



COLECCIÓN

ASÍ HABLA  
EL EXTERNADO

2

# DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA, TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y SOCIEDAD



## POLÍTICAS PÚBLICAS Y REGULACIÓN EN LAS TECNOLOGÍAS DISRUPTIVAS

Editores:

Juan Carlos Henao  
Santiago A. Tellez Cañas

Coordinadora general de la obra:  
Constanza García Chaves

Universidad  
**Externado**  
de Colombia

135  
Años

JUAN CARLOS  
HENAO  
SANTIAGO  
TELLEZ CAÑAS  
Editores

DISRUPCIÓN TECNOLÓGICA,  
TRANSFORMACIÓN DIGITAL  
Y SOCIEDAD

TOMO II  
POLÍTICAS PÚBLICAS Y REGULACIÓN  
EN LAS TECNOLOGÍAS DISRUPTIVAS

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

*Disrupción tecnológica, transformación digital y sociedad. Tomo II, Políticas y públicas y regulación en las tecnologías disruptivas / Carolina Isaza Espinosa [y otros]; Juan Carlos Henao, Santiago Tellez Cañas (eds.).*  
-- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2021.

787 páginas ; 24 cm. (Así habla el externado)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587905847

1. Tecnologías disruptivas 2. Administración pública -- Innovaciones tecnológicas 3. Innovaciones tecnológicas -- Colombia 4. Desarrollo sostenible -- Innovaciones tecnológicas 5. Colombia -- Administración pública -- Innovaciones tecnológicas I. Henao Pérez, Juan Carlos, 1958- , editor II. Tellez Cañas, Santiago, editor III. Universidad Externado de Colombia IV. Título V. Serie

303.4833 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. MLV

abril de 2021

ISBN 978-958-790-584-7

© 2021, JUAN CARLOS HENAO Y SANTIAGO TELLEZ CAÑAS (EDITORES)

© 2021, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: abril de 2021

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Javier Correa

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CLAUDIA GAFNER-ROJAS\*

LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ\*\*

*Las plataformas digitales de petición  
y su contribución a la eficiencia de la Administración  
pública y a la protección ambiental*

*The contribution of digital petitioning  
platforms to public administration  
efficiency and environmental protection*

## RESUMEN

De la misma manera que las redes sociales, en la sociedad contemporánea las plataformas digitales de petición, también llamadas *plataformas de activismo*, forman parte de la cotidianidad. Plataformas ampliamente extendidas como change.org o avaaaz se han convertido en verdaderos medios de petición masivos y generalizados, y en instrumentos de activismo social y visibilización de problemas del más diverso tipo, entre ellos ambientales, en todo el mundo. En este contexto surgen de plano algunas preguntas: ¿Existe regulación al respecto? ¿Es necesaria tal regulación? ¿Cómo se controla la autenticidad de las firmas de los participantes? ¿Cómo se evalúa la legitimación? ¿Contribuyen efectivamente a la democracia a efectos de acortar la distancia entre la Administración y el ciudadano? Los obstáculos y dificultades que afronta la ciudadanía para participar en la toma de decisiones que le interesan e incumben y para transmitir sus inquietudes y preocupaciones; la asimétrica relación de la Administración con los administrados o usuarios; la ausencia de canales efectivos que garanticen no solo una participación, sino unas respuestas reales han fomentado la proliferación de las citadas plataformas. En Colombia la cuestión no es ajena. Dichos instrumentos de petición virtual cursan actualmente ante la Administración 29 peticiones ambientales con 154.551 firmantes, entre las más conocidas están la de Caño Cristales y la de la Reserva Thomas van der Hammen. El objetivo de nuestra contribución es acercarse a las preguntas planteadas. Concretamente, se pretende evaluar qué impacto real han tenido estas plataformas en las decisiones de la Administración, en qué medida han incidido en la protección ambiental y qué reflejo tiene este fenómeno en el Derecho colombiano.

## PALABRAS CLAVE

Plataformas digitales de petición; Petición digital; Activismo virtual; Activismo ambiental digital.

---

\* Doctora en Derecho. Miembro del grupo de investigación del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Correo-e: c.gafner-rojas@aequolex.com

\*\* Doctor en Derecho. Docente-investigador del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Correo-e: luis.guzman@uexternado.edu.co.

## ABSTRACT

In the same way as social networks, in contemporary society, digital platforms of petition, also called platforms of digital activism, are part of daily life. Widespread platforms such as change.org or avaaaz have become worldwide true means of mass petition, and also instruments of social activism and visibility of problems of the most diverse type, including environmental ones. In this context some questions arise: Is there legal regulation in this regard? Is such regulation necessary? How is the authenticity of the signatures of the participants controlled? How is legitimacy evaluated? Do they effectively contribute to democracy in order to shorten the distance between the administration and the citizen? The obstacles and difficulties faced by citizens to participate in the decision-making process that interests and concerns them and to convey their concerns and worries; the asymmetrical relationship between the administration and the citizen or users; the absence of effective channels that guarantee not only participation but also a real response has encouraged the proliferation of these platforms. In Colombia the situation is no different. These instruments of virtual petition are currently before the Administration 29 environmental petitions with 154,551 signatories, among the best known are that of Caño Cristales and the Thomas van der Hammen Reserve. The aim of our contribution is to get closer to the questions raised. Specifically, we intend to evaluate what real impact these platforms have had on the of the administration's decisions, to what extent they have influenced environmental protection and what reflection this phenomenon has in Colombian law.

## KEYWORDS

Digital Petition Platforms; Digital Petition; Virtual Activism; Digital Environmental Activism.

## INTRODUCCIÓN

El mundo digital tiene cada vez más incidencia en la efectividad democrática y en el propio gobierno en la medida en que permite nuevas formas de participación y control por parte de los ciudadanos al Estado, lo cual, a su vez, supone retos muy importantes para el Derecho. En algunos países ya

es posible, por ejemplo, que cuando un número importante de ciudadanos, previamente determinado, tiene interés en una cuestión concreta pueda formular preguntas a través de medios electrónicos a la Administración y participar de forma activa. Pueden mencionarse algunas iniciativas promovidas gradualmente desde la propia Administración. Así, durante la administración del presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, se creó una página web de la Casa Blanca –*We the People*–, en la que la población podía formular preguntas y si en unos plazos predeterminados se adherían a la petición el número requerido de firmantes, las mismas debían ser respondidas. También cabe citar la plataforma creada por el Ayuntamiento de Sevilla (España) *Decide Sevilla*, que busca articular tres tipos de actuaciones: consultas, peticiones y propuestas. Igualmente, se señalan las estrategias de acceso a redes sociales o servicios de chat de entidades oficiales, como las de los ministerios colombianos de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Relaciones Exteriores.

En este contexto de tendencia a la digitalización resulta interesante el fenómeno de construcción, desde la sociedad civil, de plataformas digitales de petición, también llamadas *plataformas de activismo*, que hoy en día forman parte de la cotidianidad. Plataformas ampliamente extendidas, como *change.org* o *avaaz.org*, se han convertido, en todo el mundo, en verdaderos medios de petición masivos y generalizados y en instrumentos de activismo social y visibilización de problemas del más diverso tipo, entre ellos, ambientales. En efecto, el objetivo de dichas plataformas es lograr la articulación de iniciativas ante los poderes públicos amparadas en adhesiones de los *usuarios*, a través de la firma electrónica de las peticiones. Ellas se configuran así como una herramienta de participación, específicamente de petición, para apoyar causas de cualquier naturaleza. El promotor es, por tanto, un ciudadano y la finalidad primordial es lograr una actuación de los poderes públicos en una materia concreta.

En la investigación que se propone nos concentraremos en analizar dichas plataformas o estructuras virtuales de petición, el impacto que han generado y la incidencia concreta en la adopción de decisiones, en particular en materia de protección ambiental. Es decir, analizaremos los efectos que las peticiones correspondientes han tenido en las situaciones que les dieron origen, sin considerar necesariamente su contribución a la formulación de normas.

Con base en la información obtenida a partir de las propias plataformas objeto de investigación; de datos difundidos por medios de comunicación; fuentes institucionales oficiales y literatura especializada, haremos un análisis socio-político-ambiental y jurídico de dos peticiones concretas, a saber: la petición sobre Caño Cristales en la plataforma change.org y la de la Reserva Thomas van der Hammen en la plataforma avaa.org, a efectos de evaluar el efecto que estas han tenido desde un punto de vista tanto jurídico como práctico y así acercarnos a conocer la contribución que la tendencia de participación pública digital, desde plataformas virtuales de petición, hace a la democracia a partir de asuntos ambientales. Desde la perspectiva sociopolítico-ambiental analizaremos el origen y el contexto fáctico de las peticiones, su desarrollo, así como los efectos de ellas en la práctica. Por su parte, desde el prisma puramente jurídico estudiaremos la regulación jurídica de la materia y evaluaremos la eventual necesidad de esta en caso de déficit.

#### I. LAS PLATAFORMAS VIRTUALES DE PETICIÓN: ASPECTOS GENERALES

Las plataformas virtuales de petición son una nueva forma de participar activamente en diferentes asuntos que interesan a la sociedad. Entre ellas se pueden citar: change.org, avaa.org, care2, CitizenGo, HazteOir.org, entre otras<sup>1</sup>. Estas son las de mayor impacto por el número de usuarios que han logrado movilizar en relación con diferentes causas. La utilización de redes, plataformas virtuales e instrumentos de comunicación es producto de la acción de la llamada *sociedad informacional*<sup>2</sup> con nuevas formas de participación pública –más concretamente Facebook y Twitter– lo cual se ha traducido en importantes movilizaciones como las que enumeran Theocharis, Lowe, Deth y García-Albacete (2014): los indignados y los *aganaktismenoi* en España y Grecia respectivamente, la *Geração à Rasca* en Portugal o *Occupy Wall Street* en Estados Unidos<sup>3</sup>. Con todo, en materia

---

1 Para profundizar sobre las cinco plataformas con mayor impacto, véase GINER (s.f).

2 Sobre sociedad informacional vease DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (2018).

3 Para profundizar sobre dicha idea, véase AGUIRRE SALA (2013), CRIADO y GIL-GARCÍA (2013), RUIZ - CORBELLA, DIESTRO-FERNÁNDEZ y GARCÍA-BLANCO (2016), y DÍAZ ALDRET (2017).

de peticiones virtuales, las plataformas más destacadas son [change.org](http://change.org) y [avaaz.org](http://avaaz.org).

El surgimiento y desarrollo de las plataformas virtuales constituye una evolución de las libertades clásicas, como expresión, empresa y asociación. Consideramos, sin embargo, que el funcionamiento de las mismas requiere transparencia, límites razonables en materia de intimidad, privacidad y *habeas data*. Creemos que el Estado debe desempeñar un papel al respecto, principalmente respecto de la garantía de veracidad y correcto tratamiento de datos de los ciudadanos. Por supuesto, no se pretende proponer la limitación de las libertades e iniciativas privadas ni mucho menos acabar con el funcionamiento de las plataformas, pues estas han generado efectos positivos en términos de democratización y visibilidad de las causas ambientales. Sin embargo, es preciso buscar un equilibrio entre los intereses buscados y una proporcionalidad en el manejo de los datos que reposan en los mismos. A continuación, analizamos los aspectos generales del funcionamiento práctico de las plataformas mencionadas, haciendo especial referencia a Colombia. En particular, estudiaremos el fenómeno de la irrupción de las peticiones digitales en materia ambiental, los principales aspectos tanto ventajosos como problemáticos de las plataformas virtuales de petición con particular énfasis en el funcionamiento de la plataforma, las condiciones y formas de participación, las posibilidades de difusión y la legitimidad y control de identidad.

## I. LA IRRUPCIÓN DE LAS PETICIONES DIGITALES EN MATERIA AMBIENTAL

El ambiente de decepción respecto de la política, que se percibe en las últimas décadas, guarda estrecha relación con el desarrollo de las tecnologías digitales, si bien la resistencia al poder económico y político ha sido un continuo a lo largo de la historia. El sistema político actual se encuentra en un proceso de desafección democrática, es decir, de desconfianza por parte de los ciudadanos en las instituciones y de falta de motivación para participar. Como consecuencia de esto han ido surgiendo lo que podría llamarse “formas alternativas digitales” de petición y participación, apoyadas en plataformas de titularidad privada. “Estas tecnologías están cambiando la manera de hacer política: desde las campañas y sus diferentes formas de financiamiento, hasta las mismas bases de la participación política ciudadana” (Vercelli, 2014, p.

1). A pesar de su expansión y su cada vez más amplia utilización, no es tan abundante la doctrina en la materia<sup>4</sup>.

Los obstáculos y dificultades que afronta la ciudadanía para participar en la toma de decisiones que le interesan e incumben y para transmitir sus inquietudes y preocupaciones; la asimétrica relación de la Administración con los administrados o usuarios; la ausencia de canales efectivos que garanticen no solo una participación, sino una respuesta real han fomentado la proliferación de las citadas plataformas, que se contextualizan en el nuevo concepto de *e-democracia* o *e-gobierno* y que, de alguna manera, constituyen una respuesta desde el *Big Data* a la modernización de la Administración pública, a efectos de lograr una actuación relacional, cercana, colaborativa, en red y que responda a las aspiraciones de los asociados.

Con todo, existen dos cuestiones que dificultan la participación en las citadas plataformas: la exclusión y el analfabetismo digital. La primera hace referencia a la dificultad o imposibilidad que tienen ciertas personas de acceder a internet en sus territorios y, por lo tanto, de emplear activamente los escenarios virtuales. Las cifras son alarmantes: en Norteamérica y Europa el 11% y 26% de los habitantes, respectivamente, todavía no tienen acceso a internet en sus territorios. Estas cifras son aún más preocupantes en contextos de desarrollo debilitados o rezagados como América Latina o África, donde el 38,5% y el 71% de la de la población, respectivamente, carecen de dicha herramienta. La segunda cuestión, por su parte, corresponde a la ausencia de competencias para hacer uso adecuado de los escenarios digitales por falta de capacitación para hacer uso de las nuevas tecnologías. Estas dos cuestiones suponen por lo tanto una barrera de acceso a las discusiones, peticiones y consultas que requieren ser consideradas adecuadamente por parte de los diferentes actores interesados, especialmente la Administración.

## 2. PETICIONES VIRTUALES EN MATERIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

En Colombia, las plataformas virtuales de petición tienen una presencia manifiesta. Dichas plataformas cursan ante la Administración 29 peticiones ambientales con 154.551 firmantes (a febrero de 2020). Se aprecia un

---

4 Para profundizar sobre dicha idea, véase AYALA (2014); GUILLÓ y MANCEBO-ARACIL (2017).

incremento en el número de peticiones que se presentan por este medio. Varias posibles razones hay para esto, una de ellas es la citada por Juan Pablo Giraldo cuando presentó la petición requiriendo una mayor vigilancia en el cerro de La Bandera en Cali: “Si uno va particularmente, los que toman las decisiones no le paran bolas, pero cuando uno llega con una petición soportada en una página como estas, ahí sí lo escuchan. Creo y que por miedo a que se vuelva viral” (Mesa, 2016, p. 2).

A la fecha son muchas las iniciativas que se pueden referenciar. Buscando peticiones asociadas a la cuestión ambiental aparecen cerca de 4.644 peticiones. De ellas destacamos: “Paremos la desviación del arroyo Bruno en La Guajira, Colombia”, que contaba con 18.454 firmas (al 12 de febrero del 2020); “Proyecto de ley para prohibir el uso del asbesto”, la cual reunía aproximadamente 25.000; la iniciativa “Suspendan las fumigaciones con glifosato y otros químicos dañinos”, que alcanzaba 25.009 firmas; la petición “Rechazamos la tragedia generada por Hidroituango”, con 35.143 firmantes; la petición “Que los envases de productos tengan información ambiental”, que cuenta con 121.768 peticionarios virtuales y la petición “Frenemos por completo la deforestación en la Amazonía colombiana”, que llegó a 32.312 personas.

De las diversas peticiones existentes nos concentraremos en especial en las de Caño Cristales y la Reserva Thomas van der Hammen, una gestionada por change.org y la otra, por avaaaz.org. Dichas peticiones han tenido un respaldo significativo por parte de la opinión pública. Por ello, a través del análisis de estas plataformas seleccionadas se intentará encontrar respuesta a las preguntas planteadas, evaluando a su vez el impacto real que han tenido estas plataformas en las decisiones de la Administración, la medida en que han incidido en la protección ambiental y el reflejo que este fenómeno está teniendo en el Derecho colombiano.

### 3. ASPECTOS VENTAJOSOS Y PROBLEMÁTICOS DE LAS PLATAFORMAS VIRTUALES DE PETICIÓN

Las plataformas virtuales de petición son una alternativa de inclusión digital que permite acercar a los ciudadanos a diferentes causas. Se trata de canales privados que se encargan de gestionar solicitudes, requerimientos, peticiones concretas y generales de alto impacto en la sociedad global, regional, nacional y local. Son múltiples las cuestiones tanto prácticas como conflictivas que se

pueden analizar. Abordaremos algunas de ellas, por su especial interés; por ejemplo, la naturaleza jurídica y la manera de funcionar de las plataformas; las condiciones y formas de participación, especialmente, en conexión con el manejo que se da a los datos personales de los peticionarios; las posibilidades de difusión, particularmente en relación con la falta de transparencia en materia de autenticidad de los usuarios y la legitimidad y control de identidad, entre otras.

### 3.1. FUNCIONAMIENTO DE LA PLATAFORMA

Las peticiones han sido consideradas como una forma de participación ciudadana, en tanto que son un signo de la voluntad de los ciudadanos por cambiar los procesos democráticos de toma de decisiones<sup>5</sup>.

En el caso de Change.org, la plataforma fue fundada en Delaware (Estados Unidos) en 2007, ofrece sus servicios en 196 países diferentes y tiene el carácter de empresa privada, enlistada dentro de la llamada industria de internet. Tiene su sede principal en San Francisco (Estados Unidos). La actividad empresarial se basa en la venta de publicidad en su propia plataforma, peticiones patrocinadas y *crowdfunding*. Su objetivo central es la movilización social, es decir, se ofrece como una herramienta para unir a un número amplio de personas a favor de una causa concreta. Para ello, busca incidir en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores. Cabe señalar que el dominio “.org” no es específico de organizaciones sin ánimo de lucro, aunque sí coincide, por ejemplo, con el de Greenpeace, ONG que también cuenta con plataforma propia de peticiones en España. Change es una empresa que cuenta con un certificado “B Corporation”, entregado por un grupo independiente, que exige cumplir “unos estándares muy altos de comportamiento social y medioambiental definidos”.

Por lo que se refiere a *avaaz.org*, es una organización civil con ánimo de lucro global estadounidense, fundada en enero de 2007, que promueve el activismo ciudadano en asuntos como el cambio climático, derechos humanos, corrupción, pobreza, derechos de los animales, paz y conflicto. Su objetivo principal es “movilizar a los ciudadanos del mundo para cerrar la brecha entre el mundo que tenemos y el mundo que la mayoría de la gente

---

5 Producto de lo anterior en el contexto internacional surgen los llamados “ciberactivistas”, pero la gran cuestión es quién está detrás dichas peticiones. Sobre dicha polémica, véase VERA (2017).

quiere”. Tiene sedes en numerosas ciudades, incluyendo Río de Janeiro, Ginebra, Nueva York, Londres, Madrid y Washington DC. Avaaz, que significa voz en varios idiomas europeos, asiáticos y de Medio Oriente, nació en 2007 con una misión simple y democrática: movilizar a los ciudadanos del mundo para cerrar la brecha entre el mundo que tenemos y el mundo que la mayoría de la gente quiere.

Las plataformas, en cualquier caso, han sido objeto de críticas. Algunas de las iniciativas promovidas desde Change.org han resultado polémicas por sus contenidos<sup>6</sup>. Además, una de las dificultades que manifiestan las plataformas hace referencia a los problemas de financiación, que siempre han estado presentes en el funcionamiento de ellas. El modelo de financiación de change.org se basa en el coste por adquisición. Esta forma de publicidad comienza cuando se selecciona la casilla llamada “mantenme informado sobre esta campaña y otras de [nombre del peticionario]”, que aparece en el formulario de firma de algunas de las peticiones publicadas en la página y que la plataforma publicita tras haber realizado el apoyo a una iniciativa concreta: “Funciona así: a veces, cuando hayas firmado una petición en Change.org se te mostrará una petición señalada como ‘patrocinada’”.

En el caso de avaaaz.org, contempla lo siguiente en cuanto al modelo de financiación: “Debido a que Avaaz es totalmente financiado por los miembros, la responsabilidad democrática está en nuestro ADN. Ningún donante corporativo ni patrocinador gubernamental puede persuadir a Avaaz para que cambie sus prioridades para adaptarse a ninguna agenda externa. Simplemente no aceptamos fondos de gobiernos o corporaciones”.

Otra cuestión problemática tiene que ver con la responsabilidad. En Change.org se presentan problemas a la hora de responder por peticiones injuriosas que resulten problemáticas para las personas. En la sección “Términos de servicio”, disponible en el menú inferior, Change.org también se exime de cualquier responsabilidad sobre las ilegalidades en las que los usuarios podrían incurrir en sus páginas. Así, les recuerda lo siguiente: “Usted es completamente responsable de su cuenta y de todo lo que ocurre en su cuenta, incluido cualquier daño o perjuicio (a nosotros o a cualquier otra persona) causado por alguien que use su cuenta sin su permiso”. Es decir, la plataforma no responde por nada, por lo que puede resultar conflictivo, en la

---

6 Sobre peticiones “polémicas”, véase SISI SÁNCHEZ (2016).

medida en que no posee filtros o canales de verificación para suspender las peticiones que resulten problemáticas. Incluso, si se notifica un contenido que viole la ley, la plataforma procede a editarlo o eliminarlo. Esto suele tardar meses, y en todo caso opera por denuncia expresa, pues la plataforma no hará al respecto nada de oficio<sup>7</sup>.

En el caso de Avaaz.org, no se habla de peticiones sino de “campanas”, con un enfoque más general y global, como por ejemplo “Clamor mundial para salvar el Amazonas (2013)”, “Cambio climático: mantener viva la esperanza (2015)”, por mencionar algunas. También en esos casos, el texto recuerda al internauta que no tiene “ninguna responsabilidad hacia usted o hacia cualquier tercero por la cancelación de su cuenta, la eliminación de su contenido o el bloqueo de su acceso a nuestra plataforma y servicios”. Además, en “Consultas legales”, sugiere a los perfiles de Change.org que busquen primero una solución previa antes de contactar con la propia plataforma, pues esta solamente elimina información si “es, a primera vista, una violación de los Términos de servicio de la Sociedad”. Al contrario, dichas empresas utilizan técnicas de perfilamiento virtual que resulta, como en el mundo comercial o en el *marketing* político, en el cierre cognitivo de los internautas, que reciben información (o propaganda) basada en sus preferencias, limitando el contacto con otros temas, es decir, reciben determinadas sugerencias de acuerdo con las preferencias concretas.

También cabe referenciar entre las cuestiones problemáticas lo referente a la autenticidad de los firmantes que llegan a recurrir a identidades y firmas falsas en diversas peticiones. La plataforma no cuenta con un sistema de verificación de autenticidad, lo que deja abierta la puerta a la creación de identidades falsas para manipular o incidir en las campañas o peticiones. Son muchos los ejemplos en los que particulares se han dado a la tarea de revisar firma a firma y han encontrado un sinnúmero de irregularidades en el manejo al respecto<sup>8</sup>. Precisamente, la plataforma se decanta por mostrar un sistema de verificación de firmas laxo que facilite mayor acumulación de

---

7 Vale la pena recordar la sentencia T-063A del 2017 de la Corte Constitucional, que, aunque fue anulada por la Sala Plena, abordó cuestiones sobre los límites a la libertad de expresión en plataformas digitales, incluyendo la responsabilidad de los intermediarios en la red.

8 Sobre las falsas identidades, la falta de transparencia y la ausencia de controles son problemáticas estructurales asociadas al funcionamiento de la plataforma, véase RICARDO GALLI (2013); RODRÍGUEZ SEIJO (2013).

apoyos, lo que permite a su vez utilizar los datos de los usuarios para efectos comerciales<sup>9</sup>.

Por último, se observa que la mayoría de las plataformas en cuanto a su organización y procedimiento son similares entre sí. Sus mayores diferencias se centran en procesos operativos como el establecimiento del piso mínimo de firmas para que una autoridad se pronuncie respecto de una determinada petición y el plazo máximo de tiempo en que una petición es publicada. En el caso de Avaaz.org no existe límite de firmas y tiene un tiempo de un año en red abierta para firmas. De igual forma, la mayoría de las plataformas contemplan un procedimiento de registro donde se solicita: a) un nombre, b) una cuenta de correo electrónico y c) confirmar mediante un enlace enviado al correo electrónico que el correo expuesto es verdadero.

### 3.2. CONDICIONES Y FORMA DE PARTICIPACIÓN

Las plataformas objeto de análisis son abiertas al público en general. Además de funcionar como un punto de recogida de firmas digitales, permiten que los “seguidores” participen de manera activa en el desarrollo de la iniciativa, bien sea proponiendo ideas o bien difundiendo la información correspondiente. Al mismo tiempo, el líder de la petición tiene la obligación de mantenerlos informados y actualizar periódicamente lo referente a los avances que la propuesta vaya obteniendo.

Las condiciones y controles de participación de las plataformas son también muy laxas, por lo que ciertos casos puntuales han sido considerados como peticiones o campañas intencionadas o patrocinadas. En este punto, la clave se centra en la transparencia del manejo dado a las diversas iniciativas.

### 3.3. POSIBILIDADES DE DIFUSIÓN

Las posibilidades de difusión que ofrecen las plataformas son amplias. Estas permiten compartir, apoyar, divulgar y suscribirse a noticias en torno a las peticiones concretas que se han firmado. En el caso de Avaaz.org, la plataforma invita a la movilización virtual, exhortando así: “Una comunidad transnacional que es más democrática, y que podría ser más efectiva, que las

---

9 Sobre esta cuestión profundizamos en el apartado relativo a la legitimidad y el control de identidad.

Naciones Unidas”. En el caso de esta plataforma el impacto de la difusión ha sido mayúsculo, tiene cerca de 55.972.527 miembros, 428.176.431 acciones y 2.792 campañas. Avaaz.org colabora estrechamente con un amplio abanico de organizaciones de la sociedad civil de diversas maneras, muchas veces como una fuente de apoyo global de activistas para campañas locales, lo cual garantiza una amplia difusión que hace “virales” las campañas.

Cada plataforma tiene unas posibilidades específicas para la difusión. En este sentido hemos podido apreciar que Change.org muestra un modelo de actuación diferente al de Avaaz.org, si bien tienen en común un *staff* profesional con capacidad de decidir prioridades sobre la posición de cada petición en la página inicial y el control y uso de su lista de emails para promover una petición.

### 3.4. LEGITIMIDAD Y CONTROL DE IDENTIDAD

La legitimidad ha sido una cuestión problemática en el funcionamiento de plataformas digitales de petición, porque siempre se cuestionará si existe o no legitimación para apoyar una petición concreta. El enfoque de los problemas y de sus soluciones se ha centrado sobre todo en la verificación de la identidad de los firmantes, que se ha resuelto de diferentes formas, dependiendo de plataformas y del ordenamiento jurídico de cada país. En el caso de Escocia, por ejemplo, se parte de la base de que la petición no es una acción política vinculante; por tanto, no requiere un proceso de constatación igual de estricto que el del voto, por ejemplo, que se basa en un sistema electrónico de seguridad. En todo caso, las plataformas sí prevén un examen que se basa en medidas como el número de veces que se firma con la misma identidad o que se apoya un único proyecto desde la misma dirección IP. Esto es una cuestión problemática pues muchos firmantes utilizan la opción “navegador en oculto” y no permite identificar la dirección IP. La solución a la problemática sería desarrollar un sistema de firmas basado en el documento de identidad electrónico, que consideran el más efectivo para contar con datos veraces y a la vez proteger la identidad de los firmantes.

En el caso del Parlamento de Queensland, que tiene una plataforma oficial de peticiones para evitar estos problemas de identidad, es necesario registrarse con una dirección de correo electrónico en la plataforma, la cual autogenera un código de identificación por ciudadano, que solo puede utilizarse una vez por propuesta.

Lo que estamos viviendo actualmente con las plataformas virtuales de petición es lo que Manuel Castells define como “la sociedad red”, intervenida por un sistema de “autocomunicación de masas, basada en redes horizontales de comunicaciones interactiva y multidireccional”. Esto ha transformado los movimientos sociales del siglo XXI, en los que las cuestiones ambientales no han quedado por fuera. Consideramos que dichas plataformas virtuales son una *caja de resonancia* con un papel crucial al diseminar la información de forma instantánea y a bajo costo, y que al mismo tiempo revelan una situación concreta, de manera que los ciudadanos se convierten en activistas a través de un clic, pero al mismo tiempo en cuestión de minutos dejan su participación. Adicionalmente no existe una retroalimentación respecto de la participación concreta. En definitiva, estas son cuestiones que quedan en el plano *online*, que permite solamente relaciones de corte débil y efímero.

## II. LAS PETICIONES VIRTUALES SOBRE CAÑO CRISTALES Y RESERVA VAN DER HAMMEN: DOS CASOS CONCRETOS DE ESTUDIO

Como se resalta arriba, son muchas las peticiones en materia ambiental que se han cursado a través de plataformas virtuales, de manera que abordarlas todas en profundidad en la presente contribución no sería realista por razones de tiempo y espacio. Por ello el trabajo se centrará en el análisis de las dos peticiones referidas y que actualmente están cerradas en las correspondientes plataformas: la primera, la del Caño Cristales y la segunda, la de la Reserva Thomas van der Hammen.

### I. “¡SALVEMOS EL RÍO MÁS HERMOSO DEL MUNDO, CAÑO CRISTALES!”

#### I. I. ORIGEN Y CONTEXTO DE LA PETICIÓN

La petición “¡Salvemos el río más hermoso del mundo, Caño Cristales!” fue lanzada por Melissa Jiménez Vivas (“Ctzen”) y tenía como destinatario al entonces presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Se tramitó mediante la plataforma Change.org con motivo de la expedición de la Resolución ANLA 286 de 2016, mediante la cual se otorgaba licencia ambiental a la Sociedad

Hupecol Operating Co LLC para realizar actividades de explotación de hidrocarburos en cerca de 150 puntos diferentes, en los municipios de La Macarena y La Uribe, en el departamento del Meta, pertenecientes la mayoría de ellos al área de manejo especial La Macarena. En esta región se sitúa el río Caño Cristales, reconocido como el “río de los siete colores” o “río más hermoso del mundo”. La petición digital pretendía que fuese revocada la licencia ambiental, pues se habían desconocido los impactos ambientales y sociales de la actividad extractiva.

Vale la pena subrayar el significado en términos ambientales del entorno natural en cuestión. El Caño Cristales se encuentra en uno de los cinco Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables del Parque Natural Nacional Sierra de La Macarena<sup>10</sup>. Esta sierra, junto con la serranía de Chibiriquete, conforma la extensión montañosa en territorio colombiano de la formación geológica denominada Escudo Guyanés, de 1.500 años de antigüedad y que discurre entre Venezuela, Brasil y Colombia. Al estar situada en el punto en el que convergen las biotas andinas, las de los llanos de la Orinoquía, las guayanesas y las de la selva amazónica, constituye uno de los sitios con mayor biodiversidad en la tierra, debido a los variados pisos climáticos, contener una de las mayores concentraciones de fauna y flora y albergar numerosas especies endémicas (Lasso y Morales-Betancour, 2017).

## 1.2. DESARROLLO DE LA PETICIÓN

A diferencia de lo que el ordenamiento jurídico colombiano exige para una iniciativa popular, tal como analizamos adelante, en el tercer apartado de este trabajo, las plataformas virtuales de petición no requieren que las iniciativas que se lancen incluyan una argumentación sofisticada ni técnica, ni que tengan unas formalidades específicas. Tampoco hace falta adjuntar soportes o documentación que fundamente la correspondiente petición, a diferencia de lo que se exige en ejercicio de un derecho de petición previsto en el art. 23 CP. Así, la petición de Caño Cristales a partir de la plataforma

---

10 Mediante el Decreto Ley 1989 del 1 de septiembre de 1989, el Ministerio de Agricultura declaró el Área de Manejo Especial La Macarena, dentro de la cual se incorpora el Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, de acuerdo con el artículo 1 de dicha norma. En todo caso, desde 1933, el área de la Sierra de la Macarena ha sido objeto de diversas declaratorias de protección: Patrimonio Natural, Reserva Natural, Monumento Nacional, tal como lo referencia SACRISTÁN (2007).

Change.org, junto a un vídeo descriptivo de la belleza del río, presenta una justificación en la que la peticionaria destaca, de manera muy breve, simple y sin argumentación jurídica elaborada ni documentos anexos de soporte, cuatro cuestiones básicas:

– En primer lugar, que el Caño Cristales, situado en la Serranía de la Macarena y considerado “el río más hermoso del mundo”, se pondría en peligro por la autorización de una explotación petrolera mediante la licencia otorgada por la Resolución 0286 del 18 de marzo de 2016 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

– En segundo lugar, que la empresa Hupecol, a la que le es otorgada la referida licencia, comenzaría la explotación de hidrocarburos en cerca de 150 puntos diferentes que colindan con las zonas declaradas protegidas, “sin tener en cuenta el impacto ambiental que se puede causar y lo que a juicio de ambientalistas de la región terminaría secando el afluente del Río Caño Cristales”.

– En tercer lugar, que además de los daños ambientales que provocaría la actividad de la citada empresa, se pondría en peligro también la economía de los ciudadanos de la zona, que viven del turismo. El peticionario enfatiza que al municipio de La Macarena “llegan aproximadamente más de 14 mil turistas al año que son atraídos por la belleza de sus recursos naturales”, por lo que de verse afectado el río “no solo se pueden ocasionar impactos ambientales irreversibles, sino que también afectaría el sustento de muchas familias que habitan allí”.

– En cuarto y último lugar, la peticionaria le solicita a la ANLA que revoque la licencia de explotación a la empresa, argumentando para terminar lo siguiente: “Nosotros como ciudadanos debemos velar por la protección de los recursos hídricos y paraísos naturales que tenemos”.

Una vez lanzada la petición, en los términos descritos y en un espacio que la plataforma ofrece, los firmantes pueden manifestar las razones por las que creen que esta se debe firmar, animando a la participación así: “Mira lo que otros están diciendo sobre esta petición, por qué es importante para ellos y por qué ellos firman, y comparte tus razones para firmar (esto significará mucho para el creador de la petición)”. En dicho espacio, muchas personas manifestaron en 2016 su opinión y preocupación respecto a la petición sobre el Caño Cristales. En este sentido, se pueden apreciar opiniones como “porque me parece injusto que empresas de otros países vengan a dañar nuestra flora”, “*I was lucky enough to experience the beauty of Caño Cristales. This*

*beauty should remain untouched as it is now! And safe for future generations...*” o “Los recursos naturales son más importantes que los intereses económicos de unos pocos”.

A partir de las manifestaciones de los participantes se puede apreciar que los firmantes no necesariamente tienen que ser ciudadanos colombianos, pueden encontrarse en cualquier parte del mundo y no hay límites de edad a efectos de firmar y comentar la petición. Al menos, no es posible saber si existe un control de edad a efectos de participación.

La plataforma Change.org no cuenta con la posibilidad; sin embargo, de agregar documentos gráficos o de texto por parte de los firmantes. Una posibilidad de este tipo contribuiría a alimentar la discusión y a aportar elementos de juicio para los participantes y los destinatarios de la petición.

Con todo, tras un mes en Change.org, la petición para salvar Caño Cristales logró una significativa acogida viral en redes sociales y en medios de comunicación, alcanzando 40.266 firmas de ciudadanos que, como la peticionaria, se sentían afectados por que la extracción de petróleo llegara a deteriorar el entorno natural del río.

El 21 de abril de 2016 se anunciaba en la plataforma el resultado de la petición: “¡Victoria! ¡la ANLA revocó la licencia de Caño Cristales!”. La promotora de la petición agradecía las firmas y apoyos y resaltaba que, gracias a la movilización generada, ella y los firmantes habían logrado que la ANLA revocara la licencia ambiental para explorar y luego explotar hasta 150 pozos en la Serranía de la Macarena.

La petición alcanzó, en últimas, un total de 40.368 firmas y actualmente está cerrada en la plataforma.

### 1.3. EFECTOS JURÍDICOS Y PRÁCTICOS DE LA PETICIÓN

En la práctica, el acto administrativo que dio origen a la petición fue revocado por la ANLA. Dicha autoridad administrativa decidió revocar la licencia ambiental otorgada a la empresa Hupecol para explorar y luego explotar hasta 150 pozos en un área aledaña a los Parques Nacionales Naturales Tinigua, Los Picachos y Serranía de la Macarena.

La decisión fue adoptada una vez recibido el concepto de la autoridad ambiental regional, CORMACARENA, con el objetivo de proteger el medioambiente, en especial, el recurso hídrico en la zona. El documento, al parecer, no había sido conocido por la ANLA en el momento en que fue otorgada

la licencia, el 28 de marzo de 2016. De acuerdo con el citado informe de CORMACARENA, la explotación petrolera se realizaría a 2,5 kilómetros del Parque Nacional Natural Tinigua, en una zona que hace parte del área de amortiguación (El Espectador, 2016).

En el contexto de la petición y su efecto mediático, el Ministerio de Ambiente y la Presidencia de la República le pidieron a la ANLA, tal como anunció en su momento el director de la entidad, Fernando Iregui, que suspendiera la licencia y revisara cuidadosamente la resolución y que decidiera si le daba luz verde o definitivamente la revocaba, llegándose finalmente a la decisión de revocar la licencia (Semana, 2016)

En definitiva, la presión de la opinión pública originada en la petición analizada, que a su vez representaba la expresión de las preocupaciones de los pobladores por los efectos que tendrían las actividades petroleras autorizadas en el cauce de varios ríos, entre ellos el del Caño Cristales, fue determinante para suspender la licencia y con ello la detención del proyecto petrolero en cuestión.

Por último, cabe resaltar que en 2018 el MADS-PNN adoptó la Resolución 330, “Por la cual se adopta el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena”. De acuerdo con el marco de zonificación previsto en esta norma, se cataloga el área del Caño Cristales como “Zona de Recreación General Exterior”, “con intención de manejo orientada a implementar acciones para consolidar el ecoturismo como un servicio ecosistémico que contribuye a la restauración y conservación del PNN” (art. 4) y cuyos usos y actividades permitidos para este tipo de zona son definidos por la norma. En efecto, el art. 5 de la citada Resolución permite para este tipo de zona actividades de monitoreo e investigación, especialmente las asociadas al desarrollo de las actividades ecoturísticas, cumpliendo los protocolos y permisos establecidos en Parques Nacionales; acciones de implementación de la Estrategia de Educación y Comunicación; acciones inherentes a las actividades ecoturísticas desarrolladas en el escenario I (Caño Cristales) y reglamentadas dentro del Plan de Ordenamiento Ecoturístico.

Si bien el art. 6 de la citada resolución deja abierta una puerta al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, condicionados a la obtención de los permisos, licencias o autorizaciones que la ley establezca, en su parágrafo dispone que las actividades permitidas se podrán realizar siempre y cuando no atenten contra el objetivo de conservación y los valores objeto de conservación del área protegida, y no constituyan causa de

alteraciones significativas al ambiente natural. Considerando la fragilidad del ecosistema del Caño Cristales, puede afirmarse que prácticamente es segura la alteración “significativa” del entorno natural a partir de actividades de exploración y explotación petroleras.

2. “NO SUSTRAGAN NI REALINDEREN  
LA RESERVA VAN DER HAMMEN  
#JUNTOSPORLARESERVA #CAUSASCIUDADANAS”

### 2.1. ORIGEN Y CONTEXTO DE LA PETICIÓN

La petición fue titulada “No sustraigan ni realinderen la Reserva Van der Hammen #JuntosPorLaReserva #CausasCiudadanas” fue elevada por la usuaria “Sabina R”, teniendo como destinatario el Alcalde Mayor de Bogotá (Enrique Peñalosa) y el Consejo Directivo de la CAR (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca). La actuación ciudadana virtual representa la respuesta ciudadana a las actuaciones administrativas del Distrito, solicitando ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca la modificación del Acuerdo 011 de 2011, que declaró la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., Thomas van der Hammen y la presentación del proyecto de intervención sobre dicha Reserva Natural.

La promotora de la petición virtual pretendía movilizar a la ciudadanía para impedir la urbanización de la reserva, defendiendo en la petición que esta “[...] hace parte de la Estructura ecológica principal de Bogotá y la región, cuenta con un área de 1.395 hectáreas, producto de una lucha incansable que comenzó hace más de 15 años. La declaración de la reserva fue ordenada por el Ministerio de Ambiente en el año 2000 y ratificada por el Consejo de Estado en 2006, dando paso a su declaratoria (en 2011) y posterior expedición del plan de manejo ambiental por parte del Consejo Directivo de la CAR en 2014, con el objetivo de proteger sus importantes funciones ambientales. Y ahora quieren ignorar todos los estudios y avances legales para construir”.

En su contexto natural, la reserva Thomas van Der Hammen es un espacio verde de la ciudad protegido compuesto por 1.395 hectáreas, ubicado en la Sabana de Bogotá, entre las localidades de Usaquén y Suba, desde los cerros orientales hasta el límite del río Bogotá, por lo cual se considera como una gran fuente de alimentos para el país. Es, además, un sitio de recreación tradicional y, según la declaratoria del Instituto Colombiano de Antropología

e Historia, es un área de potencial riqueza arqueológica<sup>11</sup>. Asimismo, al localizarse al noroccidente de la ciudad sobre el flanco occidental de la cordillera oriental, la reserva se puede concebir como un espacio que, a pesar de estar altamente intervenido, puede restituir el equilibrio ambiental a través de la protección de ecosistemas que se encuentran en peligro de extinción y de los elementos de flora y fauna nativa y migratoria<sup>12</sup> (CAR, 2014).

Por otro lado, la importancia ecológica de la reserva se deriva de su función como eje articulador, que conecta los sistemas montañosos aledaños con el valle aluvial del río Bogotá, al igual que con su sistema de humedales, lo que puede significar una regeneración de ecosistemas que integren diversidad de flora y fauna<sup>13</sup> (CAR, 2014).

- 
- 11 Todas las intervenciones en la reserva han causado diversos efectos y transformaciones en los ecosistemas, en donde la presencia de estas actividades económicas que usan gran cantidad de agroquímicos, y afectan el paisaje con sus residuos, generan grandes impactos ambientales para la reserva. Por otro lado, los humedales han sido objeto de desecamiento y de uso como lugares de disposición final de residuos, lo cual conlleva un riesgo de agotamiento y contaminación de los recursos hídricos. De igual forma, las fuentes de agua y el suelo han sufrido por la disposición de vertimientos no tratados y, por otro lado, los efectos de la variabilidad climática extrema (heladas e inundaciones) han perjudicado a todo el territorio tanto a nivel ecológico como social y económico. A esto se le debe sumar que la construcción de la Autopista Norte fragmentó los ecosistemas de la zona vulnerando su conectividad y los hábitats de las especies de flora y fauna presentes (CAR, 2014).
- 12 Dentro de los ecosistemas que se encuentran bajo el marco de la reserva se deben resaltar el Bosque medio denso subhúmedo secundario en planicie aluvial del río Bogotá – Bosque de Las Mercedes–, el cual es único en todo el territorio nacional y representa una potencialidad de generar una conectividad espacial con ecosistemas de suma importancia, como La Conejera, el Cerro Torca y el río Bogotá; y los acuíferos que afloran en el territorio de la reserva siendo de gran relevancia para la sostenibilidad de las aguas y humedales de los cerros adyacentes (CAR, 2014). Por su parte, en materia de los objetos de conservación que se identifican en la Reserva, la CAR ha reconocido, en el marco del plan de manejo del área, los siguientes: cobertura vegetal tanto natural como seminatural: bosques, y matorrales; sistema de humedales: tanto naturales como artificiales al igual que sistema de vallados y quebradas, acuíferos, suelos de clase agroológica II y III; aves; patrimonio arqueológico y cultural; y paisaje.
- 13 En cuanto a las figuras de conservación que se enmarcan bajo la reserva forestal se deben destacar el parque ecológico distrital de humedal Torca-Guaymaral, el cual comprende algunas especies estratégicas del bosque andino, tal y como 65 especies diferentes de aves y cuatro de mamíferos; los parques urbanos que corresponden a los espacios verdes de uso colectivo y son representativos del patrimonio natural al garantizar la recreación de los habitantes y los corredores ecológicos, ya sean de ronda hídrica, viales, de borde o regional que corresponden a diferentes zonas de la reserva y cumplen con diversas finalidades según su naturaleza. Ahora bien, en materia de propiedad privada, la reserva cuenta con 394 predios dentro de la misma, lo cual se traduce en la existencia de una demanda de servicios públicos, en un incremento constante en la presión que existe sobre los recursos y en una reducción del potencial de conectividad entre los diferentes

En cuanto a la zonificación ambiental, para la reserva la CAR estableció los siguientes parámetros:

ZONA DE MANEJO AMBIENTAL	ÁREA (HA)	PORCENTAJE
Preservación	81,46	50%
Protección al paisaje	138,28	9,91%
Uso sostenible	472,33	33,85%
Subzona de uso múltiple	462,26	33,13%
Subzona de alta densidad de uso	10,7	0,72%
Restauración	703,03	50,39%
Total	1.395,16	100,99

Fuente: CAR (2014). Elaboración propia.

En el año 2011, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante el Acuerdo n.º 11 de 2011, declara la reserva forestal regional productora del norte de Bogotá D.C., Thomas Van Der Hammen, en virtud de la competencia otorgada por la Ley 99 de 1993 al Consejo Directivo de la CAR para aprobar la incorporación o sustracción de áreas, como las reservas forestales de carácter regional y reglamentar su uso y funcionamiento<sup>14</sup>. El Consejo Directivo de la CAR expide, mediante el Acuerdo 021 de 2014 mediante el cual se aprueba el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal,

ecosistemas. De otra parte, existen gran cantidad de actividades económicas dentro del territorio de la reserva en donde se deben destacar las actividades pecuarias y agrícolas, las cuales ocupan aproximadamente un 59,28% del territorio y los cultivos de flores que ocupan un 11,93% de la reserva.

- 14 El Acuerdo hace referencia a varias disposiciones constitucionales que determinan la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, se establecen los objetivos de conservación de la reserva dentro de los que encontramos la preservación de los ecosistemas, protección de la fauna y flora junto con las especies endémicas, la restauración de los bienes y servicios ambientales prestados por la zona, la protección de los bosques, la promoción de prácticas ambientalmente sostenibles dentro de los usos agrícolas existentes en la zona de reserva y fomentar su sustitución paulatina por coberturas forestales, la recuperación de la zona degradada y el desarrollo de la investigación científica en la región. Por otro lado, determinó el régimen de usos que debería dársele a la reserva en tanto se expidiera el plan de manejo ambiental por la CAR, estableciendo como uso principal la actividad forestal y toda aquella tendiente o relacionada con su conservación, dentro de los usos compatibles se encuentra el de la investigación científica y recreación pasiva y también se admite la realización de actividades como la recreación activa o la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, la residencial o la agropecuaria pero con condicionamientos, se prohíbe la extensión de áreas para uso agropecuario, la tala de vegetación y dentro de las más significativas encontramos la que impide la expedición de licencias de urbanismo y construcción al interior de la reserva (CAR, 2011).

contentivo de un diagnóstico, la zonificación ambiental con su régimen de usos y proyectos tendientes al mantenimiento y conservación de la reserva<sup>15</sup>.

## 2.2. DESARROLLO DE LA PETICIÓN

En la actualidad se encuentra en discusión al interior de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) la modificación solicitada por el Alcalde Mayor Enrique Peñalosa (periodo constitucional 2016-2019) para realizar un desarrollo urbanístico importante<sup>16</sup>. En el marco de la solicitud se presentaron movilizaciones sociales, derechos de petición físicos radicados ante diferentes entidades. Se ha presentado, además, mucha movilización virtual a través de redes sociales. Lógicamente las plataformas virtuales de petición también fueron un cauce para ejercer la participación ciudadana. La petición de Avaaz.org hace un llamado a la defensa de la reserva: “cada centímetro de este territorio constituye un patrimonio común de los habitantes de Bogotá. Es tuyo” y reitera el “ciudadano virtual” que la petición es en “defensa de nuestros derechos colectivos y de nuestra calidad de vida decimos: ¡NO a la reducción del área de la Reserva!”.

La petición está en la plataforma en la que fue lanzada y ha tenido una gran acogida, pues lleva a la fecha 60.722 firmas, siendo su objetivo 75.000 firmantes. Es decir, ha sido masiva, pues ha llegado a casi el 80% de lo estimado. Esto denota que los temas ambientales generan una sensibilización especial en la llamada virtualidad. Aproximadamente el 40% de los firmantes compartió la petición en sus redes sociales en la que se invitaba a los cibernautas a firmar, compartir, comentar y firmar la petición. Los términos que se utilizan en la petición son “llamativos” e “impactantes”, pues tienen un componente comunicativo alarmante de desastre, en tanto ponen de presente que si no se defiende la reserva se acabará el pulmón verde de la ciudad.

Ahora bien, la petición no tuvo en cuenta muchos elementos técnicos. Simplemente presentó una narrativa casuística en la que se hace especial

---

15 A través del plan de manejo lo que se busca principalmente es definir las condiciones en que la reserva se debe manejar adecuadamente para el progreso y fortalecimiento de su función ecológica y ambiental teniendo en cuenta “sus potencialidades, sus usos actuales, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación, en procura de la sostenibilidad del territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital y de la región” (CAR, 2014).

16 Asimismo, en el trámite de dicha solicitud fueron recusados algunos de los miembros del Consejo Directivo de la autoridad ambiental por posibles conflictos de intereses en la decisión.

énfasis en la riqueza ambiental y arqueológica de la reserva. En este caso se da una información “básica” y divulgativa para que los peticionarios virtuales conozcan de forma rápida la cuestión y puedan tomar una decisión superficialmente “informada” sobre si firman la petición virtual o no. Esta es una falencia grave, pues el conflicto analizado tiene unos componentes sociales, ambientales y económicos de alto impacto para la ciudad y la región. Así, la petición virtual no habla sobre el desarrollo urbanístico, sus impactos, sus principales características. Es decir, la petición se concentra en mostrar solamente una versión del problema. La participación, sea presencial o virtual, debería contar con información integral para que los ciudadanos tengan mayores criterios para decidir.

### 2.3. EFECTOS JURÍDICOS Y PRÁCTICOS DE LA PETICIÓN

La plataforma busca ser una herramienta para promover la acción política impulsada por la ciudadanía civil para la toma de decisiones respecto a una temática en particular, en nuestro caso, ambiental. Es una forma de impulsar un activismo que se reproduce en poco tiempo y pretende exigir el cumplimiento o la adopción de una decisión acertada. Consideramos que la plataforma permite al menos debatir alguna necesidad ambiental como en este caso de proteger un espacio natural verde. Avaaz.org es una plataforma de peticiones global con impacto local, regional y nacional. En el caso que se revisa, estamos frente a una petición virtual de impacto regional.

La plataforma Avaaz.org tiene una buena facilidad de uso, un diseño adecuado y una eficiente organización de los menús para poder conocer y firmar por peticiones existentes, además de generar nuevas peticiones. Es un diseño sencillo, claro y específico para crear peticiones virtuales, enfocadas en promover activismo político y facilitar una comunicación directa que apoye los procesos de participación entre autoridades, empresas y ciudadanos mediante un diseño funcional.

Se echa de menos que la plataforma tenga opciones para subir documentos de trabajo de especial importancia para la petición, donde los ciudadanos puedan preguntar, cuestionar o comentar el contenido de dichos documentos. Asimismo, la plataforma podría tener unos enlaces de especial importancia para la petición, la conformación de grupos de trabajo para analizar y discernir en torno a diferentes temas y la posibilidad de presentar cuestionarios a los gestores de las peticiones.

En el caso en concreto, las problemáticas de la Reserva Thomas van der Hammen ha sido un verdadero conflicto ambiental en el que han intervenido todas las fuerzas vivas de la ciudad de Bogotá y del país, los estrados judiciales también han sido escenario de controversia constante. La petición desarrollada a través de la plataforma Avaaz.org ha permitido, en primer lugar, visibilizar el conflicto ambiental con elementos de juicio determinantes para formar criterio y postura al público en general, pues se ha encargado de recopilar los hitos jurídicos determinantes en la toma de decisiones donde se pretende desarrollar un proyecto de tipo urbanístico, de alto impacto ambiental. En segundo lugar, ha logrado la movilización ciudadana en red para coadyuvar la protección de la reserva forestal a través del intercambio de internautas y usuarios de redes sociales, quienes han compartido la petición y han exhortado a la interacción ciudadana para proteger el patrimonio natural de la capital de Colombia. Y finalmente, un efecto de réplica de este tipo de peticiones dirigidas a las autoridades ambientales regionales (corporaciones autónomas regionales) para que tengan en cuenta criterios técnicos y sociales a la hora de tomar decisiones de carácter ambiental.

### III. LA INICIATIVA PRIVADA VIRTUAL DE ACTIVISMO AMBIENTAL EN EL DERECHO COLOMBIANO

Si bien en la sociedad contemporánea se aprecia un marcado incremento de las redes sociales y la actividad de plataformas virtuales de petición, especialmente respecto de las de contenido ambiental, dichas plataformas, quizás por su juventud, no son objeto de un régimen jurídico específico propio en el ordenamiento jurídico colombiano.

Esta proliferación de las plataformas digitales de petición da lugar a diversos cuestionamientos y debates de diversa índole, no solo jurídica sino también sociopolítica, tales como ¿Existe regulación al respecto?, ¿es necesaria tal regulación?, ¿cómo se controla la autenticidad de las firmas de los participantes? ¿Cómo se evalúa la legitimación?, ¿contribuyen efectivamente a la democracia o a acortar la distancia entre la Administración y el ciudadano? o en el caso de nuestro estudio, ¿favorecen en la práctica la protección ambiental?

Aunque no existe una regulación jurídica específica del funcionamiento de las plataformas en cuestión y de las peticiones que de ellas se derivan, el

surgimiento y desarrollo de ellas encuentra, definitivamente, respaldo en el ordenamiento jurídico, principalmente en las normas que garantizan el ejercicio de libertades como son la de expresión, de empresa y de asociación. Consideramos necesario, en cualquier caso, que el funcionamiento de aquellas requiere transparencia, además de límites razonables en materia de intimidad, privacidad, buen nombre y *habeas data*. En este sentido, y sin ánimo de limitar libertad y la iniciativa privadas, vale la pena reflexionar acerca de si el Estado debería o no establecer unas bases mínimas, a manera de “filtro”, a efectos de garantizar que las plataformas digitales de petición cumplan en especial con los requisitos legales en materia de transparencia, protección de datos, por un lado, y que haya, por otro, un control en la autenticidad de las firmas recogidas y se defina el efecto de tales peticiones frente a la Administración. Este planteamiento, lejos de proponer un impedimento o limitación absoluta del funcionamiento de las plataformas, sobre todo teniendo en cuenta que estas han logrado resultados positivos en términos de democratización y visibilidad de las causas ambientales, es más bien una preocupación por la necesidad de salvaguardar el equilibrio entre los intereses buscados y por la proporcionalidad en el manejo de los datos que reposan en las plataformas.

Partiendo de esta base y desde el prisma del Derecho propiamente dicho, en el ámbito nacional colombiano cabe preguntarse específicamente: ¿están sometidas las peticiones virtuales y las plataformas que las procesan a normas jurídicas determinadas?, ¿cuál es el alcance jurídico de tales peticiones?, ¿está comprometida jurídicamente la Administración a atenderlas bajo determinadas circunstancias?

A efecto de acercarnos a las respuestas de tales preguntas revisaremos las normas vigentes referidas a la administración electrónica con el fin de averiguar si en este marco normativo hay fundamentos jurídicos aplicables a las peticiones digitales y las plataformas virtuales en donde se lanzan. Enseguida haremos un análisis comparativo de las peticiones digitales respecto de los mecanismos convencionales de iniciativa popular, a efectos de encontrar paralelismos que contribuyan a identificar el alcance jurídico de dichas peticiones. Por último, intentaremos distinguir o establecer los principales elementos jurídicos que tales peticiones y sus correspondientes plataformas no pueden descuidar. Las tres cuestiones descritas se estudiarán teniendo como referencia el carácter particular que conllevan las peticiones en materia ambiental.

## I. PLATAFORMAS VIRTUALES DE PETICIÓN Y NORMATIVA JURÍDICA SOBRE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Aparte de las libertades constitucionales de asociación (art. 38 CP), de expresión (art. 20 CP) y empresa (art. 333 CP), que respaldan la creación y desarrollo de plataformas digitales de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no cuenta con una norma específicamente dedicada a regular el funcionamiento y efecto de estas. Algunas normas relacionadas con la Administración electrónica merecen, sin embargo, ser revisadas con el fin de determinar si ofrecen algún fundamento jurídico a nuestro objeto de estudio.

El punto de partida para hablar de Administración electrónica en Colombia es la Ley 527 de 1999 “por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”. Esta norma inauguró en Colombia las formas electrónicas, telemáticas e informáticas de las peticiones, notificaciones, pruebas y documentos válidos en el ámbito del Derecho privado. Más adelante, la Ley 1437 de 2011 mediante la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) suministra el espacio para las relaciones electrónicas con la Administración y permite las peticiones por medios electrónicos. Sus disposiciones son perfectamente aplicables a los procedimientos tanto en sede administrativa como a los procedimientos contencioso-administrativos. La referida Ley fue modificada mediante la Ley 1755 de 2015 “por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, regulándose detalladamente aquellos aspectos referidos a la tramitación de peticiones por vía electrónica. Por último, se debe mencionar la Ley 962 de 2005 por la cual “se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos<sup>17</sup>.”

La Ley 527 de 1999 contiene ciertas disposiciones que vale la pena mencionar a efectos de determinar su aplicabilidad o incidencia respecto de las peticiones originadas en plataformas digitales privadas. El art. 28, por

---

17 Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 4669 de 2005, reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1151 de 2008.

ejemplo, dispone respecto de la firma digital que “[...] el uso de una firma digital tendrá la misma fuerza y efectos que el uso de una firma manuscrita, si aquella incorpora los siguientes atributos: 1. Es única a la persona que la usa. 2. Es susceptible de ser verificada. 3. Está bajo el control exclusivo de la persona que la usa. 4. Está ligada a la información o mensaje, de tal manera que, si estos son cambiados, la firma digital es invalidada. 5. Está conforme a las reglamentaciones adoptadas por el Gobierno Nacional”. Si bien esta norma es aplicable a firmas que van a ser utilizadas en el ámbito privado y no a efectos de hacer una solicitud ante la Administración, los criterios que contempla la norma hacen pensar en los requisitos que deberían considerarse a efectos de controlar la autenticidad de las firmas de quienes se suman a las peticiones digitales. Adicionalmente, el CPACA (Ley 1437 de 2011), que se comenta a continuación, remite a esta norma cuando en su art. 53 dispone que en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos, “se aplicarán las disposiciones de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen”. De esta manera resulta que los requisitos referidos en el art. 28 de la Ley 527 de 1999 deben aplicarse a las peticiones que por vía electrónica se presenten ante la Administración.

Por su parte, la Ley 1437 del 2011 se encarga de regular de forma general la inclusión del componente electrónico en la actuación administrativa. Específicamente, dispone el art. 5 de esta Ley que toda persona tiene derecho en sus relaciones con las autoridades a “1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto”. Subraya la norma que dichas actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aun por fuera de las horas de atención al público. Entre tanto, en el art. 7 se establece como un deber de las autoridades en la atención al público: “6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5° de este Código”. Y, asimismo, establece la obligación de difusión de información activa, de acuerdo con el art. 8, según el cual “las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos”.

Tras la modificación realizada por la Ley 1755 de 2015, el art. 16 del CPACA, establece el contenido mínimo que debe tener toda petición:

1. La designación de la autoridad a la que se dirige.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en las que fundamenta su petición.
5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.
6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.

Respecto al procedimiento administrativo en general, dispone el CPACA en su art. 53 que los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos. En este sentido establece la ley la obligación de la Administración de asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos, a efectos de garantizar la igualdad de acceso a la administración.

Refuerza la ley la posibilidad arriba descrita, al disponer en su art. 54 que toda persona tiene el derecho de actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos. En este caso, el interesado deberá registrar su dirección de correo electrónico en la base de datos dispuesta para tal fin. De hacerlo así, las autoridades continuarán la actuación por este medio, a menos que el interesado solicite recibir notificaciones o comunicaciones por otro medio diferente. Si se tratare de peticiones de información y consulta hechas a través de correo electrónico, estas no requerirán del referido registro y podrán ser atendidas por la misma vía<sup>18</sup>.

---

18 Esta ley hace referencia a la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, entre otros en los artículos 54 (registro para el uso de medios electrónicos), 55 (documento público en medio electrónico), 56 (notificación electrónica), 57 (acto administrativo electrónico),

Por lo que hace a la Ley 962 de 2005, sobre racionalización de los procedimientos administrativos, ella dispone en su art. 6 que toda persona podrá presentar peticiones, quejas, reclamaciones o recursos, “mediante cualquier medio tecnológico o electrónico *del cual dispongan las entidades y organismos de la Administración Pública*”<sup>19</sup>. Respecto a la utilización de medios electrónicos, se hace remisión a la Ley 527 de 1999 en concordancia con las disposiciones del Capítulo 8, del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo, artículos 251 a 293 del Código de Procedimiento Civil<sup>20</sup>, siempre que sea posible verificar la identidad del remitente, así como la fecha de recibo del documento (art. 6). Interesa destacar que el párrafo 2 de la disposición comentada enfatiza que: “En todo caso, el uso de los medios tecnológicos y electrónicos para adelantar trámites y competencias de la Administración Pública deberá garantizar los principios de autenticidad, disponibilidad e integridad”. Y además en el párrafo 3 se dispone que “[c]uando la sustanciación de las actuaciones y actos administrativos se realice por medios electrónicos, las firmas autógrafas que los mismos requieran, podrán ser sustituidas por un certificado digital que asegure la identidad del suscriptor, de conformidad con lo que para el efecto establezca el Gobierno Nacional”.

De conformidad con el art. 24 de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 36 del Decreto 19 de 2012, las firmas de particulares impuestas en documentos privados, que deban obrar en trámites ante autoridades públicas, no requerirán de autenticación. “Dichas firmas se presumirán que son de la persona respecto de la cual se afirma corresponden. Tal presunción se desestimarán si la persona de la cual se dice pertenece la firma, la tacha de falsa, o si mediante métodos tecnológicos debidamente probados se determina la falsedad de la misma”. La norma no hace referencia expresa, en cualquier caso, a las firmas que se han verificado por vía electrónica, por lo que cabe preguntarse si estas también quedan exentas de autenticación o no. Tendencialmente podría afirmarse que dichas firmas, análogamente a lo que dispone el párrafo 3 del art. 6 tendrían que ser sustituidas por un certificado digital que asegure la identidad del suscriptor. Sin embargo, esta

---

58 (archivo electrónico de documentos), 59 (expediente electrónico), 60 (sede electrónica), 186 (actuaciones judiciales a través de medios electrónicos).

19 Subrayado propio.

20 El Código de Procedimiento Civil al que hace referencia la norma fue derogado en 2012, de manera que ha de entenderse la referencia al vigente Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012 (CGP).

es una interpretación restrictiva, por lo que, atendiendo a la filosofía y los objetivos que persigue la norma, tales firmas no requerirían autenticación, en la misma línea de lo que dispone el art. 24. Bajo esta última interpretación cabría argumentar que los firmantes de peticiones adelantadas a través de plataformas digitales no requerirían autenticación<sup>21</sup>.

El anterior es, básicamente, el marco normativo que hoy rige una petición electrónica mediante instrumentos proporcionados por la Administración. Si bien no existe ninguna disposición dedicada a desarrollar lo atinente específicamente a las plataformas virtuales particulares para realizar peticiones, estas se pueden enmarcar en legislación analizada, pues no solo es permitido, sino que la ley promueve el recurso electrónico para gestionar peticiones y de acuerdo con el funcionamiento práctico de tales plataformas descrito arriba, estas incluyen el contenido legal exigido y no parece que sea necesaria la autenticación de las firmas.

## 2. INICIATIVA POPULAR, DERECHO DE PETICIÓN Y PETICIONES DIGITALES: LA VINCULATORIEDAD DE LAS PETICIONES DIGITALES PARA LA ADMINISTRACIÓN

Teniendo en cuenta que, en la práctica, según se describe en los apartados anteriores, las peticiones digitales tienen en la mayoría de los casos resultados positivos y que no hay normas específicas reguladoras del funcionamiento de las plataformas digitales de petición, vale la pena analizar cuál es el alcance jurídico de tales peticiones. ¿Está obligada la Administración a atenderlas? Si fuera así, ¿bajo qué condiciones?, ¿se pueden equiparar tales peticiones a la iniciativa popular prevista en el ordenamiento jurídico colombiano?, ¿no se podría lograr lo mismo a través del derecho de petición del artículo 23 CP?

Para ello consideramos oportuno recurrir a compararlas con los mecanismos de iniciativa popular y de petición convencionales, derivados de las garantías constitucionales y legales en Colombia.

---

<sup>21</sup> En la práctica, el único sistema de autenticación en las plataformas virtuales de petición es el envío de un link al correo electrónico que se registra para verificar que no se trata de un robot. Con todo, dicho “control” atiende más a un criterio técnico para evitar *spam* que de identidad de las personas naturales que son firmantes.

## 2.1. INICIATIVA POPULAR Y PETICIONES DIGITALES

El ordenamiento jurídico colombiano contempla la iniciativa popular en los artículos 154, 155 y 159 CP. Este mecanismo de participación ha sido reglamentado mediante la Ley 1757 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. Si bien, especialmente a partir de la Constitución de 1991, Colombia cuenta con numerosos mecanismos de participación, generándose enormes expectativas de cambio y renovación de la democracia, tales instrumentos han sido muy poco efectivos en la práctica. Suárez y Welp (2089) insisten, en efecto, en que el diseño colombiano de la iniciativa popular previo y posterior a la reforma de 2015 sigue presentando limitaciones que explican su bajo desempeño.

En teoría, la iniciativa popular legislativa y normativa, como mecanismo de participación ciudadana de origen popular, constituye el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para ser debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. Se habla de iniciativas legislativas cuando se refiere a leyes o actos legislativos que le conciernen por su carácter nacional al Congreso de la República. Son iniciativas normativas aquellas que se refieren a actos administrativos que les corresponde expedir a corporaciones públicas de orden territorial: asambleas departamentales, concejos municipales y distritales.

Para adelantar la iniciativa se requiere que esta sea avalada por el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral, con las facultades de designar a un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del trámite (art. 9 Ley 1757 de 2015). Este porcentaje de firmas se considera muy elevado, si se compara con los otros países de la región o con la Iniciativa Ciudadana Europea (Suárez y Welp, 2019).

El artículo 5 de la comentada ley establece: “Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular

de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato”. Con todo, es preciso subrayar que solo pueden participar en la iniciativa popular los ciudadanos que tengan el carácter de electores, lo que excluye a residentes permanentes y mayores de dieciséis años, como sí sucede en Austria, Letonia o Brasil.

En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el que debe figurar como mínimo, la siguiente información, tal como exige el art. 6 de la Ley 1757 de 2015:

– El nombre completo, número de documento de identificación y dirección de notificaciones del promotor o los miembros del comité promotor.

– El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana.

– La exposición de motivos que sustenta la propuesta.

– La propuesta de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato.

Lo anterior se traduce en que el ciudadano promotor debe presentar un proyecto de ley con su correspondiente exposición de motivos, lo que implica un esfuerzo técnico considerable que no cualquiera puede asumir. Esto, a su vez, explica en parte la ínfima aplicación que ha tenido este mecanismo de participación.

Conforme al art. 13 de la citada Ley, es preciso realizar la verificación de los apoyos a la iniciativa por parte de la Registraduría del Estado Civil, una vez que el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta. La norma determina las causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios:

a) Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente;

b) Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía, ilegibles o no identificables;

c) Firma con datos incompletos, falsos o erróneos;

d) Firmas de la misma mano;

e) Firma no manuscrita.

Esto último constituye la forma de verificar la autenticidad de las firmas de quienes apoyaron la propuesta. La ley no contempla la posibilidad de presentar apoyos por correo, así como tampoco establece la posibilidad de recolección de firmas por medios electrónicos.

Cabe subrayar que hasta la fecha no ha sido adoptada ninguna ley a partir de una iniciativa popular y que ninguna de las iniciativas que se han intentado hace referencia a cuestiones ambientales.

Un ejemplo de iniciativa popular fue la propuesta ecológica de excluir la minería en el Páramo del Almorzadero, que culminó exitosamente en 2019 con la aprobación de la Iniciativa Normativa por unanimidad por parte del Concejo de Cerrito (Santander). La iniciativa había sido interpuesta por un grupo de ciudadanos que durante 20 años habían defendido el Páramo del Almorzadero de la explotación minera. El Concejo Municipal decidió que el citado páramo, como “ecosistema frágil y esencial para el ciclo del agua (...) debe gozar de especial protección por parte del Estado y se destinará prioritariamente a garantizar el funcionamiento de dicho ciclo, sin vulnerar los derechos de las comunidades que tradicionalmente los habitan, procurando modelos de uso sustentable”. Además, de forma amplia, incluyente y progresista, determinó que “se garantizará además el valor cultural del agua como elemento sagrado en la cosmovisión de los grupos étnicos”.

En definitiva, la iniciativa popular, como mecanismo de participación democrática contemplado en la CP y en la legislación colombianas se dirige a la aprobación de medidas de tipo legislativo ya sea local o nacional. Este aspecto marca, para empezar, una diferencia con las peticiones digitales que requieren cualquier tipo de medida frente al Estado. Adicionalmente, desde el punto de vista de la legitimidad y de acuerdo con la normativa colombiana, los sujetos habilitados para presentar una iniciativa popular se circunscriban al elector, es decir, a ciudadanos colombianos mayores de edad, mientras que en las plataformas digitales de petición no existen ese tipo de limitaciones.

El nivel de exigencia de los requisitos formales y procedimentales respecto a la iniciativa popular es elevado, lo cual se refleja, entre otras cosas, en que la propuesta debe tener la forma de proyecto de ley incluyendo exposición de motivos; en los toques máximos de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas; en el procedimiento de verificación de apoyos; en la estricta regulación de plazos y términos para adelantar las propuestas, en la limitación de los contenidos que pueden tener las propuestas; en la inexistencia de apoyos de tipo técnico o económico, y en la falta

de incorporación de las nuevas tecnologías en el proceso de recolección de firmas. En este sentido es necesario considerar “la influencia negativa que podrían tener requisitos excesivos, desincentivando activaciones o motivando su rechazo por cuestiones formales” (Suárez y Welp, 2019).

Teniendo en cuenta la complejidad del trámite de la iniciativa popular, es lógico y comprensible que resulte más práctico y cómodo para la ciudadanía el recurso a plataformas privadas y virtuales de petición, en las cuales, como se describe en la primera parte de este escrito, no se exige ninguno de los requisitos estipulados para los mecanismos convencionales de participación democrática que ofrece el ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, respecto de las peticiones de temática ambiental, en especial, y considerando el alto nivel de asesinatos de líderes ambientales en Colombia, las plataformas digitales ofrecen una cierta anonimidad y una especie de escudo de protección, facilitando la participación en materia ambiental de los ciudadanos, que de otra forma se dificultaría bien por las complicaciones prácticas que supone la iniciativa popular o bien por la inseguridad que enfrentan los participantes en esta temática<sup>22</sup>.

En virtud de que no hay regulación jurídica específica respecto del funcionamiento, límites y efectos jurídicos de las peticiones elevadas ante la Administración derivadas de plataformas digitales, no es posible afirmar de manera tajante que dichas peticiones, independientemente de la cantidad de sus firmantes, comprometan jurídicamente a la Administración; sin embargo, hay que aceptar que tienen un peso importante, que reflejan las preocupaciones de sectores significativos de la sociedad y que son la alternativa con la que en últimas cuentan los ciudadanos para manifestarse, teniendo en cuenta lo complicado que es hacer uso de los mecanismos convencionales que han demostrado hasta ahora no ser efectivos.

#### 2.1.1. DERECHO DE PETICIÓN Y PETICIONES DIGITALES

El art. 23 de la CP de Colombia contempla el derecho de petición, como un derecho concedido a los ciudadanos para presentar peticiones a las autoridades, a efectos de que se les suministre información sobre situaciones de interés general y/o particular. La Ley 1755 de 2015 “por medio de la cual

---

<sup>22</sup> Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo en asesinato de líderes ambientales, con 24 muertes durante el año 2018 (Global Witness, 2019).

se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” establece que mediante el derecho de petición se podrá solicitar, entre otras actuaciones: “el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos”.

De acuerdo con el art. 19 del CPACA, toda petición debe ser respetuosa so pena de rechazo. Solo cuando no se comprenda la finalidad u objeto de la petición esta se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición. En ningún caso se devolverán peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas.

Cabe preguntarse si mediante el ejercicio del derecho que se describe es posible adelantar peticiones del tipo de aquellas que se derivan de plataformas digitales. En otras palabras, ¿podría hacerse una petición como la de Caño Cristales en Change o la de la Reserva Thomas van der Hammen en Avaaz a través del derecho de petición? Consideramos que, de acuerdo con la letra del art. 13 del CPACA debería ser posible, en tanto dispone que mediante el derecho de petición se puede solicitar “... la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica...”. La misma disposición establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, “por motivos de interés general o particular”, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma. Así, se puede recurrir al derecho de petición para que por motivos de interés general o particular se inicie por las autoridades una actuación administrativa, como sucede en el caso de las peticiones analizadas.

Adicionalmente, el CPACA permite que las peticiones puedan presentarse sin formalidades especiales, verbalmente o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos (art. 15).

Por lo expuesto podría afirmarse que las peticiones provenientes de plataformas digitales son una forma especial del ejercicio del derecho de petición amparado en las normas constitucionales y legales respectivas. Lo único que crea duda es lo referente a la firma, en tanto el art. 16 del CPACA exige entre los elementos que debe contener la petición la firma del peticionario. Sin embargo, en la medida en que la norma agrega “cuando fuere el

caso”, creemos que en el caso de las peticiones por vía electrónica la firma del peticionario se rige por Ley 527 de 1999 en concordancia con las disposiciones del Capítulo 8, del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo, artículos 251 a 293 del Código de Procedimiento Civil (subrogados por el CGP en 2012), tal como se comentó arriba, sin mayores requerimientos.

En definitiva, las peticiones ambientales interpuestas a través de plataformas digitales privadas encuentran respaldo en las normas que garantizan el derecho de petición que posee la naturaleza de fundamental y que de acuerdo con su desarrollo legislativo su ejercicio no tiene por qué estar supeditado a formalidades o procedimientos específicos.

#### 2.1.2. PETICIONES AMBIENTALES DIGITALES: ¿CONVENIENCIA DE UNOS MÍNIMOS LEGALES?

Si bien consideramos que las peticiones ambientales digitales son una alternativa práctica para ejercer la participación democrática en un ámbito de interés general, creemos que es en todo caso necesario el respeto de un mínimo de condiciones referidas principalmente al balance entre los intereses que comportan las libertades de empresa, de expresión y asociación; a la autenticidad de las firmas; a la protección de datos de los usuarios de las plataformas digitales de petición y a la transparencia de dichas plataformas de cara a los usuarios y a la Administración. Esto con el fin de que las peticiones respectivas respondan a unos criterios éticos y legales y de esta forma sean tomadas en cuenta seriamente y logren sus objetivos de forma eficaz.

Consideramos que es posible lograr un equilibrio entre las libertades de empresa, de expresión y de asociación, en las que se asientan las actividades de las plataformas digitales de petición. Nada impide que dichas plataformas puedan tener el carácter de empresa privada, tal como sucede con Change.org. y al mismo tiempo ser aprovechadas para ejercer otras libertades, como la libertad de expresión, de asociación y el derecho de petición mediante vías digitales, aprovechando los avances tecnológicos. Determinante en este punto es el objetivo perseguido por las respectivas peticiones. Así, ante un eventual conflicto, la autoridad a la que se dirige la petición debería sopesar los intereses comprometidos a efectos de tomar una decisión al respecto.

Con respecto a la autenticidad de las firmas en las plataformas que se analizan, opinamos que no tiene por qué exigirse necesariamente la autenticación de las firmas de los participantes en una petición, tal como se evalúa

arriba. Consideramos que esto solo cabría pensarlo en el evento de plantearse una vinculatoriedad de la petición para la Administración bajo determinadas condiciones, como podría ser la cantidad de firmas, la materia, por ejemplo, la protección ambiental, etc.

Desde la perspectiva de la protección de datos, en Colombia, el marco constitucional y legal comprende el tema como un derecho fundamental. De hecho, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), entidad que vigila y protege este derecho, ha tomado decisiones encaminadas a garantizar el marco de la ley (Semana, 2019). Así como se ha manifestado respecto de Facebook para garantizar la protección de datos personales consagrada en el art. 15 de la CP (Resolución 1321 de 2019), también podría eventualmente pronunciarse frente a las plataformas digitales de petición, en la medida en que la información que aportan los firmantes de las plataformas queda a la libre disposición de dichas plataformas bien para lucrarse con ella o para hacer un uso del que los usuarios no son conscientes.

Finalmente, vale la pena reflexionar acerca de la necesidad de que las plataformas digitales de petición declaren de manera transparente su naturaleza jurídica. El hecho de que los usuarios no conozcan esta información puede influir en su decisión de firmar o no la petición, influyendo así en los resultados de esta. Por ejemplo, no está claro hasta qué punto los usuarios de la plataforma Change.org firman sabiendo que están cediendo sus datos a una empresa privada. En este sentido, no parece que las plataformas analizadas se cuenten entre los sujetos obligados por la Ley 1712 del 2014 sobre “Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”, por lo que convendría evaluar la posibilidad de que las citadas plataformas tengan la obligación de declarar su naturaleza jurídica, a efectos del ejercicio consciente por parte de los usuarios de su derecho de expresión y petición.

## CONCLUSIONES

Con base en el análisis realizado, hemos logrado obtener las siguientes conclusiones y hallazgos:

Primera: las plataformas digitales de petición son un reflejo de la tendencia a hacer que la democracia sea real, cercana, interactiva, ágil y acompañada a las nuevas tecnologías. Concretamente, en materia ambiental se aprecian como instrumentos masivos para la movilización social, frente a las decisiones adoptadas por la Administración y que no permiten espacio para el

*feedback* por parte de la ciudadanía. Sin embargo, ellas siguen siendo, por diversas razones, insuficientes para garantizar una participación ciudadana plena y trascendental.

Segunda: en el ámbito colombiano existen problemas de acceso a un canal de petición que resulte moderno, eficaz y virtual, que permita elevar peticiones, consultas y solicitudes en materia ambiental ante las entidades del Sistema Nacional Ambiental, a nivel nacional y regional, a excepción del derecho de petición clásico del Derecho administrativo. Las peticiones elevadas a través de Change.org y otras plataformas virtuales son, por ello, una muestra de las preocupaciones de los ciudadanos por el manejo ambiental nacional, regional y local.

Tercera: el aspecto más crítico de los procesos participativos a través de plataformas digitales de petición es la ausencia de un medio de identificación y autenticación del “usuario” (ciudadano) que suscribe la petición. Un mecanismo de identificación evitaría que en el proceso participativo intervengan robots o los llamados “perfiles *zombies*” y la duplicidad de votos de la misma persona. Tal situación pone en tela de juicio la legitimación de los participantes y muchas veces hace que la Administración no les dé el trámite respectivo.

Cuarta: viendo cómo es la práctica y cómo evoluciona la participación ciudadana acompañada con el desarrollo de sistemas virtuales de comunicación, consideramos que no hace falta una regulación específica para este tipo de plataformas virtuales. La propia opinión pública y la presión que puede llegar a originar da lugar a toma de decisiones por parte de la Administración en la dirección de las preocupaciones e intereses de los ciudadanos. Tal como se observa en el caso de las peticiones analizadas. Lo que sí podría pensarse es en establecer una regla que haga que sean vinculantes para la Administración las peticiones firmadas por un número determinado de ciudadanos, siempre y cuando sus firmas cumplan con ciertos requisitos relativos a la verificación. De no alcanzarse los topes establecidos, la adopción de decisiones por parte de la Administración dependería de la voluntad de esta y de la valoración de intereses que estimule la petición respectiva. Sería oportuno una agencia de verificación para peticiones con determinado impacto, y así tener organización administrativa eficaz para dar respuesta a las diversas cuestiones que plantea la sociedad civil.

Quinta: el gran reto del Derecho es hacer compatible el funcionamiento de los órganos de representación con las exigencias y expectativas de la

democracia en la era de internet. Y en este contexto, determinar cuestiones técnicas precisas para evaluar qué tipo de plataformas de las TIC puedan considerarse igualmente redes cibernéticas aptas para la participación ciudadana y, al tiempo, exigir que la Administración tenga en cuenta lo allí expresado, para la adopción de normas, la autorización de proyectos, obras o actividades, o para el desarrollo de determinados procedimientos que tienen un impacto considerable en la calidad de vida de las personas y en la protección del medioambiente.

Sexta: las dos iniciativas de petición, escogidas para el estudio, elevadas desde Change.org y Avaaz.org, Caño Cristales y Reserva Thomas van Der Hammen, nos han permitido apreciar el impacto real de esta tipología de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, incidiendo ante la Administración y generando visibilización de los conflictos ambientales.

#### REFERENCIAS

- AGUIRRE SALA, J. (2013). Nuevos alcances de la participación ciudadana a través de las redes sociales. *Culturales*, 2 (1), 119-150.
- AMAYA ARIAS, Á. (23 de febrero de 2016). *Blog del Departamento de Derecho del Medio Ambiente*. La urbanización de la reserva Van Der Hammen y la aplicación del principio de no regresión en Colombia. Recuperado el 12 de febrero de 2020. Disponible en: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-urbanizacion-de-la-reserva-van-der-hammen-y-la-aplicacion-del-principio-de-no-regresion-en-colombia/>
- AYALA P., TERESA (2014). Redes sociales, poder y participación ciudadana. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (26),23-48. [fecha de Consulta 13 de enero de 2021]. ISSN: 0717-3202. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=459/45931862002>
- CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA (CAR) (2014). *Plan de manejo ambiental de la Reserva forestal regional productora Thomas Van Der Hammen*. Bogotá: Corporación Autonoma Regional de Cundinamarca (CAR).
- CRiado, J. y GIL-GARCÍA, R. (2013). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina. *Gestión y Política Pública*, 3-48.
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (2018). Retos, riesgos y oportunidades de la sociedad digital. En AA.VV. *Sociedad digital y derecho* (pp. 21-87). Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

- DÍAZ ALDRET, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 2 (XXVI), 341-379.
- EL ESPECTADOR (2016). ANLA revoca licencia petrolera en La Macarena. Recuperado el 12 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/anla-revoca-licencia-petrolera-macarena-articulo-628080>
- GINER, F. (s.f). *Cinco plataformas que canalizan la participación ciudadana*. Recuperado el 12 de febrero de 2020. Disponible en: [http://politicadigital.e-itd.com/?page\\_id=441](http://politicadigital.e-itd.com/?page_id=441)
- GLOBAL WITNESS (2019). *¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*.
- GUILLÓ, M. y MANCEBO-ARACIL, J.F. (2017). “Comunicación y participación online: la evolución de los procesos participativos en entornos virtuales”. En: *Miguel Hernández, Communication Journal*. Universidad Miguel Hernández. (8), 413 a 434.
- MESA, J. (2016). *Colombianos, protestas ambientales por internet*. Recuperado el 12 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/colombianos-campeones-protestas-ambientales-internet-articulo-629724>
- LASSO, C. A. y MORALES-BETANCOUR (editores), M. A. (2017). *Fauna de Caño Cristales, sierra de La Macarena, Meta, Colombia*. Serie Editorial Fauna Silvestre Neotropical, III. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena-Cormacarena. Bogotá.
- RICARDO GALLI (4 de febrero de 2013). *De software ~ De software libre, internet, legales “Firmas” falsas, falta de transparencia y controles en change.org, pero mucho autobombo*. Recuperado el 11 de febrero de 2020. Disponible en: <https://gallir.wordpress.com/2013/02/04/firmas-falsas-falta-de-transparencia-y-controles-en-change-org-pero-mucho-autobombo/>
- RODRÍGUEZ SEIJO, A. (2 de febrero de 2013). *El fraude de las firmas en Change con la dimisión de Rajoy #FraudeChange*. Recuperado el 12 de febrero de 2020. Disponible en: <https://cienciasycosas.com/2013/02/02/el-fraude-de-las-firmas-en-change-con-la-dimision-de-rajoy-fraudechange/>
- RUIZ - CORBELLA, M; DIESTRO-FERNÁNDEZ, A y GARCÍA-BLANCO, M. (2016). Participación en foros virtuales en cursos masivos (UNED). REDIE. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 18(3), 121-134.

- SACRISTÁN, F. (2007). *Construyendo Agenda 21 para el Municipio de La Macarena: una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi. Bogotá.
- SEMANA, *Hupecol no va más en bloque vecino a la serranía de La Macarena*. Recuperado el 19 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-macarena-anla-revoca-licencia-ambiental-a-hupecol/470209>
- SEMANA, *La protección del consumidor*, Recuperado el 17 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-proteccion-del-consumidor-digital/628324>
- SISÍ SÁNCHEZ, A. (24 de junio de 2016). *Sexo oral en las aulas y otras iniciativas polémicas de Change.org*. Recuperado el 12 de febrero de 2020, de *El País*. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2016/06/24/tentaciones/1466752126\\_063939.html](https://elpais.com/elpais/2016/06/24/tentaciones/1466752126_063939.html)
- SUÁREZ ANTÓN, ORESTES y WELP, YANINA (2019). *¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia*. Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), 54, pp. 106-126.
- VAN DER HAMMEN, T. (2003). Bases para una política de conservación y restauración ambiental de los recursos naturales de la Sabana y la cuenca alta del Río Bogotá. En AA.VV., *Territorio y sociedad. El caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá* (pp. 178-191). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- VERA, J. (30 de abril de 2017). *El poder sin límites de 12 millones de ciberactivistas: quién está detrás de Change.org*. Recuperado el 12 de febrero de 2020. Disponible en: [https://www.elespanol.com/reportajes/20170428/211979305\\_0.html](https://www.elespanol.com/reportajes/20170428/211979305_0.html)
- VERCELLI, A. (2014). La participación ciudadana en la era digital. Análisis de las tecnologías digitales que se utilizan para la gestión de derechos ciudadanos. *Virtualis*, 4(7), 115-129. Disponible en: <https://www.revistavirtualis.mx/index.php/virtualis/article/view/72/137>

La tercera edición de la colección “Así habla el Externado” examina el impacto que las tecnologías disruptivas y la transformación digital están teniendo sobre el conjunto de la sociedad, bajo una lente humanista e interdisciplinar, propia de nuestra institución. La Cuarta Revolución Industrial (4RI), que ha permeado todos los campos de la actividad humana y la sociedad, ofrece la inmensa oportunidad de reducir las brechas de conocimiento e ingreso económico y generar progreso social y democrático, pero puede también tener el efecto contrario. El lector y la lectora encontrarán en estos cuatro tomos reflexiones valiosas, en sus 74 escritos, para comprender en todo su alcance estas innovaciones y poder contribuir así a la construcción de realidades cada vez más incluyentes y participativas.

\* \* \* \* \*

En este tomo se discuten los impactos de las tecnologías disruptivas en las políticas públicas y la regulación. Esas tecnologías tienen el potencial de modificar las maneras como la Administración Pública opera, así como el modo en que interactúa con la sociedad civil. El uso de estas herramientas por parte de la Administración afecta distintas dimensiones del sector público, incluyendo el sector defensa, el ámbito ambiental e incluso la diplomacia, entre otros. Además, las tecnologías de la 4RI suponen desafíos para la regulación y la protección al consumidor derivados del uso de tecnologías como, por ejemplo, la inteligencia artificial y el *Blockchain* en terrenos diversos: el mercado de valores, las *Fintech*, el comercio exterior, etc. Los trabajos que contiene este volumen discuten en profundidad tales retos e implicaciones, su incidencia en los objetivos de las políticas públicas, y presentan propuestas de regulación para el adecuado aprovechamiento de dichas tecnologías.

