando así el presupuesto fiscal².

Desde el documento CONPES 3045 “Programa de Concesiones Viales 1998 – 2000: Tercera Generación de Concesiones”, se establece que los nuevos proyectos de concesión buscarán desde el momento de su concepción garantizar que el nivel de susceptibilidad ambiental sea el más bajo.

Para la tercera generación de concesiones, desde el componente social, la gestión se centra en los mecanismos de concertación con las comunidades, en este, se establece que el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, debe presentar una estrategia de gestión comunitaria con el fin de evitar conflictos con las comunidades, principalmente con la colocación de casetas de peaje; pero desde ningún documento CONPES, como tal, se establecen lineamientos desde el componente social para vías concesionadas.

El Ministerio del Medio Ambiente quien hace parte del comité consultivo que se encarga de realizar los análisis ambientales de los proyectos viales incorporados, en un trabajo conjunto con el Ministerio de Transporte y el INVIAS, elaboró en el año 2003 la Guía de Gestión Ambiental para la construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la Red Vial Nacional.

Posteriormente en el año 2007, el Ministerio del Medio Ambiente en conjunto con el INVIAS, elaboró la Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura para las obras de rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y pavimentación del subsector

² RUFÍAN LIZANA, Dolores María. Políticas de Concesión Vial: Análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - CEPAL NACIONES UNIDAS. Santiago de Chile. 2002. 47 p.

vial, la cual tiene como propósito fundamental mejorar la planeación, seguimiento y control ambiental y social, durante las diferentes etapas del ciclo de los proyectos que no requieren de licencia ambiental para su ejecución.

El Instituto Nacional de Concesiones – INCO, quien estructura y administra los proyectos concesionados que antes eran manejados por el INVIAS, la Empresa Colombiana de Vías Férreas - Ferrovías y la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos, actualmente, no cuenta con una guía de Manejo Ambiental que contemple los aspectos sociales para Vías Concesionadas.

Las guías ambientales del INVIAS del año 2003 y 2007, son las guías existentes para proyectos viales, pero no son específicamente diseñadas para vías concesionadas, quedan cortas en los alcances de intervención social y comunitaria, y tampoco incluyen todas las actividades que desarrolla una concesión vial.

Por tanto, se hace necesario la elaboración de unas bases de gestión que conlleven a la formulación de unos lineamientos que contemplen desde las etapas de planificación, construcción y operación de un proyecto de concesión todos los impactos ambientales y sociales para su manejo, prevención, mitigación y compensación, ya que se infiere, que no ha sido muy evidente la articulación de los diferentes actores institucionales con la normatividad ambiental y social existente, y el seguimiento para el cumplimiento de dichas normas.

1. ESTADO DEL ARTE

Una concesión vial es *un contrato entre el Estado y un privado, considerado como el inversionista, para la construcción, mantenimiento y rehabilitación de una infraestructura vial determinada, la cual se opera durante un tiempo específico “para retornar la deuda del proyecto y el capital de riesgo invertido, reemplazando al Estado en la prestación del servicio...”*³

Con el advenimiento de la Revolución Industrial en el siglo XVIII, se comenzaron a gestar en **Europa** los primeros adelantos en la infraestructura vial, portuaria y férrea que dieran respuesta a los cambios socioeconómicos, tecnológicos y culturales que se estaban presentando en la sociedad.

Los Estados europeos decidieron entregar a los particulares, la modernización de la infraestructura del transporte, ya que los gobiernos no contaban con los instrumentos y recursos necesarios para emprender estas obras. Mucho tiempo después “la concesión declinó en los países desarrollados a medida que su infraestructura básica quedaba completa”.⁴

En los noventa, países con infraestructura de transporte moderna como Inglaterra, Francia, Italia y España, comenzaron a celebrar contratos de concesión por los problemas monetarios que se presentaron en los años 70’s y 80’s.⁵

Para el caso de **Asia**, en países como Malasia, las concesiones se comenzaron a aplicar desde 1966, en Japón por el contrario, se cuenta con una política para el desarrollo de las vías por medio de instituciones públicas; en Sudáfrica, solo existen tres vías concesionarias y las restantes son administradas por el Estado, ya que ofrecen mejores garantías de mantenimiento, operación y rehabilitación.

³ VELASCO RODRÍGEZ, Juan. Análisis de las concesiones viales en Colombia. Trabajo de grado Especialización en vías y transporte. Universidad Nacional de Colombia. San José de Cúcuta. 2001.

⁴ HENAO PÉREZ, Santiago. Concesiones e infraestructura vial y de transporte. En: Revista Escuela Colombiana de Ingeniería, No. 36. Octubre-Diciembre 1999. Pág. 2.

⁵ Dos ejemplos son el Metro de Manchester, en Inglaterra y el túnel del Canal de la Mancha, entre España y Francia.

Desde hace aproximadamente dos décadas, varios **países latinoamericanos** comenzaron avances significativos en concesiones viales. Es así como “en 13 países de América Latina se han entregado en concesión 36.103 kilómetros de carretera (246 concesiones).”⁶

Esta situación está directamente relacionada con el proceso de globalización que se comenzó a dar a nivel mundial, y una forma de que los países pequeños puedan participar en la economía internacional es dotándose “de una infraestructura de transporte capaz de hacer frente no solamente a la creciente exportación de bienes hacia los países desarrollados sino a la satisfacción de las demandas internas y del mercado latinoamericano.”⁷

Colombia, no escapó a esta realidad, y fue en los años noventa, en el proceso de apertura de la economía, cuando se evidenció el estado precario de la infraestructura de transporte (vial, aeroportuaria, portuaria y férrea), lo que “se convirtió en uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico, la competitividad, la expansión de las actividades productivas y la calidad de vida de la mayoría de la población”⁸.

El Estado Colombiano ante esta realidad, incursionó en las concesiones viales y fue para el año de 1994, cuando se comenzó con la concesión de la vía Bogotá – Villavicencio. Actualmente, se cuenta con 22 concesiones viales en su mayoría del orden nacional y otras del orden departamental.⁹

Atendiendo la necesidad de contar con una infraestructura terrestre adecuada para enfrentar los nuevos desafíos económicos, el departamento de **Antioquia** comenzó la modernización de su infraestructura vial a través del sistema de concesión.

De esta forma, fueron adjudicados a terceros los proyectos Desarrollo Vial del Aburrá Norte y Desarrollo Vial del Aburrá Oriente, en la década de los noventa. No obstante, en Antioquia existe otra Concesión llamada Desarrollo Vial del Oriente de Medellín y el Valle de Rionegro - DEVIMED, que opera vías del orden nacional.

⁶ BULL, Alberto. Concesiones viales en América Latina: Situación actual y perspectivas. En: Serie recursos naturales e infraestructura, No. 79. Chile: CEPAL-Naciones Unidas. 2004. Pág. 5. Acceso en www.google.com, el día 6 de julio de 2009.

⁷ RUFÍAN LIZANA, Op.cit, P.8.

⁸ Estudio de casos en concesiones viales. Economía colombiana y coyuntura política. Coyuntura Contraloría. Octubre de 2001. Acceso en www.google.com, el día 2 de julio de 2009.

⁹ Instituto Nacional de Concesiones – INCO. Acceso en www.inco.gov.co

Este contexto internacional y nacional, permite inferir, que las concesiones viales, aparecieron como una necesidad de los Estados para atender las demandas en esta materia y acudieron al sector privado para su financiamiento, de esta forma poder liberar recursos públicos para la atención de otros sectores como educación, salud, vivienda, entre otros.

Por otro lado, se puede observar, que el desarrollo en infraestructura vial, siempre va de la mano del crecimiento económico y aquellos países que decidieron tener un mayor posicionamiento en la economía mundial o regional, tuvieron que crear condiciones normativas y legales que permitieran una modernización de la infraestructura de transporte para facilitar el intercambio de productos, bienes y servicios.

Para desarrollar una **política pública de concesiones viales en Colombia**, se crearon normas, leyes y decretos que permitieron la participación del sector privado en este sector de la infraestructura.

Con la Constitución Política de 1991, se dieron las pautas para permitir la inclusión del capital privado en los servicios de infraestructura que tradicionalmente eran manejados por el Estado. Además, con la Ley 80 de 1993, por medio de la cual se crea el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y con la Ley 105 de 1993, que reglamenta la planeación en el Sistema Nacional de Transporte, se brinda el marco legal a las concesiones viales.

Entre los años de 1994 y 2003, las concesiones viales eran coordinadas directamente por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, lo cual se volvió inoperante porque los contratos de esta índole eran manejados por dependencias diferentes que no permitían la retroalimentación y además se presentaron competencias por recursos entre las vías manejadas con el sistema tradicional y las concesionadas.

Dada esta situación, con el Decreto 1800 de 2003, se creó el Instituto Nacional de Concesiones – INCO, “con el objeto de fortalecer la capacidad institucional para fomentar la participación del sector privado en el sector transporte. Esta entidad, adscrita al Ministerio de Transporte, fue encargada de la gestión para la estructuración, planeación,

contratación, ejecución y administración de proyectos de participación privada en los modos carretero, férreo, portuario y fluvial”.¹⁰

En **Colombia**, existen tres generaciones de concesiones y están relacionadas con el perfeccionamiento que el Estado (que de ahora en adelante se llamará Concedente) ha dado a este tipo de contratos, donde en la primera generación, el Concedente asume más riesgos y en la tercera generación, se selecciona al privado (que de ahora en adelante se llamará Concesionario) que abarque el menor riesgo para el Concedente. Actualmente, de las Concesiones que operan en el país, “11 son de la primera generación, una es de la segunda generación y cuatro de la tercera generación”¹¹.

La primera generación de concesiones fue creada entre los años 1995 y 1996, y los contratos celebrados abarcaban especialmente actividades de rehabilitación y ampliación de vías. El Concedente asumía parte del riesgo comercial, del riesgo de construcción, del riesgo de financiación y de los riesgos en la negociación de predios y en la obtención de licencias y permisos ambientales. En estos contratos no se tuvieron en cuenta los problemas que se podían presentar con las comunidades, ni con la colocación de peajes y cobro de valorización (Documento CONPES 3045, 1999).

Con la segunda generación, el Concedente buscó hacer una redistribución de los riesgos, donde el Concesionario tuviera más responsabilidad sobre éstos. Es así, que para el tema ambiental, éste estaba en cabeza del Concesionario, él cual debería asumir los riesgos en los tiempos de otorgamiento y modificaciones a las licencias y permisos ambientales; para la parte predial, la gestión la asume el Concesionario y la expropiación la lidera el Concedente, y la gestión social e intervención de las comunidades es realizada conjuntamente (Documento CONPES 3045, 1999).

En la tercera generación, el Concedente seleccionará al Concesionario que le garantice el menor riesgo posible en lo comercial, constructivo y financiero. La parte predial seguirá siendo liderada por el Concedente; y respecto al tema ambiental, el Concesionario asumirá todos los riesgos y obligaciones si antes de firmar el contrato, el Concedente cuenta con las licencias y permisos ambientales (Documento CONPES 3045, 1999).

¹⁰ Documento CONPES 3413. Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006-2014. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Transporte. Instituto Nacional de Concesiones. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C. 2006. Pág. 6.

¹¹ Instituto Nacional de Concesiones - INCO. Acceso en www.inco.gov.co.

Partiendo de los riesgos que debe asumir el Concedente y el Concesionario, se realizó una consulta al INCO con el fin de conocer la existencia de una política ambiental y social, y se obtuvo como respuesta que “Cada Concesionario adelanta el Manejo Ambiental y Social en virtud de lo dispuesto en cada Contrato de Concesión, de manera que se dé estricto cumplimiento a la normatividad aplicable y a los requerimientos de las Autoridades Ambientales competentes”¹².

No obstante, desde el INVIAS, la guía de manejo ambiental del año 2003 (actualizada en el año de 2007), la cual se convierte en un documento legal para la contratación, en el ámbito nacional, “de la construcción y mejoramiento de la infraestructura de transporte no concesionada”¹³, aunque tiene aportes valiosos para el manejo ambiental, mediante adecuadas prácticas sociales y de ingeniería, queda corta para las vías manejadas bajo el contrato de concesión, en lo siguiente:

1. Este documento no es contractual para las concesiones viales en Colombia, por tanto no es de obligatorio cumplimiento y además, no siempre abarca todas las actividades viales que fueron concesionadas.
2. Esta guía no contempla la actividad de operación de las vías, que incluye la colocación y administración de peajes. Y que la comunidad, que es afectada con la operación vial, denominada “usuarios de la vía”, tiene derechos y deberes, que requieren de una socialización constante y una retroalimentación permanente.
3. Con esta guía no se permite dar una secuencia estructurada de las diferentes acciones sociales y ambientales que se deben ejecutar en cada una de las actividades de una concesión vial, de modo tal que los factores ambientales y sociales estén articulados en la construcción, mantenimiento, rehabilitación y operación.

¹² Consulta realizada al INCO vía e-mail, respecto a la existencia de guías de manejo socio ambiental en este instituto. Consulta realizada el 3 de julio de 2009, a la cual dieron respuesta el 16 de julio de 2009.

¹³ Instituto Nacional de Vías – INVIAS. Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura. Subsector Vial. 2007. Pág. 8.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. MARCO NORMATIVO PARA COLOMBIA

2.1.2. Antecedentes de la Normatividad Ambiental en Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991 a diferencia de la anterior Constitución del año 1886, ha sido considerada una Constitución “verde y social” en el sentido de las garantías y los mecanismos que le da al Estado y a los ciudadanos para velar por la protección de los recursos naturales, y por los derechos y deberes individuales y colectivos.

En primera instancia el artículo 8° de la “Constitución Política”¹⁴, señala la corresponsabilidad entre el Estado y las personas para proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

En segundo lugar, se citan los artículos 79 y 80 de la Carta Fundamental como faros direccionadores para la interpretación de la legislación ambiental. El primero señalando el derecho colectivo a un ambiente sano y el segundo al expresar que le corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

El artículo 84 de la Constitución Nacional, establece que cuando una actividad haya sido reglamentada de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio, por eso ni las guías como tal ni sus Planes de Adaptación a las Guías Ambientales – PAGAs, están sujetas a aprobación previa de ninguna autoridad, solamente en cuanto a los permisos, autorizaciones y/o concesiones.

¹⁴ República de Colombia. Constitución Política de Colombia 1991. Edición 2004.

El artículo 95 numeral 8 de la Constitución Política, establece como deberes de la persona y del ciudadano proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

El artículo 2° de la Ley 99 de 1993, dispuso la creación del Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado entre otras cosas, de definir las regulaciones a las que se sujetarán la conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, a través de la “Resolución 1023 del 28 de julio de 2005”¹⁵, adopta las Guías Ambientales como instrumento de autogestión y autorregulación de los sectores productivos. Son una herramienta de consulta y referencia de carácter conceptual y metodológico, cuyo fin es contar con criterios unificados para la planeación y el control ambiental, tanto para las autoridades ambientales, como para la ejecución y/o el desarrollo de los proyectos, obras o actividades contenidos en las guías enunciadas en el artículo tercero de la anterior resolución.

La Resolución 1023 de 2005 para el sector Infraestructura y transporte adopta las siguientes guías:

- Guía ambiental para transporte de carbón.
- Guía ambiental para la construcción de obras menores de infraestructura aeroportuaria.
- Guía ambiental para la construcción y operación de ayudas de aeronavegación en tierra.
- Guía ambiental para la construcción o ampliación de pistas, plataformas y calles de rodaje.
- Guía ambiental para la operación y funcionamiento de aeropuertos.
- Guía de gestión ambiental subsector férreo.
- Guía ambiental para terminales portuarios.
- Guía ambiental para puertos carboníferos.

¹⁵ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1023 de 2005. Acceso en www.minambiente.gov.co el día 23 de noviembre de 2009.

- Guía ambiental para evitar, corregir y compensar los impactos de las acciones de reducción y prevención de riesgos en el nivel municipal.

De acuerdo con el párrafo del artículo cuarto de la Resolución 1023 de 2005, en los casos en que las guías ambientales apliquen para proyectos, obras o actividades sujetas a licencias, permisos, concesiones o demás autorizaciones de carácter ambiental, lo dispuesto en las guías tendrá carácter complementario a los términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se autorizó dicho proyecto, obra o actividad.

Además, la implementación de las guías ambientales, no exime al interesado de cumplir la normatividad ambiental vigente aplicable al desarrollo de su proyecto, obra o actividad.

El Instituto Nacional de Vías – INVIAS, como entidad encargada de la ejecución proyectos de infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte, hace entrega en el año 2003 a los usuarios y el público en general de la Guía Ambiental para las Actividades de Construcción, Mejoramiento, Rehabilitación y Mantenimiento de la Infraestructura Vial.

En el mes de octubre del año 2007, en un nuevo esfuerzo por documentar los avances en gestión ambiental y social de los proyectos a cargo del INVIAS, se publica la Guía de Manejo Ambiental para las Obras de Rehabilitación, Mejoramiento, Mantenimiento y Pavimentación del subsector vial. La guía tiene como propósito mejorar la planeación, seguimiento y control ambiental y social durante las diferentes etapas del ciclo de los proyectos que no requieren de licencia ambiental para su ejecución¹⁶.

2.1.3. Enfoque de la Gestión y Evaluación Ambiental en Colombia

La legislación ambiental en Colombia ha sufrido, especialmente en la última década, una impresionante evolución tanto en su concepto como en su aplicación. Hacia la década de los 80's, el INDERENA inició un programa de control sobre las actividades desarrolladas por los constructores de carreteras, en las cuales se hacía especial énfasis en la calidad de los vertimientos de aguas residuales sin ningún tratamiento en las corrientes cercanas, la

¹⁶ Instituto Nacional de Vías – INVIAS. Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura. Subsector Vial. 2007.

disposición de residuos sólidos, el manejo de las plantas de producción de asfalto, el uso de los recursos forestales, manejo de canteras y los impactos sociales generados por dichas actividades¹⁷.

En la Ley 99 de 1993 y el Decreto-Ley 216 de 2003, se determinaron los objetivos y la estructura orgánica del MAVDT. El artículo 13 numeral 5 de esta última norma, estableció la función para el Ministerio de diseñar y promover al interior de los sectores productivos estrategias para la adopción de mejores prácticas ambientales orientadas a mejorar la competitividad, productividad, autogestión e internalización de costos ambientales, como las guías ambientales.

Teniendo en cuenta que las actividades que se ejecutan en un proyecto de infraestructura pueden afectar a cualquiera de los componentes ambientales, entonces es conveniente hacer una relación de la normatividad vigente relacionada con aspectos ambientales como el agua, suelo, aire, vegetación y fauna (ver Anexo 1), dado que los impactos están directamente relacionados con el sitio donde se originan y no con la ejecución de la actividad como tal.

La Ley 99 de 1993, establece que uno de los principios generales ambientales es emprender una Evaluación de Impacto Ambiental - EIA, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

La EIA es una herramienta de planificación preventiva que permite el análisis de las condiciones ambientales que se pueden ver afectadas positiva o negativamente por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad, en cada una de sus etapas, y permite definir acciones de control y seguimiento para evitar o minimizar las afectaciones sobre el medio ambiente por el proyecto. También, apoya y define la viabilidad ambiental, técnica, social, legal y financiera de un proyecto, es decir su gestión global.

Por tanto, la EIA debe facilitar la gestión que tienen que adelantar los proyectos con diferentes instancias, incluyendo la comunidad, para dar cumplimiento a las disposiciones

¹⁷ Instituto Nacional de Vía – INVIAS. Guía ambiental para las actividades de construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura vial. 2003.

sobre participación ciudadana establecidas en la Constitución Colombiana de 1991 y demás obligaciones instituidas en la “Ley 99 de 1993 y el Decreto 1220 de 2005”¹⁸.

La legislación colombiana establece, que se debe realizar una EIA (comprende el Diagnóstico ambiental de alternativas y el Estudio de Impacto Ambiental) en la etapa de estudios o diseños de un proyecto, si está sujeto a la obtención de una Licencia Ambiental. En los Artículos 8 y 9 del Decreto 1220 de 2005, se mencionan los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia.

Para entender mejor el concepto, el Artículo 3 del Decreto 1220 de 2005 define: *“La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada”*.

De acuerdo con la anterior definición, para la construcción de vías nuevas y ampliación a dobles calzadas se requieren licencias ambientales. Para pavimentaciones, repavimentaciones, parcheos, actividades de mantenimiento, y operación de vías y peajes, no se requiere licencia ambiental sino permisos ambientales, dependiendo del recurso natural que se requiera aprovechar o intervenir.

Independientemente de que un proyecto requiera de licencia ambiental, es fundamental elaborar una EIA, con el fin de tomar decisiones respecto a los proyectos propuestos.

2.1.4. La Gestión Social en los Proyectos de Desarrollo

El diseño, construcción y operación de un proyecto de infraestructura vial, genera impactos sociales tanto positivos como negativos en su área de influencia directa e indirecta. Entre los impactos más significativos se destacan la alteración de la estructura y dinámica de la población local, reasentamientos de la población, cambios en el uso del

¹⁸ Consulta de la norma versión digital.

suelo, generación de empleo, pérdida de patrimonio histórico, cambios en la cultura, entre otros.

Estos impactos requieren una gestión por parte de los propietarios del proyecto, con el fin de cumplir la normatividad vigente partiendo de la participación ciudadana, y así asegurar la viabilidad social de un proyecto, que en la mayoría de los casos define la viabilidad del proyecto en conjunto.

De acuerdo con los impactos que se pueden generar y partiendo de la Participación Comunitaria, en la Tabla 1 se presenta el marco normativo sobre el cual se debe basar la gestión social de un proyecto.

Tabla 1. Normatividad Social en Colombia asociada a la gestión ambiental.

NORMA	TEMÁTICA
Ley 21 de 1991	Relacionada con los derechos de los pueblos indígenas y las tribus en los países independientes, fue adoptada por la OIT en 1989.
Ley 99 de 1993	Titulo X. De los modos y procedimientos de participación ciudadana - Artículos 69 al 76.
Ley 76 de 1993	Expedida para proteger la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras.
Ley 134 de 1994	Mediante la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
Decreto 1371 de 1994	Reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel, tratada en el Artículo 45 de la Ley 70 de 1993.
Decreto 1745 de 1995	Relacionado con la titulación de tierras en las comunidades negras.
Decreto 1277 de 1996	Relacionado con las zonas de reservas campesinas.
Decreto 1397 de 1996	Crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y organizaciones Indígenas.
Ley 397 de 1997	Ley General de Cultura, relacionada con las áreas de protección arqueológica en las licencias ambientales.
Ley 393 de 1998	Relacionada con las acciones de cumplimiento.
Ley 472 de 1998	Consagra la reglamentación de las acciones populares y de grupo.

Fuente: Extracción - versión digital.

Tabla 1. (Continuación) Normatividad Social en Colombia asociada a la gestión ambiental.

NORMA	TEMÁTICA
Decreto 1320 de 1998	Reglamenta las consultas previas a comunidades indígenas y negras.
Decreto 1818 de 1998	Relacionado con los estatutos de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
Decreto 2001 de 1998	Constitución de Resguardos Indígenas.
Ley 850 de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.
Decreto 330 de 2007	Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales.

Fuente: Extracción - versión digital.

2.2. DIFERENCIAS EN LA GESTIÓN SOCIAL VÍAS CONCESIONADAS Y NO CONCESIONADAS

Tomando como referencia la guía de manejo ambiental del INVIAS y la gestión socio ambiental realizada en las concesiones viales Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente, se tiene que en general las gestiones sociales son las mismas. En el INVIAS las directrices establecidas en la guía son de obligatorio cumplimiento para los contratistas, para las vías concesionadas, depende del tipo de contrato celebrado entre el concedente y el concesionario que incorpore la obligación de ejecutar estas acciones.

En algunos contratos de concesión se establece por ejemplo, que serán tenidas en cuenta las guías elaboradas por el INVIAS, pero para las concesiones Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente no es el caso. También dependiendo del tipo de concesión, si es de primera, segunda o tercera generación, la gestión social y ambiental es responsabilidad del Concedente o del Concesionario.

En las concesiones de primera generación, el Concedente asume gran parte de los riesgos comercial, constructivo y financiero, además de los riesgos relacionados con la negociación de predios y los permisos ambientales. En estos contratos de primera generación no se tuvieron en cuenta aspectos tales como el manejo de las comunidades y los conflictos asociados con la colocación de peajes y cobro de valorización. Las Concesiones viales Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente, pertenecen a esta generación.

En las concesiones de segunda generación, el Concedente asume menos riesgos, el tema ambiental y predial es manejado por el Concesionario, y la gestión social es realizada por el Concedente y el Concesionario.

En la tercera generación, se selecciona al Concesionario que asuma el mayor porcentaje de los riesgos; respecto al tema predial, es manejado por el Concedente y el componente socio ambiental es responsabilidad del Concesionario.

Dentro de las diferencias más notorias de la gestión social entre vías manejadas por el Estado y las vías concesionadas, se encuentran las siguientes:

1. En el tema de participación comunitaria en las vías concesionadas no existen unos referentes claros y unificados de cómo fomentar los procesos de información, consulta y concertación. Para el caso de las vías manejadas por el Estado en la guía de gestión ambiental del INVIAS, aparece un derrotero de cómo hacer esta gestión.
2. En la generación de empleo, el INVIAS en su guía establece pautas y exigencias para contratar personal de las regiones donde se ubican los proyectos. En las vías concesionadas, también se realiza este proceso, pero, sin esquemas claros para su desarrollo.
3. En el tema de educación y capacitación, las vías concesionadas en la mayoría de los casos no tienen este programa dirigido a las comunidades.
4. En los procesos de gestión, cogestión y autogestión, las vías concesionadas han hecho pocos desarrollos. Las pocas concesiones que lo han realizado, es debido a su incorporación en las políticas empresariales.

La falta de claridad de la gestión social y ambiental en las concesiones viales, radica inicialmente en que estos aspectos no se encuentran contemplados desde la celebración misma de los contratos, y dado que el INCO, instituto que regula las concesiones, no tiene políticas claras para dicha gestión.

3. DISCUSIÓN

3.1. REVISIÓN Y ANÁLISIS DE CASOS DE LA GESTIÓN SOCIO AMBIENTAL EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Para hacer una construcción de los lineamientos sociales para concesiones viales en Colombia, se realizó una descripción y análisis, primero, del manejo social y ambiental de las vías concesionadas en algunos países de Latinoamérica y segundo, de las guías o modelos de gestión social y ambiental implementadas en Colombia por diferentes empresas o sectores, dedicados especialmente a proyectos lineales de infraestructura.

En la revisión y análisis se enfatizó en aquellos aspectos sociales que se tienen en cuenta y que permean toda la gestión ambiental realizada en cada uno de los proyectos.

A nivel de **Latinoamérica**, se hizo un comparativo de los procesos de manejo y gestión de vías concesionadas, en Colombia, con respecto a la gestión realizadas por países como Chile y Perú, los cuales, de acuerdo con la literatura, han tenido considerables adelantos viales bajo el esquema de concesión.

Para el análisis de casos en **Colombia**, se tomaron como referencia, entre otros, los siguientes documentos: Guía social del sector de hidrocarburos, modelo de gestión ambiental de Interconexión Eléctrica – ISA, Guía de manejo ambiental de proyectos de infraestructura vial del INVIAS, experiencia de la gestión social realizada en las concesiones viales Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente en Antioquia y la Guía de manejo socio ambiental para obras de infraestructura pública del municipio de Medellín.

3.1.2. Casos Latinoamericanos: Colombia, Chile y Perú

En el inicio de los años noventa el panorama de la infraestructura vial en países como Colombia, Chile y Perú era desolador, cada red vial estaba escasamente pavimentada, con serios problemas de mantenimiento y se exhibía una escasa inversión en infraestructura

vial. La política de concesiones viales en estos países se puso en práctica en la segunda mitad de la década de 1990, con el fin de enfrentar el déficit de esta infraestructura.

El elemento clave de la política diseñada para enfrentar el déficit de infraestructura y la escases de recursos financieros del Estado, lo constituía la incorporación de capital privado y el pago de tarifas por los usuarios (Peajes) en relación con el uso de las obras viales de mayor importancia relativa.

En general, el sistema de concesiones de obras públicas puesto en marcha ha permitido la realización de importantes inversiones en infraestructura con poco riesgo fiscal y un desembolso mínimo de recursos públicos, ampliando el abanico de opciones que disponen los países para solucionar los numerosos problemas que derivan de una infraestructura deficiente¹⁹.

Los resultados de los programas de mejoramiento vial en Latinoamérica a través de concesiones han sido desiguales (Tabla 2), tal es el caso de países como Chile que ha tenido un mayor desarrollo de infraestructura vial en comparación con Colombia y Perú. Es fundamental que los países latinoamericanos se pongan a la vanguardia en materia de mejoramiento de la infraestructura vial para hacer frente a las condiciones del comercio nacional e internacional.

En una concesión vial es muy importante considerar factores como la estabilidad política, económica y normativa del país, incluso para la incorporación de capital extranjero; y más aún, es fundamental la viabilidad social, a través de la participación de los ciudadanos en las decisiones que afectan positiva o negativamente al proyecto.

Los problemas que se puedan presentar con las comunidades, en todos los casos no se abordan y se solucionan fácilmente, se debe tener presente que con la llegada de grandes proyectos de infraestructura se pueden modificar las condiciones económicas, sociales y culturales, lo cual obliga a los Concesionarios y Concedentes a realizar una planificación y gestión social. El éxito de un proyecto vial concesionado, depende en gran medida de la vinculación de la población beneficiaria y las comunidades del área de influencia,

¹⁹ RUFÍAN LIZANA, Dolores María, 2002. Políticas de Concesión Vial: Análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - CEPAL NACIONES UNIDAS. Santiago de Chile. 47 P.

partiendo del derecho a la Participación, un ejemplo claro es la aceptación de los Peajes y sus tarifas por parte de la ciudadanía.

De acuerdo con la importancia de la viabilidad social, en este apartado, se describirá el marco regulatorio de la gestión socio ambiental para concesiones viales en Colombia y su comparación con países como Chile y Perú, haciendo un particular énfasis en la participación ciudadana y en aquellos aspectos sociales importantes en la intervención.

En la Tabla 2, se revisan aspectos sociales de la gestión ambiental en proyectos de infraestructura en Colombia, Chile y Perú, se hace una descripción y análisis de aspectos tales como: Regulación de la gestión socio ambiental, escenarios de participación, consulta específica a propiedad afectada por los proyectos, gestión – cogestión – autogestión, negociación de predios, compensación y reasentamiento, y atención de quejas y reclamos²⁰.

²⁰ Los aspectos objeto de análisis fueron seleccionados de acuerdo con las acciones sociales que generalmente se desarrollan en los proyectos.

Tabla 2. Aspectos sociales de la gestión ambiental en proyectos de infraestructura en Colombia, Chile y Perú

ASPECTO ANALIZADO	PAIS		
	COLOMBIA	CHILE	PERÚ
Regulación de la Gestión Socio Ambiental	<p>La norma de regulación es la Ley 99 de 1993, que brinda los escenarios fundamentales de participación ciudadana en materia ambiental. Esta Ley crea el Ministerio del Medio Ambiente.</p>	<p>La Comisión Nacional del Medio Ambiente - CONAMA, es la entidad a nivel nacional de dar cumplimiento a la Ley 19300 de 1994 o Ley Ambiental.</p> <p>El Ministerio de Obras Públicas en coordinación con el CONAMA elaboró el Manual de Gestión Ambiental, Territorial y Participación Ciudadana para Proyectos de Infraestructura, entre los cuales se encuentran los proyectos viales.</p>	<p>La DGASA - MTC: Dirección General de Asuntos Socio Ambientales, Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la República del Perú. Es un órgano de línea de ámbito nacional que ejerce la Autoridad Ambiental Sectorial y se encarga de velar por el cumplimiento de las normas socio-ambientales (Artículo 73°, D.S. N° 021 – 2007 – MTC). Se elaboró el Manual de Gestión Socio Ambiental para Proyectos Viales Departamentales - República del Perú Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Noviembre de 2005.</p> <p>Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, 1990 (Decreto Legislativo N° 613), sustituido por la Ley General del Ambiente aprobada en el año 2005.</p> <p>- Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA. LEY N° 27446 del 20 de abril de 2001.</p>

Tabla 2. (Continuación) Aspectos sociales de la gestión ambiental en proyectos de infraestructura en Colombia, Chile y Perú

ASPECTO ANALIZADO		PAIS		
		COLOMBIA	CHILE	PERÚ
Escenarios de participación	Información	<p>Dentro de los planes de manejo ambiental se tiene contemplado informar a las comunidades sobre el proyecto y los impactos generados. Además, se encuentran reglamentadas las audiencias públicas ambientales como escenario fundamental para que la comunidad esté informada sobre determinado proyecto, Se crea con el Decreto 330 de 2007, dando cumplimiento a lo establecido en el Artículo 72 de la Ley 99 de 1993. En algunas empresas se hace participación anticipada, pero es voluntario y no es liderada por las autoridades Ambientales.</p>	<p>En el párrafo 3 de la ley ambiental, se establece la obligatoriedad de la participación de la comunidad en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -SEIA. Este sistema es regulado directamente por el CONAMA.</p> <p>Participación anticipada: Esta instancia de participación no ha sido reglamentada en Chile, pero el CONAMA la ha venido ejecutando con aquellos dueños de proyectos que la quieran desarrollar voluntariamente. Consiste en consultar con la comunidad interesada sobre sus opiniones sobre el proyecto antes de elaborar los estudios ambientales y se le llama participación ciudadana temprana..</p>	<p>La Dirección General de Asuntos Socio Ambientales, Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la República del Perú, elaboró el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el proceso de evaluación ambiental y social en el Subsector Transportes (construcción, mantenimiento y rehabilitación de vías). Resolución Directoral 006-2004-MTC/16, Enero 16 de 2004. Proceso de información: Con anterioridad al inicio de los Estudios de impacto ambiental y social y en las zonas de influencia del proyecto, se realizan reuniones participativas dirigidas a la ciudadanía, informando acerca del proyecto, de los derechos y deberes ciudadanos, de la legislación ambiental y de los impactos potenciales producidos por el proyecto.</p>

Tabla 2. (Continuación) Aspectos sociales de la gestión ambiental en proyectos de infraestructura en Colombia, Chile y Perú

ASPECTO ANALIZADO		PAIS		
		COLOMBIA	CHILE	PERÚ
Escenarios de participación	Consulta	<p>Consulta: Se hace consulta general con las comunidades que se encuentran en el área de influencia de los proyectos.</p> <p>Consulta previa: Se crea con el Decreto 1320 de 1998, para dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 76 de la Ley Ambiental, al Convenio 169 de la OIT y a la Ley 70 de 1993.</p>	<p>Consulta pública general: Es liderado por el CONAMA y está considerado en los escenarios de Participación Ciudadana Formal. No existe escenario de consulta previa.</p>	<p>Consulta pública general: Está a cargo de la DGASA - MTC, en coordinación con la Unidad Ejecutora del proyecto y la entidad que elabora el estudio. Se presenta a la ciudadanía el Proyecto y el Estudio de Impacto Ambiental en sus diferentes etapas y modalidades, registrándose las observaciones que formulen los participantes de la misma.</p> <p>Proceso de consulta formal: impulsado y conducido por la autoridad competente en este caso DGASA - MTC, (Artículo 73°, D.S. N° 021 - 2007 - MTC).</p> <p>Proceso de consulta informal: Impulsado y conducido por por el titular o proponente y su equipo técnico, siguiendo el Plan de Participación Ciudadana (Resolución Directoral 006-2004-MTC/16) aprobado por la autoridad competente.</p>

Tabla 2. (Continuación) Aspectos sociales de la gestión ambiental en proyectos de infraestructura en Colombia, Chile y Perú

ASPECTO ANALIZADO		PAIS		
		COLOMBIA	CHILE	PERÚ
Escenarios de participación	Concertación	Las instancias de participación ciudadana no permiten acceder a la concertación y toma de decisiones, teniendo que recurrir a instancias de protección y legislativas.	No existe un mecanismo de participación que involucre la concertación. La ley ambiental establece la participación formal que es a nivel de información y consulta, de no realizarse este proceso, se puede acudir a la instancia de reclamación ambiental.	La Concertación no es considerada como un escenario de participación en el Plan de Participación Ciudadana
Consultas específicas a propiedad afectada por el proyecto		Se desarrollan bajo el escenario general de consulta	Se desarrollan bajo el escenario general de consulta	Esta consulta es de carácter específico y orientada solamente a aquella población/propiedad privada o comunal, que se encuentre afectada por la realización de un proyecto. Se deberá ubicar con exactitud las afectaciones de manera temprana y en etapa de estudios. Se definirá de manera precisa: a) la condición de la propiedad, b) el perfil socio-económico de los propietarios, a través de encuestas que serán coordinadas con la DGASA-MTC; c) se definirá la problemática de la afectación; d) se definirá un Plan de compensación, relocalización temporal, o reasentamiento, con el fin de mantener o mejorar las condiciones de vida de los afectados por el proyecto.

Tabla 2. (Continuación) Aspectos sociales de la gestión ambiental en proyectos de infraestructura en Colombia, Chile y Perú

ASPECTO ANALIZADO	PAIS		
	COLOMBIA	CHILE	PERÚ
Gestión – Cogestión - Autogestión	El INVIAS y algunas Concesiones Viales tienen establecidas políticas sociales que permiten adecuadas relaciones con las comunidades bajo procesos de cogestión y autogestión.	Existe el Manual de participación ciudadana en proyectos de infraestructura, el cual establece los mecanismos de relación proyecto-comunidad	Está a cargo de de la DGASA - MTC: Dirección General de Asuntos Socio Ambientales, Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la República del Perú.
Negociación predios	Generalmente este tema es manejado por fuera de las planes de manejo ambiental y pocas veces hace parte de los programas sociales en proyectos viales.	Este aspecto no es manejado de forma directa en las instancias de participación que ofrece la Ley Ambiental, pero si es manejado dentro de los programas de manejo ambiental y plan de monitoreo socio ambiental.	En el Manual de Gestión Socio Ambiental para Proyectos Viales en Perú, no se menciona dentro de los estudios o diseños la negociación de predios, pero se podría decir que esta implícito dentro del Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario.

Tabla 2. (Continuación) Aspectos sociales de la gestión ambiental en proyectos de infraestructura en Colombia, Chile y Perú

ASPECTO ANALIZADO	PAIS		
	COLOMBIA	CHILE	PERÚ
Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario	Este aspecto es manejado como un programa de los planes de manejo ambiental	Se encuentra considerado en los programas del plan de manejo ambiental.	El PACRI forma parte de los EIA definitivos. De acuerdo con la Resolución Directoral Nº 007-2004-MTC/16, el principio central que debe regir la elaboración y aplicación del PACRI es “evitar o minimizar los desplazamientos de población por los efectos que produce esto en la forma de vida de la población”. Dicho principio es acorde con las políticas de reasentamiento involuntario aprobadas y exigidas por el BID y el Banco Mundial. Tiene como objetivo central, asegurar que la población afectada por el reasentamiento involuntario (temporal o permanente) de un proyecto, reciba una compensación justa y soluciones adecuadas a la situación generada por su ejecución. Incluye planes y acciones para asegurarse: comunicación y divulgación adecuadas de la información a las personas afectadas, la compensación justa y oportuna, y asistencia para el reasentamiento.
Atención quejas y reclamos	En algunas ocasiones queda plasmado en los programas del plan de manejo ambiental, pero en otros casos hacen parte de las políticas sociales de cada empresa.	El Manual antes mencionado da pautas para desarrollar este tema.	Este ítem se manejaría dentro de lo que se conoce como el Plan de Participación Ciudadana que comprende las consultas previas, la consulta pública general y consultas específicas (Resolución Directoral 006-2004-MTC/16)

a. Regulación de la gestión socio ambiental

Colombia, Chile y Perú, tienen ley ambiental que consagra la importancia de la participación ciudadana en temas ambientales. Además, cuentan con un organismo, diferente a los ministerios, encargado de dar lineamientos en temas ambientales en cada país. Para Colombia, es el Sistema Nacional Ambiental – SINA, en Chile, se tiene la Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA, y en Perú, existe la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales – DGASA.

Los tres países, cuentan con una legislación ambiental, soportada en la Ley ambiental que consagra la importancia de la participación ciudadana en temas ambientales. Haciendo una revisión de las tres leyes ambientales, se puede decir que son similares en su esencia, siendo la de Colombia la primera en formularse, seguida de la de Chile y posteriormente la de Perú. No obstante, la normatividad de Perú es más específica y considera claramente las normas socio ambientales para los proyectos viales.

b. Escenarios de participación

En Colombia, la importancia de la participación ciudadana en temas ambientales se encuentra contemplada en la Ley 99 de 1993; en Chile, también la ley ambiental establece la obligatoriedad de la participación de la comunidad en la evaluación de los impactos ambientales. De igual forma, en Perú, la Ley ambiental exige vincular a las comunidades en la elaboración de los estudios de impacto ambiental.

Para entender los escenarios de participación es necesario hacer claridad en los siguientes conceptos:

La participación es la capacidad de decidir y de actuar de los individuos, sea de forma individual o colectiva, dentro de un contexto comunitario en el cual se desenvuelven. Esta capacidad de influir en las decisiones está intrínsecamente relacionada con los intereses de las personas que actúan en el proceso, dando posibilidades de generar consenso o disenso, todo enmarcado dentro de pautas claras de concertación.

Se habla entonces, que la participación cumple con el siguiente ciclo: información - consulta - concertación.

Para que las personas puedan participar y se interesen por participar, se les debe brindar la **información** sobre los hechos que les afecta o les favorece, de modo que puedan generar sus propios juicios para la toma de decisiones. Posteriormente, se debe brindar un escenario de **consulta**, que consiste en conocer opiniones y puntos de vista de las personas, para con base en éstos generar un proceso de **concertación** y toma de decisiones sobre la forma como se va a intervenir una realidad.

Además, existen varios tipos de participación, que tienen que ver con la esfera de actuación como son la participación política, la participación ciudadana y la participación comunitaria.

La participación política es la que se realiza sobre aspectos públicos pero con la intermediación de los partidos políticos. **La participación ciudadana** es la que posibilita una relación de los individuos con el Estado a través de sus instituciones administrativas y judiciales. **La participación comunitaria** se ha entendido más como la relación de los individuos y las organizaciones sociales con el Estado para mejorar las condiciones de calidad de vida, dándose procesos de cogestión y autogestión.

La Información. Para Colombia, en los planes de manejo ambiental se contempla informar a las comunidades sobre el proyecto y sus impactos. Existen las audiencias públicas ambientales, reglamentadas con el Decreto 330 de 2007, con las cuales las comunidades pueden solicitar información y la realización de reuniones para conocer los proyectos y sus implicaciones ambientales.

En Chile, existe la participación anticipada, que si bien no se encuentra reglamentada, es liderada por el CONAMA con muy buenos resultados y consiste en informar a las comunidades sobre los proyectos desde su gestación misma. En Perú, opera el reglamento de consulta y participación, el cual contempla el proceso de información que permite informar a las comunidades sobre el desarrollo de los proyectos y sus impactos.

La Consulta. En Colombia, se encuentra reglamenta la consulta previa con comunidades indígenas y negras cuando los proyectos se encuentran en sus territorios. También se realiza la consulta general con las comunidades influenciadas directamente por los proyectos, pero esta no se encuentra reglamentada y es realizada voluntariamente por las

empresas. En Chile, se realiza la consulta pública general, dirigida directamente por el CONAMA y hace parte de los escenarios de participación ciudadana formal enmarcados en la legislación. En Perú, también se realiza la consulta pública general y existe la obligatoriedad de consignar las observaciones de la comunidad en los estudios ambientales.

La Concertación. En Colombia, las instancias de participación ciudadana no permiten el desarrollo de este escenario, para lo cual se hace necesario recurrir a instancias de protección y legislativas como la Acción de Tutela, La Acción Popular, Acción de Cumplimiento y el Derecho de Petición. Para los casos de Chile y Perú, solo se habla de información y consulta, quedando por fuera el escenario de la concertación y toma de decisiones de las comunidades sobre los proyectos y los impactos que estos generen.

En Colombia, los modos de participación ciudadana se contemplan en los artículos 69 al 76 de la Ley 99 de 1993, la ley ambiental de Chile también establece la obligatoriedad de la participación de la comunidad en la evaluación de los impactos ambientales, al igual que la Ley de Perú que además exige vincular a las comunidades en la elaboración de los estudios de impacto ambiental.

En la implementación de los escenarios de participación, se puede decir que en los tres países se cumple con los procesos de información y consulta, que aunque son nombrados de forma diferente cumplen con sus fines. Para el caso del proceso de concertación y toma de decisiones, este no se encuentra catalogado como escenario de participación.

Para el caso de Chile, se tienen los niveles de información y consulta, seguidos de la instancia de reclamación ambiental, sin contemplar la concertación. En Colombia, se tienen establecidos los niveles de información, consulta y concertación, pero este último casi nunca es tenido en cuenta, por lo que las comunidades deben acudir a otras instancias legislativas como la Acción de Tutela, La Acción Popular, Acción de Cumplimiento y el Derecho de Petición.

En el caso de Perú, no se contempla la concertación como escenario de participación en temas ambientales, dado que le corresponde a la autoridad ambiental tomar las decisiones sobre la pertinencia de los proyectos y el manejo de sus impactos.

c. Consulta específica a propiedad afectada por los proyectos

En Perú, se cuenta con un escenario especial para realizar la consulta específica cuando una propiedad pueda ser afectada por los proyectos. En Colombia y Chile, no se cuenta con un escenario específico para atender estas intervenciones, pero si es manejado a través de la consulta general y en el proceso de negociación de los predios.

Este escenario está debidamente reglamentado en Perú, dentro del Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana; en Colombia y Chile, este tema no es considerado como un escenario de participación, en algunas ocasiones es manejado a través de la consulta general, y primordialmente en el proceso de negociación de predios. Por lo que muchas veces la afectación de los predios queda por fuera del alcance de la gestión socio ambiental.

d. Gestión – Cogestión – Autogestión²¹

En Colombia, el INVIAS y algunas concesiones viales tienen establecidas políticas sociales con el fin de establecer unas adecuadas relaciones de los proyectos con las comunidades a través de proyectos de cogestión y autogestión, que además permiten mejorar las condiciones de vida de los pobladores. Para el caso de Chile y Perú, este tipo de acciones y proyectos también son realizados y se encuentran enmarcados en los manuales de participación ciudadana para establecer una relación proyecto – comunidad.

En los tres países se propician procesos de gestión, cogestión y autogestión, especialmente con las comunidades influenciadas directamente con los proyectos. En la mayoría de las ocasiones se realiza para viabilizar los proyectos y como parte de la responsabilidad social de las empresas.

²¹ La gestión es el conjunto de acciones y la toma de decisiones para dar solución a un problema de un grupo poblacional, va desde la identificación del problema hasta el diseño y ejecución de las propuestas para darle solución.

La autogestión es la gestión que hacen directamente las comunidades para dar solución a sus problemas bajo un ambiente de participación y aprendizaje continuo.

La cogestión es la gestión realizada por la comunidad con un tercero que puede ser el Estado, una ONG o cualquier otro ente ajeno a la misma comunidad.

e. Negociación de predios

En los tres países, este aspecto no es manejado dentro del componente ambiental, ni en los escenarios de participación, como tampoco es contemplado en los planes de manejo ambiental. No obstante, para el caso de Chile si es considerado dentro de los planes de monitoreo socio ambiental.

En Colombia, Chile y Perú, este tema no hace parte de las guías o manuales de gestión socio ambiental, por tanto, en muy pocas ocasiones es manejado por profesionales del área social y de forma adecuada.

La no realización de una adecuada gestión socio ambiental en la negociación de predios, es una de las mayores causas de generación de conflictos y de que no existan unas adecuadas relaciones entre el proyecto y la comunidad.

f. Compensación y reasentamiento

Para Colombia y Chile, la compensación y el reasentamiento es manejado en los planes de manejo ambiental, y en algunas ocasiones es considerado como programa interno en las empresas que generan este tipo de impactos sociales. Para Perú, este tema es de carácter obligatorio y se encuentra legislado.

En Colombia y en Chile, las acciones de compensación y reasentamiento son manejadas dentro del proceso de compra de predios. Por tanto, después del proceso de adquisición la comunidad no tiene acompañamiento social para el reasentamiento, a diferencia de Perú como se mencionó anteriormente.

g. Atención de quejas y reclamos

En Colombia, este aspecto queda plasmado en los planes de manejo ambiental y en mucho de los casos hace parte de las políticas sociales de las empresas. Para Chile y Perú, esta acción se encuentra considerada dentro de los manuales de participación ciudadana del sector vial.

3.1.3. Casos Colombianos: Proyectos de Infraestructura

Con la Resolución 1023 de 2005, mediante la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, establece las guías ambientales como un instrumento para mejorar el accionar ambiental en diferentes sectores productivos, se comenzaron a desarrollar en el país una gran variedad de manuales que se han convertido en una herramienta metodológica para la gestión socio ambiental.

Para este caso, fueron revisadas la guía ambiental del INVIAS, las guías o modelos de gestión de otros sectores dedicados a proyectos lineales como lo es el de hidrocarburos y transporte de energía eléctrica, también fue revisada la guía socio ambiental del municipio de Medellín para las obras de infraestructura y finalmente, se hizo una revisión de la gestión socio ambiental realizada por las concesiones viales Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente.

En la Tabla 3, Comparativo de la gestión social de algunas guías y proyectos de infraestructura existentes en Colombia, se hace una descripción de aspectos tales como: Participación comunitaria, reasentamiento individual y colectivo, generación de empleo, educación y capacitación, y protección y recuperación del patrimonio arqueológico.

Los aspectos objeto de análisis fueron seleccionados de acuerdo con las acciones sociales que generalmente se desarrollan en los proyectos.

Tabla 3. Comparativo de la gestión social de algunas guías y proyectos de infraestructura existentes en Colombia

Planes y/o Programas Socio Ambientales	Guía de Manejo Socio-Ambiental para Obras de Infraestructura Pública, Municipio de Medellín	Guía social del sector de hidrocarburos	Modelo de Gestión Ambiental ISA	Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura Vial, INVIAS	Concesión Vial Aburrá - Norte. "Doble Calzada Bello - Hatillo"	Concesión Vial Aburra - Oriente
Participación comunitaria	Subprograma de participación: Información, consulta y gestión. Se realizan tres (3) tipos de reuniones: i) Reunión de inicio de obra (presentación de la propuesta de trabajo y equipo, y conformación Comité Ciudadano de Obra); ii) Reunión de avance del proyecto (para proyectos con duración superior a 6 meses); y iii) Reunión de finalización del proyecto. Además se establecen comités veedores.	Participación comunitaria: Se realizan procesos de información, consulta con comunidades campesinas y consulta previa con comunidades indígenas y negras	Se realiza el ciclo de participación comunitaria, que se divide en tres procesos: información, consulta y concertación. En cada uno de ellos se desarrollan acciones de gestión, cogestión y autogestión de acuerdo con lo contemplado en los planes y programas del manejo ambiental de cada proyecto. En la etapa constructiva se tiene contemplado la conformación de comités veedores.	Proyecto de atención e información a la comunidad: En todo proyecto se cuenta con un punto de atención a la comunidad. Antes de iniciar el proyecto y en el transcurso de ejecución del mismo, se realizan reuniones periódicas de información a la comunidad. Se tiene contemplado la conformación de comités veedores.	Plan de Gestión social en el cual se realiza acercamiento a la comunidad y la atención de quejas. No se tiene conocimiento sobre el modelo de participación comunitaria que se implementa.	Programa de participación: Antes de iniciar cualquier actividad constructiva en las vías concesionadas, se realizan reuniones de información con la comunidad asentada en cercanías de la intervención. El ciclo de participación en esta concesión solo cuenta con los procesos de información y consulta. No se conforman comités veedores.

Tabla 3. (Continuación) Comparativo de la gestión social de algunas guías y proyectos de infraestructura existentes en Colombia

Planes y/o Programas Socio Ambientales	Guía de Manejo Socio-Ambiental para Obras de Infraestructura Pública, Municipio de Medellín	Guía social del sector de hidrocarburos	Modelo de Gestión Ambiental ISA	Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura Vial, INVIAS	Concesión Vial Aburrá - Norte. "Doble Calzada Bello - Hatillo"	Concesión Vial Aburra - Oriente
Participación comunitaria	Subprograma de Comunicación y Divulgación.	Línea de comunicación e integración con las comunidades: Contempla: eventos comunitarios locales regionales, jornadas cívicas locales y regionales y programas de comunicación comunitaria.				Programa de comunicación y divulgación: Se desarrolla con el fin de acceder a todos los usuarios de las vías concesionadas con información relacionada con intervenciones constructivas en las mismas. Generalmente se utilizan medios masivos para llegar a esta comunidad, como: avisos en prensa, radio y televisión, entrega de volantes y colocación de afiches en sitios públicos.

Tabla 3. (Continuación) Comparativo de la gestión social de algunas guías y proyectos de infraestructura existentes en Colombia

Planes y/o Programas Socio Ambientales	Guía de Manejo Socio-Ambiental para Obras de Infraestructura Pública, Municipio de Medellín	Guía social del sector de hidrocarburos	Modelo de Gestión Ambiental ISA	Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura Vial, INVIAS	Concesión Vial Aburrá - Norte. "Doble Calzada Bello - Hatillo"	Concesión Vial Aburra - Oriente
Participación comunitaria	Subprograma de manejo de conflictos: Evaluación de la pertinencia de un proceso de resolución adecuada de un conflicto; Planificación y organización (trabajo participativo, censo, nombramiento facilitador); Negociación del conflicto y búsqueda de acuerdos; Formalización e implementación de acuerdos.	Manejo de conflictos. Se construyen modelos de convivencia pacífica en zonas de influencia de los proyectos.	En la construcción y operación de los proyectos se cuenta con profesionales del área social que hacen un acompañamiento directo a las comunidades.	Para la atención y resolución de conflictos, todo proyecto cuenta con un punto de atención a la comunidad, el cual se encuentra ubicado en el SAU - Servicio de Atención al Usuario.	Se cuenta con una oficina de atención a la comunidad, que atiende solicitudes, quejas y reclamos de las comunidades asentadas en cercanía de las vías y de los usuarios que transitan por las mismas.	Se cuenta con una oficina de atención a la comunidad, que atiende solicitudes, quejas y reclamos de las comunidades asentadas en cercanía de las vías y de los usuarios que transitan por las mismas.

Tabla 3. (Continuación) Comparativo de la gestión social de algunas guías y proyectos de infraestructura existentes en Colombia

Planes y/o Programas Socio Ambientales	Guía de Manejo Socio-Ambiental para Obras de Infraestructura Pública, Municipio de Medellín	Guía social del sector de hidrocarburos	Modelo de Gestión Ambiental ISA	Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura Vial, INVIAS	Concesión Vial Aburrá - Norte. "Doble Calzada Bello - Hatillo"	Concesión Vial Aburra - Oriente
<p>Programa de Reasentamiento Individual o Colectivo</p>	<p>Los alcances generales del programa son: Subprograma de información y comunicación (Plan comunicacional); Desarrollo de un censo y diagnóstico Socioeconómico de la población que debe trasladarse; Identificación de los impactos que se generarán a la población a trasladar; Análisis y selección de las alternativas de reasentamiento.</p>	<p>En este programa se ejecutan las siguientes acciones: realización de un diagnóstico de las condiciones de vida actuales, diseño colectivo del reasentamiento e identificación de la nueva localización y proceso de incorporación económica y social del nuevo hábitat.</p>	<p>Este programa se desarrolla con el fin de realizar una inserción económica, social y cultural de los grupos poblacionales que deben ser desplazados de forma obligatoria por los proyectos de infraestructura eléctrica.</p>	<p>No se cuenta con un programa de reasentamiento de población.</p>	<p>No se cuenta con un programa de reasentamiento de población.</p>	<p>A la fecha, esta concesión no ha tenido que realizar reasentamientos de población.</p>

Tabla 3. (Continuación) Comparativo de la gestión social de algunas guías y proyectos de infraestructura existentes en Colombia

Planes y/o Programas Socio Ambientales	Guía de Manejo Socio-Ambiental para Obras de Infraestructura Pública, Municipio de Medellín	Guía social del sector de hidrocarburos	Modelo de Gestión Ambiental ISA	Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura Vial, INVIAS	Concesión Vial Aburrá - Norte. "Doble Calzada Bello - Hatillo"	Concesión Vial Aburra - Oriente
Generación de empleo	No existe un programa claro sobre la generación de empleo local.	En el pasado estos proyectos no generaban beneficios a las comunidades locales. En la actualidad, esto viene cambiando para beneficiar a los habitantes más cercanos.	Se tiene como política empresarial vincular al personal de las regiones donde se realicen los proyectos. La generación de empleo es especialmente no calificado y se da principalmente en la etapa de construcción. Esta política de contratación hace parte de la responsabilidad social empresarial, como aporte social de los proyectos y como herramienta importante para viabilizarlos en una región.	Se contempla vincular en los procesos constructivos mano de obra local, con el fin de beneficiar a las comunidades del área de influencia del proyecto.	Se tiene como política contratar el personal semicalificado y no calificado de la zona de influencia directa de las vías concesionadas.	Se tiene como política contratar el personal semicalificado y no calificado de la zona de influencia directa de las vías concesionadas.

Tabla 3. (Continuación) Comparativo de la gestión social de algunas guías y proyectos de infraestructura existentes en Colombia

Planes y/o Programas Socio Ambientales	Guía de Manejo Socio-Ambiental para Obras de Infraestructura Pública, Municipio de Medellín	Guía social del sector de hidrocarburos	Modelo de Gestión Ambiental ISA	Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura Vial, INVIAS	Concesión Vial Aburrá - Norte. "Doble Calzada Bello - Hatillo"	Concesión Vial Aburra - Oriente
Proyectos de educación y capacitación	Educación ambiental: Se realizan estos procesos con los empleados, contratistas e interventores, más no con las comunidades. Se realizan con las comunidades capacitaciones en temas de gestión y autogestión comunitaria.	Capacitación en temas ambientales: Se brinda capacitación a la comunidad, dando prioridad a la formulación de proyectos y puesta en marcha de trabajos colectivos	Educación ambiental: Se desarrolla a nivel de los contratistas, interventores, empleados y comunidades, como instrumento que sirve para lograr una efectiva prevención, mitigación, control y compensación de los impactos producidos en la etapa de construcción y operación de los proyectos.	Gestión socioeconómica con las organizaciones e instituciones: Se imparte capacitación, educación y participación socioeconómica con las comunidades ubicadas en el área de influencia directa, para asegurar la sostenibilidad y seguridad de la obra y a la comunidad en general. Además se brinda educación y sensibilización ambiental a las comunidades.	Educación ambiental: Se realizan estos procesos con los empleados, contratistas e interventores, más no con las comunidades.	Educación ambiental: Se realizan estos procesos con los empleados, contratistas e interventores, más no con las comunidades.

Tabla 3. (Continuación) Comparativo de la gestión social de algunas guías y proyectos de infraestructura existentes en Colombia

Planes y/o Programas Socio Ambientales	Guía de Manejo Socio-Ambiental para Obras de Infraestructura Pública, Municipio de Medellín	Guía social del sector de hidrocarburos	Modelo de Gestión Ambiental ISA	Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura Vial, INVIAS	Concesión Vial Aburrá - Norte. "Doble Calzada Bello - Hatillo"	Concesión Vial Aburra - Oriente
Protección y recuperación del patrimonio arqueológico	No se tiene contemplado la ejecución de este programa	Se hace planeación y ejecución de estudios de arqueología de rescate en busca de la recuperación del patrimonio arqueológico nacional que pudiera ser afectado.	La ejecución de este programa tiene como objetivo recuperar el patrimonio arqueológico que se pudiera ver afectado con los proyectos. Consiste en hacer estudios de arqueología del rescate para que las comunidades conozcan el pasado de las regiones que habitan.	Antes de iniciar cualquier actividad constructiva, se hace la consulta al Instituto Arqueológico Colombiano de Antropología e Historia - ICANH para establecer si el proyecto se encuentra en zona de posible hallazgo arqueológico.	A enero de 2008, se estaba adelantando el plan de manejo o de protección del patrimonio arqueológico, con el objetivo de identificar, proteger, conservar, investigar y divulgar el patrimonio. El plan se divide en: Programa de rescate arqueológico, programa de monitoreo arqueológico y programa de divulgación.	A la fecha, esta concesión con el desarrollo de sus proyectos no ha afectado el patrimonio arqueológico. No obstante, antes de iniciar los proyectos se hace la consulta al ICANH.

Tabla 3. (Continuación) Comparativo de la gestión social de algunas guías y proyectos de infraestructura existentes en Colombia

Planes y/o Programas Socio Ambientales	Guía de Manejo Socio-Ambiental para Obras de Infraestructura Pública, Municipio de Medellín	Guía social del sector de hidrocarburos	Modelo de Gestión Ambiental ISA	Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura Vial, INVIAS	Concesión Vial Aburrá - Norte. "Doble Calzada Bello - Hatillo"	Concesión Vial Aburra - Oriente
Manejo de predios en el área de influencia directa	Aunque esta actividad se desarrolla no está contemplada dentro de la guía de manejo socioambiental.	En la guía no se habla de la implementación de este programa.	Aunque es una actividad que se desarrolla no hace parte del modelo de gestión socio ambiental.	Antes de iniciar las obras se hace un inventario de los predios y levantamiento de las actas de vecindad para que al finalizar el proyecto, los predios queden en iguales o mejores condiciones.	Antes de iniciar las obras se hace un inventario de los predios y levantamiento de las actas de vecindad para que al finalizar el proyecto, los predios queden en iguales o mejores condiciones.	Antes de iniciar las obras se hace un inventario de los predios y levantamiento de las actas de vecindad para que al finalizar el proyecto, los predios queden en iguales o mejores condiciones.

a. Participación comunitaria

En la guía social del sector de hidrocarburos, se contempla en la participación comunitaria, los procesos de información, consulta con comunidades campesinas y consulta previa con comunidades indígenas y negras. Se desarrolla un programa de relacionamiento con los actores sociales para dar viabilidad social en cada una de las etapas de los proyectos y para generar estrategias para la identificación y manejo de conflictos. Además, se establece un programa especial para el manejo de conflictos construyendo modelos de convivencia pacífica en zonas de influencia de los proyectos.

El modelo de gestión ambiental de Interconexión Eléctrica S.A – E.S.P (ISA – E.S.P), establece el ciclo de participación comunitaria dividido en tres procesos: información, consulta y concertación. En la información, como su nombre lo dice, se brinda información a las comunidades influenciadas por los proyectos desde las primeras etapas de los mismos. En la Consulta se busca conocer las opiniones de las comunidades sobre los proyectos y la forma como serán manejados los impactos. En la concertación se celebran acuerdos entre la comunidad y la empresa sobre la forma en que serán manejados los impactos.

Durante el proceso constructivo se conforman comités veedores para que realicen un seguimiento a los acuerdos establecidos y a todas las medidas de manejo ambiental. En la construcción y operación de los proyectos se tienen profesionales del área social para hacer un acompañamiento directo a las comunidades y así evitar la generación de conflictos.

En la guía de manejo ambiental del INVIAS, se tiene establecido el proyecto de atención e información a la comunidad. Antes de iniciar los proyectos y en el transcurso de los mismo se realizan reuniones informativas con las comunidades.

Se tiene contemplado la conformación de comités veedores y para la atención y resolución de conflictos, todos los proyectos cuentan con un punto de atención a la comunidad.

En la Concesión vial Aburrá – Norte, se cuenta con un plan de gestión social, el cual contempla realizar acercamientos con las comunidades. Se tiene una oficina de atención

a la comunidad para la resolución de conflictos suscitados por los proyectos y para la atención de quejas y reclamos.

En la Concesión vial Aburrá – Oriente, se cuenta con un programa de participación, el cual contempla la realización de reuniones comunitarias antes de iniciar cualquier actividad constructiva. Solo se realizan procesos de información y consulta, y no se conforman comités veedores. Se cuenta también, con un programa de comunicación y divulgación que se desarrolla con el fin de acceder a todos los usuarios de las vías concesionadas antes de iniciar cualquier intervención constructiva. Para la atención y resolución de conflictos, se tiene una oficina de atención a las comunidades cercanas y a los usuarios que transitan por las vías.

En la guía de manejo socio ambiental para obras de infraestructura pública del municipio de Medellín, se cuenta con el programa de participación, consulta y gestión, que contempla la realización de diferentes reuniones dependiendo el grado de avance de los proyectos. En este programa se establece la necesidad de conformar comités veedores.

El programa de comunicación y divulgación de la guía socio ambiental, se encarga de difundir temas de los proyectos de interés de la comunidad. También se desarrolla el programa de sostenibilidad técnica, social y ambiental de las obras que consiste en brindar un equilibrio del proyecto al contemplar todas estas variables. Por último, se establece un programa de manejo de conflictos, que consiste en darle un manejo adecuado a los conflictos con la implementación de metodologías para su resolución.

De acuerdo con la revisión del programa de participación comunitaria de las diferentes guías y proyectos analizados en Colombia, este programa contempla los procesos de información y consulta, con falencias en el escenario de concertación tal como se presenta a nivel internacional en los países de Chile y Perú. Esto puede radicar en que en muchas ocasiones durante la ejecución de un proyecto la comunidad tiene intereses personales que pueden afectar el desarrollo de un proyecto, y por tanto instancias como las autoridades ambientales toman las decisiones.

Se observa que la consulta previa con comunidades negras e indígenas, es realizada por aquellos proyectos o sectores productivos que tienen una incidencia a nivel nacional y que su aplicación ó no dependen de la ubicación de los proyectos.

Respecto a la conformación de un comité de veeduría ciudadana, aunque la Concesión vial Aburrá – Oriente no lo contempla y no se encontró información al respecto en la Guía social del sector hidrocarburos, este es un derecho que tiene la ciudadanía y la iniciativa de su conformación depende en gran medida del grado de participación e interés de la comunidad.

La atención de quejas y reclamos es una herramienta valiosa para el manejo de conflictos con las comunidades, de ahí radica su importancia dentro de un proyecto y que se cuente con oficinas de atención a la comunidad para su viabilización y que realmente se conviertan en un instrumento efectivo para la comunidad.

b. Reasentamiento individual y colectivo

En la guía del sector de hidrocarburos, en este programa se ejecutan acciones tales como: diagnóstico de las condiciones de vida actuales, diseño colectivo del futuro asentamiento y ubicación del mismo y proceso de incorporación económica y social del nuevo espacio habitacional.

En ISA, este programa se implementa para lograr una inserción económica, social y cultural de los grupos humanos que deben ser desplazados obligatoriamente.

En la guía del INVIAS, no se cuenta con un programa de reasentamiento de población. Igual sucede con las concesiones viales Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente.

En la guía del municipio de Medellín, se cuenta con los siguientes procesos para la ejecución de este programa: información y comunicación, diagnóstico socioeconómico de la población que será reubicada, identificación de los impactos asociados a la reubicación, y análisis y selección de alternativas del reasentamiento.

En las guías del sector hidrocarburos y en la del Municipio de Medellín, como también en el modelo de gestión ambiental de ISA, se tiene estructurado un programa de reasentamiento de la población afectada.

Caso contrario de la guía del INVIAS y de la gestión adelantada por las concesiones viales Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente, donde este tema hace parte del proceso de negociación de predios. Esta situación ha generado malestar y conflictos con las

comunidades vecinas a las vías, ya que no se ha realizado un adecuado manejo social al respecto.

c. Generación de empleo

En la guía del sector de hidrocarburos, se comenta que actualmente se está dando prioridad de vincular en los proyectos a los habitantes ubicados en las cercanías, ya que en tiempos pasados siempre era contratado personal foráneo.

En el modelo de gestión de ISA, se tiene como política empresarial vincular al personal de las regiones donde se encuentren los proyectos. La mayoría de los empleos son no calificados y se generan en la etapa de construcción de los proyectos.

En la guía del INVIAS, se le recomienda al contratista constructor vincular mano de obra local con el fin de beneficiar a las comunidades cercanas.

En las concesiones viales Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente, se tiene como política contratar personal semicalificado y no calificado de la zona de influencia directa de las vías concesionadas.

En la guía del municipio de Medellín, no existe una política clara de generación de empleo y esta exigencia se contempla en algunos de los contratos celebrados con los contratistas constructores.

Todo gran proyecto de infraestructura en aras de lograr su posicionamiento y como parte de la viabilidad social, tienen contemplado dentro de sus políticas, guías o manuales generar empleo local, con el fin de beneficiar a las comunidades influenciadas directamente por un proyecto.

d. Educación y capacitación

En la guía del sector de hidrocarburos, se brinda capacitación a las comunidades en temas ambientales, donde se prioriza en la formulación de proyectos productivos y que beneficien a un número significativo de la población.

En ISA, se desarrolla el programa de educación ambiental dirigido a los contratistas, interventores, empleados y comunidades con el ánimo de hacer una adecuada mitigación de los impactos ambientales generados en las etapas de construcción y operación de los proyectos.

En la guía del INVIAS, se imparte capacitación, educación y participación socioeconómica con las comunidades ubicadas en las áreas de influencia directa. Además, se brinda educación y sensibilización en temas ambientales.

En las concesiones viales de Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente, se desarrollan capacitaciones en educación ambiental, dirigidas a empleados, contratistas e interventores. Este programa no se desarrolla con las comunidades.

En la guía del municipio de Medellín, se ejecuta el programa de educación ambiental con empleados, contratistas e interventores. Con las comunidades se desarrollan capacitaciones en temas de gestión y autogestión.

En las concesiones viales de Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente, no se llevan a cabo procesos de educación y capacitación a las comunidades a diferencia de las demás guías analizadas. Este aspecto tiene como fin generar procesos de autogestión y cogestión, y viabilizar el proyecto.

El hecho de que no se realice una educación y capacitación a las comunidades pone en riesgo la viabilidad y sostenibilidad de un proyecto, ya que este aspecto, hace parte de las buenas prácticas sociales que se deben desarrollar.

e. Protección y recuperación del patrimonio arqueológico

En la guía del sector de hidrocarburos y en el modelo de gestión de ISA, se hace planeación y ejecución de estudios de arqueología de rescate en busca de la recuperación del patrimonio arqueológico que pudiera ser afectado con los proyectos.

En la guía del INVIAS, se tiene contemplado hacer la consulta al Instituto Arqueológico Colombiano de Antropología e Historia – ICANH para establecer si el área de intervención de un proyecto se encuentra en zona de posible hallazgo arqueológico.

La Concesión Aburrá – Norte, adelanta el plan de protección del patrimonio arqueológico que contempla el programa de rescate, programa de monitoreo y programa de divulgación. La concesión Aburrá – Oriente, antes de iniciar sus proyectos hace la consulta al ICANH sobre la presencia en la zona de posibles hallazgos arqueológicos.

En las guías del sector hidrocarburos y en la de ISA, este aspecto se contempla como un programa que hace parte de la gestión socio ambiental, en las demás guías y sectores analizados, si bien no se tiene considerado como programa se contempla la consulta al ICANH para establecer indicios de posibles hallazgos arqueológicos.

En la guía del municipio de Medellín, no se tiene contemplado la ejecución de este programa

f. Manejo de predios en el área de influencia directa

En la guía del sector de hidrocarburos, no se habla de la implementación de este programa. En ISA, esta actividad no se encuentra estipulada en el modelo de gestión ambiental, pero si se hace una gestión importante en este aspecto.

En la guía del INVIAS y del Municipio de Medellín, y en las concesiones viales Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente, antes de iniciar las obras constructivas se hace un inventario de predios y levantamiento de las actas de vecindad, que consiste en hacer un registro fílmico y fotográfico de las condiciones iniciales de los predios para poderlo cotejar una vez finalicen las construcciones.

Este aspecto es diferente al proceso de negociación de predios y consiste en tener unas adecuadas relaciones con los vecinos colindantes a los proyectos, en lo relacionado a procesos de participación, atención de quejas y daños, y restitución de infraestructura afectada.

Para el tema que nos compete, se observa que en las guías del INVIAS y del Municipio de Medellín; y en las gestiones de las concesiones viales Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente, estas prácticas se ejecutan.

3.2. DISCUSIÓN

Partiendo de la consulta realizada directamente al INCO, con la cual argumentan que “Cada Concesionario adelanta el manejo ambiental y social en virtud de lo dispuesto en cada Contrato de Concesión, de manera que se dé estricto cumplimiento a la normatividad aplicable y a los requerimientos de las Autoridades Ambientales Competentes”, surgen los siguientes cuestionamientos:

- *¿Las actividades constructivas que no requieran licencia ni permisos ambientales son ejecutadas con buenas prácticas sociales?*
- *¿Las Autoridades Ambientales realizan seguimiento a estas actividades que no requieren permisos ambientales pero que si generan impactos ambientales y sociales?*
- *¿Será que de la única forma que se hace un adecuado manejo socio ambiental y seguimiento por parte de las Entidades Ambientales, es cuando se recibe una queja por parte de la comunidad?*

Además en el país, en los contratos de concesión de primera, segunda y tercera generación, no quedan claras las funciones y responsabilidades del Concedente y del Concesionario frente al tema social y de intervención de las comunidades asentadas en cercanías de los proyectos viales, surge también el interrogante, *¿de qué manera entonces se realiza la gestión social, bajo qué parámetros y lineamientos es realizada dicha intervención?*

Desde el punto de vista social esta no debe ser la forma de proceder, pero como contractualmente no se le exige algo diferente al Concesionario, esta es la manera más expedita de actuar, pero que a la vez se vuelve onerosa legalmente y en tiempos.

En varias experiencias de concesiones viales en el país, especialmente de primera generación, se han tenido dificultades con las comunidades al no considerar adecuadamente y desde etapas tempranas la importancia del tema social y de no tener en cuenta la participación de la comunidad en decisiones que les compete.

Esto demuestra, la importancia de crear unas pautas claras de intervención social en las concesiones viales, donde se establezca que funciones debe desarrollar el Estado, cuáles de estas funciones el Estado le delega al Concesionario, y cuales son propias de ser

desarrolladas por el mismo Concesionario. Lo cual refleje un mayor beneficio de todos los actores: Comunidad, Estado y Proyecto.

Los lineamientos de gestión social deben constituirse en un documento contractual para que se garantice el cumplimiento de las normas ambientales y sociales enfocadas en las relaciones con las comunidades, que vayan más allá de la negociación de predios y permisos de propietarios, y que propicien un relacionamiento concesionario-comunidad-concedente, que logren un mayor posicionamiento y viabilidad de los proyectos viales.

Actualmente el INCO adelanta el proceso de adjudicación del contrato “Proyecto Vial Ruta del Sol”²², que unirá al departamento de Cundinamarca con la Costa Atlántica. Este proyecto incluye la ampliación a doble calzada de la vía existente y actividades de rehabilitación y mejoramiento de algunas vías de conexión.

Desde los pliegos de licitación de este proyecto, que son de obligatorio cumplimiento para el privado al que le sea adjudicado el contrato, el INCO estableció unos instrumentos de gestión social con el fin de fortalecer el desarrollo regional con la ejecución de actividades vinculantes y derivadas de los proyectos de infraestructura. Estos instrumentos son: “Plan de Compensaciones Socioeconómicas, Plan de Gestión Social y Plan Social Básico”²³.

El primer instrumento es para dar cumplimiento a la Resolución No. 545 de 2008, la cual establece los criterios para la aplicación del Plan de Compensaciones Socioeconómicas como forma de mitigar los impactos derivados de los proyectos y asegurar las condiciones de participación social.

El segundo instrumento, está integrado a los planes de manejo ambiental que fueron aceptados en el proceso de licenciamiento ambiental y que está dirigido al cumplimiento de acciones de prevención, mitigación y compensación de los impactos que se generen en el entorno social.

²² Instituto Nacional de Concesiones – INCO. Licitación Pública No. SEA-LP-001-2009, Pliego de Condiciones. Acceso en www.inco.gov.co el día 11 de diciembre de 2009.

²³ Instituto Nacional de Concesiones – INCO. Licitación Pública No. SEA-LP-001-2009, Pliego de Condiciones – Apéndice Predial Social. Acceso en www.inco.gov.co el día 11 de diciembre de 2009.

El tercer instrumento, está orientado a la inclusión del proyecto en las esferas sociales, a su viabilidad, y como parte de la responsabilidad de fomentar el desarrollo social y económico a nivel local y regional. Además, de lograr unas adecuadas relaciones del concesionario con las comunidades. En el Plan Social Básico se establece desarrollar los siguientes programas: Programa de atención al usuario, Programa vecinos, Programa de seguridad vial, Programa comunicar, Programa iniciativas y Programa Rehabitar.

Los anteriores instrumentos se constituyen en importantes avances en materia de intervención social para vías concesionadas. No obstante, se debería hacer una estructuración clara y precisa de intervención social para los concesionarios y crear la estrategia legal y financiera, de modo que estos lineamientos de gestión que se establezcan sean de carácter contractual y obligatorio para todas las concesiones viales en el país, ya sean de primera, segunda o tercera generación.

En estas pautas de gestión social que hoy el INCO viene gestando, se debe incluir el componente de negociación de predios, de modo que éste no sea manejado de forma separada de todo el componente social sino que esté articulado a las estrategias que de allí se deriven. Se hace este planteamiento porque este es uno de los puntos más vulnerables y conflictivos presentados en las concesiones viales, el cual se ha manejado desde la parte legal y jurídica, y pocas veces desde el componente social y de acompañamiento a los pobladores en este proceso.

También deben ser incluido el proceso de participación comunitaria: información, consulta y concertación, de modo que las comunidades sean partícipes en las decisiones que afecten su entorno ambiental y social.

De igual forma, deben ser incluidos procesos de formación y capacitación para que los proyectos viales brinden un desarrollo integral, no solo en infraestructura sino de aporte social de otro tipo, que brinde herramientas a las comunidades de mejorar sus condiciones de vida.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La guía de manejo ambiental para el sector vial actualmente manejada por el INVIAS, quedan cortos para las vías manejadas por concesiones viales, dado que, no son un documento contractual de las concesiones y no contemplan todos los aspectos sociales y ambientales que se deben manejar en cada una de las actividades ejecutadas por una concesión.

Aunque actualmente el INCO no cuenta con una guía que contemple los lineamientos sociales y ambientales de intervención en los proyectos viales, con el actual proyecto vial Ruta del Sol se han construido importantes instrumentos sociales que se constituyen en avances en materia de intervención social para vías concesionadas, y que se pueden tomar como bases para la elaboración de una guía de manejo social.

Para lograr una adecuada orientación de la gestión social en vías concesionadas, se debería hacer una estructuración clara y precisa de intervención social para los concesionarios y crear la estrategia legal y financiera, de modo que estos lineamientos de gestión que se establezcan sean de carácter contractual y obligatorio para todas las concesiones viales en el país, ya sean de primera, segunda o tercera generación.

De lo propuestos en el proyecto vial Ruta del Sol, se deben incluir los siguientes aspectos que se identificaron como falencias tanto en la guía ambiental del INVIAS como en las gestiones realizadas en las concesiones viales Aburrá – Norte y Aburrá – Oriente:

- La información, consulta y concertación son instrumentos de participación de la comunidad en los proyectos de concesiones viales, que se convierten en el puente de comunicación entre los representantes del proyecto y las comunidades que puedan ser directa o indirectamente afectadas con el desarrollo del mismo. Estos instrumentos, permiten a las autoridades ambientales y a los concesionarios tener una visión más amplia de los impactos tanto sociales como ambientales que se puedan presentar en el proyecto.
- Se debe incluir el componente de negociación de predios, de modo que no sea manejado desde la parte legal y jurídica y forma separada de todo el componente

social, ya que este aspecto en la actualidad es uno de los puntos más vulnerables y conflictivos presentados en las concesiones viales.

- Se deben incluir procesos de formación y capacitación a las comunidades de tal forma que los proyectos viales brinden un desarrollo integral, entregando herramientas a las comunidades para mejorar sus condiciones de vida.

BIBLIOGRAFÍA

BULL, Alberto. Concesiones viales en América Latina: Situación actual y perspectivas. En: Serie recursos naturales e infraestructura, No. 79. Chile: CEPAL-Naciones Unidas. 2004. Pág. 5. Acceso en www.google.com, el día 6 de julio de 2009.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 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, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA- y se dictan otras disposiciones (Versión digital).

COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Resolución 1023 de 2005. Por la cual se adoptan guías ambientales como instrumento de autogestión y autorregulación. Acceso en www.minambiente.gov.co el día 23 de noviembre de 2009.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1220 de 2005. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales (Versión digital).

Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales - DGASA, Subsector Transportes. Guía Metodológica de los Procesos de Consulta y Participación Ciudadana en la Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. República del Perú. Aprobado por RD N° 030-2006-MTC/16 el 21 de abril de 2006. 60 p.

_____. Manual de supervisión de aspectos sociales para la ejecución de obras de infraestructura vial. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. República del Perú. Aprobado por RD N° 028-2006-MTC/16 del 21 de abril de 2006. 64 p.

_____. Manual de Gestión Socio Ambiental para Proyectos Viales. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. República del Perú. Aprobado por RD N° 068-2005-MTC/16 del 22 de noviembre de 2005. 94 p.

_____. Reglamento de consulta y participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental y social en el Subsector Transportes – MTC. República del Perú. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. 16 de enero del 2004. 7 p.

Documento CONPES 3045 “Programa de Concesiones Viales 1998 – 2000: Tercera Generación de Concesiones”. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Transporte. Instituto Nacional de Concesiones. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C. 1999.

Documento CONPES 3413. Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006-2014. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Transporte. Instituto Nacional de Concesiones. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C. 2006. Pág. 6.

Ecopetrol, Ecogas, Ministerio de Minas y Universidad Nacional de Colombia. Guía de gestión social para el sector hidrocarburos.

Estudio de casos en concesiones viales. Economía colombiana y coyuntura política. Coyuntura Contraloría. Octubre de 2001. Acceso en www.google.com, el día 2 de julio de 2009.

HENAO PÉREZ, Santiago. 1999. Concesiones e infraestructura vial y de transporte. En: Revista Escuela Colombiana de Ingeniería, No. 36. Octubre-Diciembre 1999. Pág. 2.

Instituto Nacional de Concesiones – INCO. Acceso en www.inco.gov.co

_____. Licitación Pública No. SEA-LP-001-2009, Pliego de Condiciones. Acceso en www.inco.gov.co el día 11 de diciembre de 2009.

Instituto Nacional de Vías – INVIAS. Guía ambiental para las actividades de construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura vial. 2003. 60 p.

_____. Guía de Manejo Ambiental para las Obras de Rehabilitación, Mejoramiento, Mantenimiento y Pavimentación del subsector vial. 2007. 232 p.

Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. ISA, una empresa comprometida con el medio ambiente. Primera edición Marzo de 1998.

JORDÁN ARAUJO, Glenda. Gestión socio ambiental en la Evaluación de proyectos viales en el Perú, Caso: Pueblo de Ccatcca - Quispicanchis – Cusco. Tesis de Maestría. Maestría en Ciencias Sociales con mención en estudios socio ambientales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Sede Ecuador. 2008. 123 p.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial. Guías Ambientales adoptadas por la Resolución 1023 del 28 de julio de 2005. Acceso en www.minambiente.gov.co el día 23 de noviembre de 2009.

Ministerio de Obra Pública de Chile. Manual de participación ciudadana en iniciativas del Ministerio de Obra Pública. Acceso en www.mop.cl, el día 30 de octubre de 2009.

MLADINIC, Hernán. Las organizaciones y la participación comunitaria en el marco de una institucionalidad ambiental para el desarrollo sustentable. Chile. Acceso en www.google.com, el día 27 de octubre de 2009.

PERÚ. MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. Resolución Directoral N° 006-2004-MTC-16. Aprueban reglamento de consulta y participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental y social en el subsector transportes – MTC. Lima, 16 de enero de 2004. 6 p.

Proyecto Desarrollo Vial del Aburrá Norte. Acceso en www.gobant.gov.co el día 18 de noviembre de 2009.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia 1991. Edición 2004.

RUFIÁN LIZANA, Dolores María. Políticas de Concesión Vial: Análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - CEPAL NACIONES UNIDAS. Santiago de Chile. 2002. 47 p.

Secretaría del Medio Ambiente del Municipio de Medellín. Guía de manejo socio ambiental para la construcción de obras de infraestructura pública, 2006. 120 p.

VELASCO RODRÍGUEZ, Juan. Análisis de las concesiones viales en Colombia. Trabajo de grado Especialización en vías y transporte. Universidad Nacional de Colombia. San José de Cúcuta. 2001.

ANEXOS

ANEXO A. MARCO NORMATIVO AMBIENTAL PARA COLOMBIA

De acuerdo con los múltiples impactos que se pueden presentar durante la ejecución de un proyecto vial sobre aspectos ambientales como el aire, suelo, agua, fauna, flora y paisaje, se presenta un cuadro general de la normatividad ambiental existente en Colombia²⁴.

ASPECTO AMBIENTAL	NORMA
RECURSOS NATURALES	Decreto Ley 2811 de 1974 - Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Es el fundamento legal de los decretos reglamentarios referente a permisos, autorizaciones y/o concesiones.
	Ley 99 de 1993. Crea el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental.
	Resolución 0199 de 1996. La cual define el cobro por los servicios de evaluación y seguimiento de proyectos.
	Decreto 1220 de 2005. Reglamenta aspectos relacionados con las licencias ambientales.
	Resolución 2202 de 2005. Por la cual se adoptan los Formularios Únicos Nacionales de Solicitud de Trámites Ambientales.
AGUA	Decreto 1541 de 1978. Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto - Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973.
	Ley 9 de 1979. Por la cual se dictan medidas sanitarias.
	Decreto 1594 de 1984. Reglamenta el uso del agua y manejo de residuos líquidos. Solicitar y obtener concesión de agua para consumo humano y domestico.
	Ley 373 de 1997. Establece el programa para uso eficiente y ahorro de agua.
	Decreto 4742 de 2005. Tasas por utilización de aguas.
	Decreto 2570 de 2006. Realizar estudios o análisis cuantitativo físico, químico y biótico para el recurso agua, en laboratorios inscritos en el proceso de acreditación ante el IDEAM.

²⁴ Extracción de La Norma Versión digital.

ASPECTO AMBIENTAL	NORMA
AGUA	Decreto 1900 de 2006. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales y que esté sujeto a la obtención de licencia ambiental, deberá destinar el 1% del total de la inversión para la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica
	Decreto 1575 de 2007. Por el cual se establece el sistema para la protección y control de la calidad del agua para consumo humano.
AIRE	Ley 9 de 1979. Por la cual se dictan medidas sanitarias.
	Resolución 8321 de 1983. Por la cual se dictan normas sobre Protección y Conservación de la Audición de la Salud y el bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos.
	Decreto 948 de 1995. En relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.
	Resolución 898 de 1995. Por la cual se regulan los criterios ambientales de calidad de los combustibles líquidos y sólidos utilizados en hornos y caldera de uso comercial e industrial y en motores de combustión interna de vehículos automotores.
	Resolución 3500 de 2005. Por la cual se establecen las condiciones mínimas que deben cumplir los Centros de Diagnóstico Automotor para realizar las revisiones técnico-mecánicas y de gases de los vehículos automotores que transiten por el territorio nacional. Modificado parcialmente por la Resolución 4606 de 2007
	Resolución 601 de 2006. Establece la Norma de calidad del Aire o nivel de inmisión para todo el territorio Nacional en condiciones de referencia.
	Decreto 979 de 2006. Calidad del aire.
	Resolución 627 de 2006. Establece la norma de emisión de ruido y ruido ambiental.
	Resolución 909 de 2008. Por la cual se establecen las normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas y se dictan otras disposiciones.

ASPECTO AMBIENTAL	NORMA
SUELO	Resolución 541 de 1994. Regula el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación.
	Ley 388 de 1997. Ordenamiento territorial.
	Ley 685 de 2001. Código de minas. Permisos de extracción de materiales.
FLORA	Ley 2 de 1959. Relacionada con la Reserva Forestal y protección de suelos y agua.
	Decreto 877 de 1976. Relacionado con los usos del recurso forestal y las áreas de reservas forestales.
	Decreto 622 de 1977. Sobre Parques Nacionales Naturales PNN.
	Ley 29 de 1986. La cual regula las áreas de reserva forestal protectora.
	Resolución 868 de 1983. Relacionada con las tasas de aprovechamiento forestal.
	Ley 299 de 1995. Mediante la cual se protege la flora colombiana.
	Decreto 1791 de 1996. Sobre el régimen de aprovechamiento forestal y acuerdos regionales con este fin.
	Resolución 0619 de 2002. Por la cual se establece el Salvoconducto Nacional para la movilización de productos primarios provenientes de plantaciones forestales, se modifican las Resoluciones números 0438 y 1029 de 2001 del Ministerio del Medio Ambiente, y se adoptan otras determinaciones.
FAUNA	Ley 84 de 1989. Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre.
PAISAJE	Decreto 1715 de 1978. Reglamenta la protección del paisaje en las carreteras y prohíbe la alteración del paisaje.
	Ley 9 de 1989. Cumplir con las condiciones de uso del espacio público.
	Resolución 2400 de 1979. Estatuto de Seguridad Industrial. Todos los sitios de trabajo, pasadizos, bodegas y servicios sanitarios deberán mantenerse en buenas condiciones de higiene y limpieza.
	Ley 140 de 1994. Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional.

ASPECTO AMBIENTAL	NORMA
RESIDUOS	Ley 9 de 1979. Ley sanitaria nacional sobre control de descargas de residuos sólidos y materiales que puedan afectar las condiciones sanitarias del medio ambiente.
	Resolución 2309 de 1986. Por la cual se dictan normas para el manejo de residuos sólidos especiales.
	Resolución 541 de 1994. Regula el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación.
	Ley 430 de 1998. Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones.
	Resolución 415 de 1999. Por la cual se establecen los casos en los cuales se permite la combustión de los aceites de desecho y las condiciones técnicas para realizar la misma.
	Decreto 1713 de 2002. Por el cual se reglamentan las leyes en relación con la prestación del servicio público de aseo, y la gestión integral de residuos sólidos.
	Resolución 1045 de 2003. Adopta la metodología para la elaboración de los Planes de gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.
	Decreto 4741 de 2005. Por medio del cual se reglamenta parcialmente la prevención y manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.
	Resolución 1402 de 2006. Desarrolla parcialmente el Decreto 4741 de 2005, en materia de residuos o desechos peligrosos.
	Ley 1259 de 2008. Por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones.