

La participación en la gestión ambiental

Un reto para el nuevo milenio

Gloria Amparo Rodríguez
Lina Marcela Muñoz Ávila



Colección Textos de Jurisprudencia



UR

La participación en la gestión ambiental:

Un reto para el nuevo milenio

La participación en la gestión ambiental:

Un reto para el nuevo milenio

Gloria Amparo Rodríguez
Lina Marcela Muñoz Ávila



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© 2009 Editorial Universidad del Rosario
© 2009 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultad de Jurisprudencia
© 2009 Gloria Amparo Rodríguez, Lina Marcela Muñoz Ávila

ISBN: 978-958-738-050-7

Primera edición: Bogotá D.C., agosto de 2009
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Rodrigo Díaz Lozada
Diseño de cubierta: Antonio Alarcón
Diseño de cubierta a partir de archivo fotográfico de
Gloria Amparo Rodríguez
Diagramación: Ángel David Reyes Durán
Impresión:
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 No. 13-41, of. 501 • Tel: 297 02 00, ext. 7724
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito
de la Editorial Universidad del Rosario

Rodríguez, Gloria Amparo
La participación en la gestión ambiental / Gloria Amparo Rodríguez y Lina Marcela
Muñoz Ávila. —Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.
192p—(Colección Textos de Jurisprudencia).

ISBN: 978-958-738-050-7

Gestión ambiental – Participación ciudadana – Colombia / Participación ciudadana – Colombia /
Medio ambiente – Colombia / I. Muñoz Ávila, Lina Marcela / I. Título / II. Serie.

333.7 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Agradecimientos	12
Introducción	13
Capítulo I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN....	18
1. Concepto de la participación.....	18
2. Orígenes de la participación	24
3. La participación en la Constitución Política de 1886	29
4. Democracia representativa y democracia participativa.....	33
5. La participación en la Constitución de 1991.....	37
6. La participación en el marco jurídico internacional	45
6.1 La Organización de Naciones Unidas.....	47
6.1.1. Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo de 1972	47
6.1.2. Carta Mundial de la Naturaleza.....	49
6.1.3. Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992	49
6.1.4. Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.....	51
6.1.5. Convención sobre el acceso a la información, la partici- pación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de Aarhus de 1998 .	53
6.1.6. Declaración de Malmö de 2000	53

6.1.7. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002	54
6.2. Organización de los Estados Americanos-OEA.....	55
6.2.1. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.....	56
6.2.2. Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible de 2001	57
6.3. Otras instancias internacionales	60
6.3.1. Declaración de Helsinki de 1990	60
6.3.2. Declaración de Dublín de 1992	60
 Capítulo II. ASPECTOS IMPORTANTES DE LA PARTICIPACIÓN	 62
1. Clases y tipos de participación	62
1.1. Participación privada.....	62
1.1.1. Participación social	63
1.1.2. Participación comunitaria.....	63
1.2. Participación pública.....	63
1.2.1. Participación administrativa	63
1.2.2. Participación judicial	65
1.2.3. Participación política	66
1.3. Participación mixta.....	69
2. Espacios de participación.....	69
2.1. Participación local	70
2.2. Participación regional	70
2.3. Participación nacional.....	70
3. Niveles de participación.....	70
4. Mecanismos de participación	72
4.1. Mecanismos de participación con fuerza vinculante.....	73
4.2. Mecanismos de participación sin fuerza vinculante.....	73

5. Legislación y jurisprudencia constitucional en materia de participación en Colombia	74
--	----

Capítulo III. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

AMBIENTAL	85
1. La participación en América Latina	85
1.1. Marcos legales en algunos países latinoamericanos	87
1.1.2. La participación ambiental en Centroamérica	87
1.1.3. La participación ambiental en Suramérica	90
2. Panorama de la participación ambiental en Colombia	95
3. Elementos de la participación en materia ambiental	100
3.1. Acceso a la información	101
3.2. Acceso a la justicia	103
3.3. Derecho a participar	104
4. Mecanismos de participación en materia ambiental	104
4.1. Participación administrativa ambiental	104
4.1.1. Audiencia pública ambiental	104
4.1.2. Intervención en los procedimientos administrativos ambientales	111
4.1.3. Derecho de petición	112
4.1.4. Consulta previa con pueblos Indígenas y demás comunidades étnicas de Colombia	113
4.1.5. Veedurías ciudadanas en asuntos ambientales	124
4.1.6. Participación en los procesos de planificación ambiental	126
4.2. Participación judicial ambiental	131
4.2.1. Acción de tutela	132
4.2.2. Acción de cumplimiento	132
4.2.3. Acción popular	133
4.2.4. Acción de grupo	134
4.2.5. Acción de nulidad	135

4.2.6. Acción de inconstitucionalidad o inexequibilidad	135
4.3. Participación política ambiental	136
4.3.1. Iniciativa popular legislativa o normativa ante las corporaciones públicas	137
4.3.2. Referendo	137
4.3.3. Revocatoria del mandato	137
4.3.4. Plebiscito	138
4.3.5. Consulta popular	138
4.3.6. Cabildo abierto	139
4.3.7. El voto	139
5. La gestión institucional y la participación de las ONG	141
5.1. El Consejo Nacional Ambiental	141
5.2. Consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR	142
5.3. Sistema de Gestión Ambiental Regional-SGAR	143
5.4. La participación de las ONG	144
6. Participación y políticas públicas colombianas en materia ambiental	154
7. Lineamientos estratégicos para una política de participación ciudadana en la gestión ambiental	157
 Capítulo IV. EL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN	
ADMINISTRATIVA AMBIENTAL EN LOS PROCESOS DE	
OTORGAMIENTO DE LICENCIAS AMBIENTALES	160
1. Procesos administrativos ambientales	160
2. Mecanismos de divulgación e información de las actuaciones administrativas ambientales	166
3. Etapas de participación en los procesos de otorgamiento de licencias ambientales	167
3.1. Etapa de concepción del proyecto	168

3.2. Etapas de solicitud, realización del estudio de impacto ambiental y otorgamiento de la licencia	168
3.3. Etapa de ejecución del proyecto.....	170
3.4. Etapa posterior a la culminación del proyecto.....	170
4. Ejercicio de la participación ciudadana en los procesos para el otorgamiento de licencias ambientales	173
Fase 1. Información y socialización	175
Fase 2. Identificación de impactos, medidas de manejo, mitigación, corrección o compensación	175
Fase 3. Sistematización y seguimiento	176
4.1. Consulta previa en licencias ambientales	176
4.2. Audiencias públicas e intervención de terceros en el otorgamiento de licencias ambientales.....	181
4.3. Algunas reflexiones sobre la participación en el proceso de licenciamiento ambiental	188
 Conclusiones	 194
 Anexo I. Consultas previas en los procesos de otorgamiento de licencias ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT, 1994-2008	 196
 Anexo II. Audiencias públicas en los procesos de otorgamiento de licencias ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT, 1994-2008	 204
 Bibliografía	 208
 Las autoras.....	 213

Agradecimientos

Esta investigación no hubiese sido posible sin el apoyo institucional de la Universidad del Rosario, en especial del Fondo de Investigaciones creado para facilitar la financiación o cofinanciación de propuestas y proyectos de investigación de las líneas institucionales de las facultades, dirigido por el doctor Fernando Chaparro.

También agradecemos la colaboración del decano de la Facultad de Jurisprudencia, doctor Alejandro Venegas Franco, el apoyo de Diana Catalina Martínez Robayo, auxiliar de esta investigación y de nuestros estudiantes de pregrado que hacen parte de la Línea de Investigación. Su ayuda contribuyó a que hoy culmináramos de manera exitosa esta etapa de investigación.

También agradecemos a las personas de las instituciones ambientales y de las organizaciones de la sociedad civil que asistieron a los talleres y colaboraron con información para el proyecto.

A todos ellos nuestro reconocimiento y gratitud.

Gloria Amparo Rodríguez, investigadora principal
Lina Marcela Muñoz Ávila, investigadora asistente

Introducción

En la vida democrática moderna la participación ha adquirido una importancia fundamental. La idea de la participación indirecta y del papel inactivo de las personas y de las comunidades mostró su carácter insuficiente para resolver las complejidades de los asuntos contemporáneos y las necesidades de las naciones. Los cambios que se han dado en los últimos tiempos proponen un Estado que se relaciona de manera más directa con el ciudadano, con el cual toma además las decisiones a través de procedimientos de incidencia real y eficiente.

La participación pasa a ocupar un puesto muy importante en la gestión del Estado, no solo en lo que tiene que ver con la toma de decisiones, sino también con la cogestión, el seguimiento y la evaluación de las mismas. Sin embargo, no basta con que el derecho a la participación sea reconocido: también se hace necesario el establecimiento de escenarios para su ejercicio como una obligación por parte del Estado.

La participación es el cimiento del Estado y de la democracia; un deber y un derecho que se sustenta en el principio de solidaridad y en la unión de las comunidades en pos de un objetivo o de la integración de todas las personas en la construcción de un mejor país. El derecho a la participación es un derecho de primera generación correspondiente a los derechos civiles y políticos.

En temas ambientales, una regla importante para orientar la actividad del Estado es la incidencia ciudadana en todos los ámbitos, desde las acciones de ordenamiento ambiental hasta las que tienen que ver con la investigación, con programas de control y protección de recursos, en el otorgamiento de licencias y permisos ambientales y en la planeación ambiental, entre otros. De esto se ha tenido conciencia desde la expedición del Código de Recursos Naturales en 1974, cuando se señaló que la actividad del Estado debería inducir a un manejo

participativo, por cuanto se postula como regla de administración que debe promoverse la formación de asociaciones y de grupos cívicos para lograr la protección de los recursos naturales renovables y su utilización adecuada, con base en el estudio de las relaciones de la comunidad con tales recursos.

Un componente importante para generar gobernabilidad es la participación de los diferentes actores sociales,¹ la cual permite además una gestión ambiental planificada y evita la utilización de espacios judiciales para la defensa del derecho a gozar de un medio ambiente sano y para garantizar la inclusión en los programas, proyectos y decisiones en la materia.

No obstante la importancia de esta figura, hoy se encuentran dificultades en su accionar, como la falta de educación, la ignorancia (se cree que solo se participa a través del voto) o el desconocimiento de los diferentes espacios y mecanismos de participación. Las posibilidades de intervención o manipulación que se presentan en muchos casos en el ejercicio de la participación, hacen que hoy exista desconfianza en la utilización de estos instrumentos y en las autoridades.

Hoy se presenta el fenómeno del desencanto y la decepción en el ejercicio de la participación que obedece al fracaso y a la injerencia de intereses privados. Por esta razón, la participación termina viéndose como una demagogia dado que se ha legislado mucho al respecto pero no se han ejercido estos mecanismos o cuando se hace, terminan las comunidades por encontrar otros intereses en las decisiones finales.

En materia ambiental, en Colombia en las últimas décadas se han establecido diferentes mecanismos y espacios de participación a través de los cuales se busca hacer realizar el derecho a gozar de un medio ambiente y garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarles. Sin embargo, los altos costos y los escasos resultados evidencian una deficiencia en su implementación lo cual incentiva el uso de mecanismos como las acciones populares.

¹ A lo largo de todo este documento se reconoce la incidencia positiva que tienen todos los actores sociales en la gestión ambiental. Las organizaciones no gubernamentales-ONG, las organizaciones comunitarias y/o ciudadanas, las comunidades negras y los pueblos indígenas. Además, están los gremios de la producción y del sector privado, la académica y centros de investigación, entre otros. Todos ellos son indispensables porque la acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las ONG y el sector privado (Ley 99 de 1993).

Después de la Constitución Política de 1991, que promovió los derechos ambientales y la democracia participativa, de la institucionalización del sector público encargado de estas materias con la creación del hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de la reorganización del Sistema Nacional Ambiental a través de la Ley 99 de 1993, es necesario ver qué ha pasado con el principio según el cual la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

La Universidad del Rosario, a través de la Línea de Investigación en Derecho Ambiental, viene trabajando en desarrollo del principio de participación ambiental a través de diferentes proyectos, en especial sobre los temas que tienen que ver con los mecanismos de tipo administrativo y judicial, mediante los cuales es posible hacerse parte en procesos como el de otorgamiento de una licencia o un permiso ambiental.

Este documento contiene los resultados del proyecto de investigación financiado por el Fondo Institucional de la Universidad del Rosario, cuyo objetivo general es realizar una evaluación al ejercicio de la participación administrativa ambiental en los procesos para el otorgamiento de licencias ambientales en Colombia. Para ello se analizó el esquema conceptual y la caracterización constitucional, legal, política, social y cultural del derecho a la participación ambiental en Colombia; se señaló la naturaleza jurídica y los efectos de los mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental, para de esta forma poder analizarlos dentro de los procedimientos administrativos.

Adicionalmente, con este proyecto, cuyos resultados se presentan a continuación, se pretende determinar cuáles eran los espacios de participación dentro de los procesos administrativos para el otorgamiento de una licencia ambiental y así establecer la posibilidad de emplearlos y su capacidad de incidencia en las decisiones ambientales.

A través de este documento se podrá identificar el impacto de la participación en la gestión ambiental y la situación de este ejercicio en Colombia. El estudio realizado permite además establecer cuáles son los aciertos y las dificultades que se han presentado en el desarrollo de estos mecanismos y proponer medidas o retos para lograr en Colombia una cultura participativa en materia ambiental.

En este punto, y previo a la exposición de resultados, es preciso anotar que la totalidad del análisis que se realiza a continuación tiene como base información oficial suministrada por parte de las instituciones ambientales estatales correspondientes y que los documentos de soporte se encuentran debidamente archivados y disponibles en la Línea de Investigación para cualquier tipo de verificación.

Los estudiantes que hacen parte de la Línea de Investigación han venido apoyando el proceso de recopilación y análisis de información. Este trabajo ha consistido en acceder directamente a algunos de los expedientes de estudio en las autoridades ambientales, tomar copias de la información relevante y diligenciar las guías de sistematización y análisis de los documentos.

La metodología utilizada tiene como objetivo principal identificar las situaciones que tienen que ver con el ejercicio de los mecanismos de participación que hemos venido presentando y efectuar un análisis de las principales confrontaciones o problemáticas que se presentan entre la sociedad civil, las autoridades y los dueños de los proyectos por la ejecución de estos proyectos.

Este trabajo se encuentra dividido en cuatro capítulos. El primero tiene que ver con los antecedentes y la contextualización en el ámbito jurídico nacional e internacional de la participación, desde las primeras formas de participación hasta lo acontecido en los últimos años en materia constitucional y legislativa.

El segundo capítulo hace referencia a las clases, tipos, niveles, mecanismos y espacios de la participación, incluyendo de manera específica aspectos reglamentarios y jurisprudenciales.

El tercer capítulo, de manera específica, se adentra en el análisis y conceptualización de la participación en materia ambiental. Aquí se hace referencia a la participación ambiental en el marco del derecho comparado y se establece el panorama, los elementos y espacios de incidencia de las comunidades en la gestión ambiental.

En el cuarto capítulo se estudia el ejercicio de la participación administrativa ambiental en los procesos para las actuaciones administrativas, donde tienen competencia las autoridades ambientales, en especial la participación en el otorgamiento de licencias ambientales.

Con este documento se pretende contribuir a la divulgación y al conocimiento de los diferentes mecanismos de participación ambiental, esperando

que este sirva a las comunidades y a las autoridades ambientales para tomar los correctivos necesarios que permitan la concreción de espacios en los procedimientos y en la incidencia en la toma de decisiones ambientales.

Si bien es cierto que la Constitución Política de 1991 estableció el compromiso del Estado de promover la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales que les incumben a las comunidades o a las personas en general, podemos ver como resultado de este proyecto de investigación que los espacios y mecanismos de participación no son suficientemente conocidos y ejercidos por la sociedad en general. Tampoco son promovidos por las autoridades ambientales.

Evidencia de esta problemática se encuentra en los continuos conflictos o confrontaciones que se presentan cuando una empresa, o incluso el Estado, desea realizar un proyecto y encuentra oposición por parte de las comunidades que carecen del conocimiento de los mismos o que conociéndolos de fondo, no son tenidos en cuenta. Se encuentra en muchos casos escasa información y divulgación de los proyectos y de los programas de desarrollo que propone el gobierno nacional, o también que muchos de estos proyectos no atienden las necesidades e intereses de las comunidades que habitan el área de influencia de los mismos y además que sus reclamos no son escuchados en el proceso de toma de decisiones.

Hoy el reto está en buscar solución para que se dé una verdadera participación, a través de programas que permitan difundir entre las comunidades el conocimiento de la democracia participativa y promover el fortalecimiento de la sociedad civil y de sus organizaciones para que la participación sea eficaz y permita construir de manera colectiva a un mejor país.

La consigna debe ser:

“Yo participo. Tú participas. Todos decidimos”.

Capítulo I

Antecedentes y contexto de la participación

El término participación es un concepto que tiene un marcado carácter polisémico. Se deriva de un verbo que ha tomado diversos roles dependiendo del marco coyuntural desde el que se observe. Ha adquirido relevancia jurídica por su consagración en diferentes instrumentos. En el contexto internacional se ha reconocido como un elemento fundamental de legitimación y de gobernabilidad en los países. En el nivel nacional reconoció el papel de los ciudadanos.

En consecuencia, antes de realizar cualquier tipo de análisis, este primer aparte se ocupará del estudio de los antecedentes y la contextualización en el ámbito jurídico nacional e internacional de la participación, desde las primeras formas de participación hasta lo acontecido en los últimos años en materia constitucional y legislativa, con el fin de establecer las bases del análisis que se efectuará en capítulos posteriores.

1. Concepto de la participación

La palabra participación proviene del latín *participatio*, *-ōnis*. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la participación es la acción y efecto de participar. Ahora bien, frente al interrogante qué es participar, el mismo diccionario señala que esta palabra proviene del latín *participāre* y significa textualmente “Dicho de una persona: Tomar parte en algo”.

No obstante esta definición, es importante señalar que el concepto *participación* se caracteriza por múltiples interpretaciones o por la pluralidad de significados que a lo largo del tiempo ha tenido, que dependen de las condiciones o intereses sociales y políticos del lugar donde se toma y de las relaciones entre

el Estado y la sociedad civil.¹ Por ejemplo, el concepto no es el mismo para un régimen democrático que para un régimen dictatorial o cuando se establece una noción de democracia representativa o de democracia participativa.

Para Esperanza González:

la participación debe ser entendida como el proceso mediante el cual los grupos marginales son incorporados a la vida moderna y contribuyen de esa forma a la integración de la sociedad (...) una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuaciones colectivas con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos.²

Para Renán Cuesta, por su parte:

la participación es una acción social en la que intervienen dos o más sujetos que, aunque por lo general tienen intereses diferentes y/o contrarios, se unen a propósito de una idea, de un hecho o un proyecto, motivados por la aspiración de alcanzar un resultado que les proporcione algún beneficio. Los sujetos pueden ser individuales o colectivos, entidades públicas o privadas. Los actos de participación tienen diversos sentidos (no siempre políticos) e inciden de forma diferente en las decisiones de todo orden y en los actos del gobierno.³

¹ La sociedad civil corresponde a las organizaciones que de manera voluntaria nacen del seno de la sociedad como las organizaciones comunitarias, las ONG, los grupos, las organizaciones locales, etc.

² González, Esperanza. *Manual sobre participación y organización para la gestión local*, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Regional Valle del Cauca, Cali, 1995, pp. 16 - 17.

³ Cuesta, Renán. *Proceso constituyente y participación*, Escuela de Democracia, Derechos Humanos y Paz, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán, p. 30.

El profesor Alejo Vargas, a su vez, señala:

la participación se puede entender, en su forma más elemental como un acto de la voluntad, de tomar posición en relación con aquellos procesos de los cuales se es protagonista (...) Si la situamos en el marco de los procesos sociales, como acto colectivo, podemos entenderla como la acción colectiva de interacción social a través de la cual un actor social busca incidir en el proceso vivido por una actividad pública (es decir su gestación, discusión, formulación, de respuestas, ejecución de las mismas, control del proceso) intentando transformarla para que ésta responda a sus intereses colectivos.⁴

Cuando tomamos parte, nos involucramos o desempeñamos un papel en una situación determinada, está presente un elemento de la voluntad humana: el interés. Participamos en la medida en que nos sentimos afectados por una situación, cuando nuestros intereses se ven inmersos de forma positiva o negativa, tenemos una motivación sobre algún beneficio que podrá percibirse o cuando hemos desarrollado un sentido de pertenencia sobre un lugar, una situación, unas personas o algún tipo de bien.

La participación ha sido definida también como:

la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes. La participación concreta en la realidad, lo que de manera formal se establece en la norma (la igualdad ante la ley) y abre la posibilidad a sectores tradicionalmente marginados de la política para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas.⁵

De lo anterior, se puede decir que la participación puede darse tanto en el ámbito particular como en el colectivo y que puede concebirse como un proceso

⁴ Vargas Velásquez, Alejo. *Participación social, planeación y desarrollo regional*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, D. C., 1994, p. 26.

⁵ González, Esperanza y Velázquez, Fabio. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá, D.C. 2003, p. 56.

social cuyo fin es influir en la toma de decisiones que, de alguna manera, se vinculan con los intereses de los participantes. Aunque existen diversas definiciones la finalidad es la misma: actuar para garantizar congruencia al dirimir problemas específicos, encontrar soluciones comunes o hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

Para Alejo Vargas, hay dos condiciones en la participación: 1) la exclusión de coerción; por lo tanto, participar es ante todo una decisión individual, y no se puede imponer forzosamente a la participación, por cuanto no participar es también una opción de participación; 2) El sentimiento de pertenencia es un elemento central de la participación, expresada como ejercicio colectivo que trasciende los actos individuales.⁶

Al respecto se ha señalado:

... es importante mencionar que la participación de los individuos puede ser tan diversa como los escenarios y las circunstancias en las cuales ellos se encuentren. La participación se considera un elemento fundamental para el establecimiento de un sistema democrático de gobierno; razón por la cual las autoridades deben promover las condiciones e instrumentos necesarios que garanticen la existencia de espacios y canales suficientes para consolidarla. La participación solamente genera resultados positivos para el proceso de toma de decisiones cuando existe el acceso a la información vinculada con tales decisiones y cuando existe el acceso a los mecanismos que le permiten a la sociedad acudir para dar orden y sentido a sus propias iniciativas.⁷

En términos más sencillos, la participación es estar presentes de forma activa en los procesos que nos preocupan e interesan⁸ porque este es un derecho fundamental de las personas y de la colectividad mediante el cual se busca prevenir el abuso del poder político y económico.

⁶ Vargas Velásquez, Alejo. *op. cit.*, p. 26.

⁷ Iniciativa de Acceso En América Latina, *Segunda evaluación sobre la situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina 2004-2005*, p. 38.

⁸ Delpiano, C. y Sanhuesa, Andrea. *Módulos de participación ciudadana*, Publicaciones Corporación Participa, México, 2003, p. 4.

Vale la pena resaltar que no es lo mismo la participación pública que la participación ciudadana, ya que la primera se refiere a la participación de cualquier persona que haga parte de una comunidad, incluyendo a los niños y jóvenes que no cuentan con la condición de ciudadanos —calidad que se adquiere, por ejemplo, con el cumplimiento de una determinada edad, la cual depende de la legislación de cada país—. Esta participación hace referencia a la manera en que los individuos, en defensa de sus intereses, toman la decisión de emitir opiniones y realizar acciones relacionadas con proyectos, obras o cualquier tipo de actividad o situación con la que puedan verse afectados.⁹

La participación ciudadana, como su nombre lo indica, señala la posibilidad de tomar parte en la vida social, no solo como miembro de una comunidad, sino también como titular de derechos y deberes que implican un ejercicio consciente y responsable, lo que abre la posibilidad de utilizar herramientas otorgadas por la ley a quienes gozan de capacidad jurídica plena para tomar decisiones y hacer parte de algo sin ningún tipo de representación. Existen otras definiciones las cuales señalan que “La participación ciudadana es la intervención de personas y los colectivos en actividades que influyan en la agenda pública, en defensa y promoción de intereses sociales”.¹⁰

Es importante tener claras las anteriores distinciones ya que dependiendo del tipo de participación que se pretenda ejercer existen mecanismos propios que solo pueden emplearse si existen determinadas características, por ejemplo, el derecho al voto o a elegir representantes, que solo tienen las personas que cuentan con la ciudadanía. Lo realmente importante es que para participar se necesita únicamente la decisión de tomar parte en algo y el aprovechamiento de los escenarios correspondientes; la utilización de los instrumentos de participación dependerá de los requisitos que haya fijado la legislación en cada caso.

Al establecer cuáles son las posibilidades de participación, es necesario develar los posibles móviles de una persona o comunidad —ya que la participación puede ser individual o colectiva— para hacerse parte de un proceso.

⁹ Orozco J., Astorga, A. y Aguilar G. *Manual de participación pública*, UICN, San José, Costa Rica, 2004, p. 11.

¹⁰ Delpiano C. y Sanhuesa A. *Op. cit.*, p. 4.

Existen muchas respuestas al interrogante ¿Para qué participar? A continuación encontramos las más significativas.

Participar para:

- Mejorar las condiciones de vida.
- Ejercer deberes y hacer respetar derechos.
- Influir en la toma de decisiones.
- Construir alianzas.
- Crear escenarios propositivos de diálogo, discusión y concertación.
- Elegir a quienes representarán intereses colectivos.
- Establecer de manera conjunta, formas de manejo del territorio.
- Dar información que optimice la toma de decisiones.
- Lograr decisiones más concertadas, discutidas, socializadas y consensuadas.
- Evitar la corrupción y que las decisiones sean más transparentes.
- Reconocer los problemas y buscar posibles salidas.
- Prevenir futuras confrontaciones o para dar soluciones a las mismas.
- Contribuir en la elaboración de presupuestos, ejecutarlos y hacerles seguimiento.
- Contribuir con los proyectos, obras o actividades o para hacer seguimiento o fiscalización a los mismos.
- Hacer realidad la cogestión.

De allí surge la necesidad de las personas de encontrar aliados, otros miembros de la comunidad que compartan intereses y aspiraciones con el fin de crear estructuras organizadas que permitan canalizar esfuerzos y multiplicarlos, ya que la participación adquiere un nivel mayor de efectividad cuando las personas se unen para trabajar y conforman masas significativas que pueden ejercer presión, para defender sus derechos o para influir en la sociedad y en las decisiones que pueden afectarle.

Dadas las condiciones de desarrollo mundial que se presentan en la actualidad, se requiere de sociedades civiles que participen en los procesos de decisión que conllevarán posteriormente a las medidas definitivas, lo que supone opor-

tunidades de voz propositivas y garantías para el ejercicio de las mismas. La participación se orienta a fortalecer las capacidades auto-organizativas de la sociedad y es un medio de socialización de la política y de generación de nuevos espacios y mecanismos de articulación Estado y sociedad.¹¹

Cuando las personas ven que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación vale la pena, además de interiorizar el concepto de la obligatoriedad de sus decisiones. La participación abre la puerta a sectores tradicionalmente aislados de la política para que intervengan en la definición del destino colectivo.¹²

No obstante, es preciso recordar que el proceso de participación, como muchos otros procesos sociales, presenta algunas dificultades en su ejercicio tales como la falta de recursos, tiempo o dinero, desconfianza en las instituciones o el gobierno, falta de compromiso de los participantes o conflictos en el acceso a la información necesaria. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la decisión de participar es personal y voluntaria, y que el trabajar conjuntamente puede convertirse en un reto que conlleve la realización de aspiraciones y la corrección de necesidades insatisfechas que finalmente demuestre que pueden ser más los beneficios que las pérdidas, logrando vencer riesgos y obstáculos.

2. Orígenes de la participación

Las primeras formas de participación en la historia reciente de la humanidad se encuentran en la antigüedad, en el pensamiento político de Grecia. En Esparta las instituciones políticas estuvieron orientadas por el régimen militar y elitista, donde la aristocracia se entiende como la comunidad o hermandad de sangre.¹³

Sobre la participación Aristóteles señalaba lo siguiente: “El pensamiento práctico o prudencia se relaciona con la esfera de la acción, donde se halla la elección y el rechazo, y donde tenemos la posibilidad de obrar y no obrar”.¹⁴ La

¹¹ Perales, Iosu. *Poder local y democracia participativa en América Latina*, Fundación para la Investigación y la Cultura, 2004, p. 11.

¹² Puerta, Uber y otros. *La participación ciudadana y el desarrollo de la cultura política en Colombia*, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, D. C., 2006, p. 8.

¹³ Gómez, Alirio. *Historia de las ideas políticas*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Primera Edición, Bogotá, D.C., 1999, p. 30.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 2002, M. P. Jaime Araujo Rentería.

polis de la Grecia clásica concibió el ágora como un escenario privilegiado para el uso público de la razón por parte de los ciudadanos. Su sistema gubernamental, sumamente rígido, estaba integrado por la Asamblea o *Apella*, compuesta por 28 ciudadanos *eutrápidas* (ciudadanos aristocráticos), una *Diarquia*, dos reyes hereditarios iguales en autoridad, una *Gerusía* o Senado de miembros vitalicios y un Consejo o *Eforado* de 5 *éforos*, magistrados que impartían justicia, elegidos anualmente. Lo anterior demuestra que la mayoría de los espartanos eran considerados como incapaces para las tareas políticas, estando excluidos de toda participación en el gobierno.¹⁵

Atenas, por su parte, atravesó las etapas fundamentales griegas, la aristocracia y la tiranía, antes de organizarse de forma democrática; aceptaba privilegios a la población extranjera y no se ejerció control tutelar sobre la vida de los ciudadanos. Había tres clases sociales, a saber: los ciudadanos atenienses o *polites*, únicos poseedores del poder político, social y económico, divididos en aristócratas y plebeyos, los residentes extranjeros o *metecos* y los esclavos.

En el derecho romano, según el profesor Vicente Arangio-Ruiz,¹⁶ se hace referencia al progresivo reconocimiento de los *concilia plebis tributa*, donde las tribus actuaban como unidades votantes. Había dos asambleas populares: el *Comicio centuriado*, convocado por los magistrados superiores de la República (ordinariamente los cónsules) y del cual formaban parte todos los ciudadanos, con una importancia política variable según las clases del censo a que pertenecían y de su edad, y los concilios por tribus, reunidos por los tribunos e integrantes, exclusivamente plebeyos, cuyos miembros eran llamados a votar con igualdad de derechos. Con la segunda asamblea se hace referencia al verdadero comicio, convocado por los magistrados curules, no según las clases del censo, sino según las tribus. Es el *comitium tributum*, en el completo y exacto significado de ambas palabras.

Arangio-Ruiz resalta que en Roma la asamblea más solemne y aristocrática, donde el criterio de pertenencia a las tribus se hallaba moderado por la riqueza y la edad, conservó como competencia exclusiva la función anual de

¹⁵ Gómez, A., *Op. cit.*, p. 30.

¹⁶ Arangio-Ruiz, Vicente. *Historia del derecho romano*, Biblioteca Jurídica de Autores Españoles y Extranjeros, Cuarta Edición, Madrid, 1980, pp. 103-117.

elegir los magistrados superiores. La competencia de las asambleas populares era doble: de una parte, les correspondía el nombramiento de los magistrados y, de otra, la votación de las leyes.

En el *Tratado elemental de derecho romano* de Eugene Petit se menciona la existencia de una forma de gobierno monárquica, pero que no era una monarquía absoluta:

El rey no es más que el jefe de una especie de república aristocrática, donde la soberanía pertenece a los patricios que componen las curias. Ellos ejercen su poder en las asambleas o comicios, los *comitia curiata*. El rey era elegido vitalicio por los comicios (...) Los *comitia curiata* comprendían los miembros de las treinta curias, patricios y clientes. Esta asamblea constituía, entre los romanos, la forma más antigua del poder legislativo. Sus decisiones se convierten en leyes, *leges curiatae* (...) Estos comicios se reunían en Roma sobre una parte del foro llamada *comitium*. El rey solo tenía el derecho de convocarles y someterles los proyectos sobre los cuales estaban llamados a votar. Era menester, por otra parte, que los auspicios fuesen favorables para que la asamblea pudiera deliberar válidamente. La decisión de los comicios no era obtenida por el sufragio directo de los individuos. La unidad del voto es la curia.¹⁷

Este tipo de organización presentó posteriormente dificultades, por lo cual vinieron a implementarse los *comicios por centurias*, que obedecían a la división territorial de Roma en cuatro regiones o tribus urbanas. Según Petit, “de esta organización nace una nueva especie de asambleas del pueblo. Convocadas por el rey, las centurias se reunían en armas fuera de la ciudad sobre el Campo de Marte, para estatuir sobre los negocios que las están sometiendo. Son los *comitia centuriata*, que comprenden el pueblo entero, patricios y plebeyos. La unidad del voto es la centuria”.

Posteriormente, como consecuencia de los reclamos, surgen los *tribuni plebis*, dos magistrados exclusivamente plebeyos, los cuales, según Petit, son declarados inviolables y armados de un derecho de veto que pueden oponer, en

¹⁷ Petit, Eugene. *Tratado elemental de derecho romano*, Porrúa, México, 1999, pp. 31-33.

Roma y dentro de un radio de una milla alrededor de Roma, a las decisiones de todos los magistrados, lo mismo que a los cónsules y del senado. Sus reuniones se conocían como *concilia plebis*. De esta forma, surgieron los *comicios por tribus comitia tributa* cuya unidad de voto era la tribu.

Los plebiscitos eran las decisiones tomadas por la plebe en los *concilia plebis* sobre la proporción de un tribuno, y que se aplicaban desde luego a ella sola. Según el profesor Fabio Espitia Rincón:

es difícil saber cómo se organizaron los concilios de la plebe (*concilia plebis*); no obstante, resulta razonable vislumbrar una forma de organización que no tenía en consideración criterios de riqueza ni de posesión de tierras, aprovechándose de la división territorial por tribus conocida desde época monárquica, en forma tal que pudiesen participar tanto plebeyos urbanos como campesinos quienes precisamente por sus carencias económicas habían obtenido de algunos patricios, a través de vínculos de clientela, la posibilidad de explotación económica de parcelas.¹⁸

Asegura el profesor Espitia que como consecuencia de la lucha de clases los plebiscitos adquirieron fuerza de ley condicionada, dado que eran sometidos a la autorización senatorial; no obstante, su autonomía se logra posteriormente, por el año 287 a.C. Estos regulaban asuntos políticos y de derecho privado como los atinentes al estado de las personas, bienes y deberes jurídicos de contenido patrimonial.

De otro lado, debe resaltarse que la participación en el tema de las acciones populares tiene sus inicios en Roma. Allí estas fueron conocidas con el nombre de *actio popularis* y surgieron del reconocimiento de unos derechos propios de la comunidad y distintos de los de sus miembros individualmente considerados. Estas acciones se concentraron básicamente en la tutela de los derechos que eran del pueblo. Se trataba, en primer término, de los vinculados a la organización, el funcionamiento y la utilización de los bienes de uso público y de establecer

¹⁸ Espitia Garzón, Fabio. *Historia del derecho romano*, Universidad Externado de Colombia, Segunda Edición, Bogotá, D. C., 2004, pp. 65-73.

que el dueño de esos intereses era el pueblo y que este, en principio, tenía a su cargo la defensa del buen orden necesario para garantizar el cuidado y la seguridad de esos bienes.¹⁹ Esta acción presentaba las siguientes características:

- Se estableció con evidente sentido práctico, para que pudiera ser emprendida individualmente por cualquier miembro de la colectividad, es decir, que el titular del derecho era el pueblo.
- El ciudadano que utilizaba esta acción participaba en nombre de todo el pueblo.
- La ley les concedió a quienes decidieran utilizar esta acción la posibilidad de reclamar en el proceso, además de la reparación para todos del derecho en cuestión, una parte para sí de la pena en dinero a cuyo pago fuera a condenarse al demandado.²⁰

Sin embargo, frente a este último aspecto surgieron principalmente dos inconvenientes: el primero, sobre la inclinación cada vez más frecuente no de la defensa de los derechos colectivos, sino de intereses marcadamente personales, y el segundo, que la compensación personal en dinero al accionante no siempre era posible.

Avanzando en la línea del tiempo de manera breve y a grandes rasgos, es preciso anotar que a partir de la Revolución Francesa de 1789 tuvo vigencia la república democrática caracterizada porque el gobierno es ejercido por el pueblo por medio de un representante —presidente—, elegido en forma directa o por medio de sus representantes.²¹ A partir de este momento se presenta un cambio en lo político.

Posteriormente, con el filósofo Kant, la participación es un ejercicio propiciador de autonomía personal con sentido social. A través de los tiempos la humanidad ha entendido la necesidad de realizar ejercicios democratizadores de la participación a partir de episodios en Grecia que impulsaron los intereses por lo público participando en espacios y cualificando esa participación como

¹⁹ Esguerra, Juan Carlos. *La protección constitucional del ciudadano*, Legis, Primera Edición, Bogotá, D.C., 2004, p. 197.

²⁰ Esguerra, J. *Op. cit.*, p. 199.

²¹ Pérez, Jacobo. *Derecho constitucional colombiano*, Temis, Bogotá, D. C., 2003, p. 23.

la *Royal Society* del siglo XVII, las sociedades de ideas y el café de Londres del siglo XVIII. Así, bajo los nuevos y antiguos espacios discursivos, las personas fueron adquiriendo habilidades participativas frente a las actividades del Estado, entendiendo que la democracia tiene como origen natural la esfera de lo privado y los intereses del hombre desde su núcleo más cercano.²²

La idea kantiana, de una esfera de libertad individual, que termina donde empieza la ajena, propia de los Estados demoliberales, se expresaba como participación política a través de un sufragio el cual en principio sólo estaba limitado a los propietarios, porque la propiedad es la base misma de la libertad, quienes a su vez actuando en el mercado serían interferidos por un Estado quien actuaba como simple testigo de las fuerzas del mercado y bien llamado gendarme. En el siglo XIX, el sufragio se asimila a la única forma de participación, y al estar limitado, el control de Estado lo ejercerán los limitados sufragantes, los buenos burgueses liberales.²³

3. La participación en la Constitución Política de 1886

La participación en Colombia durante la vigencia de la Constitución Política de 1886 se desarrolló en un esquema marcadamente limitado, en el cual la injerencia y la elaboración de las decisiones en la gestión pública siempre pertenecieron a algunos pocos miembros de las grandes élites. El bipartidismo, la violencia, la exclusión y la desigualdad fueron algunos de los factores que determinaron que el destino de millones de colombianos estuviera por décadas en manos de unos cuantos que velaban únicamente por sus intereses, legitimados por las disposiciones de una carta política centralista y poco garantista.

El artículo 2° de la Constitución de 1886 establecía que la soberanía residía exclusivamente en la nación y de ella emanaban los poderes públicos, lo que significaba que los representantes elegidos por votos obraban no por mandato popular, sino según su criterio; la elección los convertía en representantes de la

²² Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 2002, M. P. Jaime Araujo Rentería.

²³ Sánchez, Carlos Ariel. *Participación ciudadana y comunitaria*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, D. C., 2000, pp. 23-24.

nación pero no en mandatarios del pueblo elector, pues eran los elegidos quienes decidían sin consulta de ningún tipo los destinos de la nación.

Prácticamente el único mecanismo de participación era propio de la democracia representativa: el voto. Esto quiere decir que la participación se agotaba con el sufragio. Unido a esto se hallaba la dificultad de quien elige para requerir a su elegido obligaciones o, por lo menos, el deber de presentar cuentas.

A pesar de esto, el artículo 45 de esa misma Constitución señalaba como derecho de toda persona el presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya fuera por motivos de interés general o de carácter particular y a obtener pronta resolución. Además de esto, no existían otros instrumentos o canales que permitieran la incidencia en las decisiones públicas.

El régimen político era formal y elitista y el poder estaba concentrado en las manos de unos pocos sin que las personas pudieran hacer mucho al respecto. Esto llegó a tal punto que en la década de los 50 se instauró un sistema mediante el cual el gobierno se repartió entre los partidos políticos tradicionales, Liberal y Conservador, durante 16 años, excluyendo así a cualquier otro sector político. Adicionalmente, en 1968 se generó una reforma constitucional mediante la cual se estableció un alto nivel de discrecionalidad al poder ejecutivo, dificultando aún más las posibilidades de participación.²⁴

Todo lo anterior generó grandes protestas durante la década de los 70, por lo cual se llegó a los años 80 con un país convulsionado y sumergido en una profunda crisis democrática. Las poblaciones menos privilegiadas fueron excluidas prácticamente de todos los procesos y por esta razón perdieron la confianza en la legitimidad del gobierno y comenzaron a expresarse por diferentes vías.

Este contexto fue el escenario de las primeras reformas participativas a la Constitución de 1886. La primera de estas se dio con la creación de las juntas de acción comunal, las cuales modificaron la estructura del Estado colombiano. Dichas juntas, que tenían como objetivo convertir a las comunidades en socias del Estado en la provisión de necesidades, se constituyeron en la base de muchas otras organizaciones sociales en Colombia.²⁵

²⁴ González, E. y Velásquez, F. *Op. cit.*, p. 50.

²⁵ *Ibid.*

Fueron creadas por la Ley 19 de 1958 y se constituyeron en “la esquematización y reglamentación por el Estado de las formas tradicionales de cooperación como la minga”, buscando la integración y cooperación de estas formas espontáneas de cooperación que actúan como coadyuvantes en la prestación de servicios esenciales para la población o como “vehículos para la integración de grupos, barrios y localidades marginales a la sociedad ‘normal’”.²⁶

Según la Ley 743 de 2002, “acción comunal” es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar, que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable, con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

Las juntas de acción comunal son organizaciones civiles que propenden por la participación ciudadana en el manejo de sus comunidades. Sirven como medio de interlocución con los gobiernos nacional, departamental y municipal y buscan la creación de espacios de participación que ayuden al desarrollo en barrios, corregimientos y veredas. En colaboración con estas, los alcaldes pueden fijar el plan de desarrollo, concertar proyectos y vigilar su ejecución.

En materia ambiental, la primera reforma participativa se presentó cuando el Instituto Nacional de Recursos Naturales-INDERENA, con base en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (Decreto Ley 2811 de 1974), fomentó la creación de los *consejos verdes* en los municipios, con el fin de proteger los recursos naturales en cuanto a su uso.

La siguiente reforma de la Constitución Política de 1886 en asuntos de participación tuvo lugar en 1980 con la aparición de la planeación participativa, mediante el Decreto 1306. Este incluyó a las personas en los procesos de adopción de decisiones públicas y contempló la posibilidad de que los individuos y los grupos sociales de cualquier índole participaran en la elaboración de los planes de desarrollo de sus ciudades.

²⁶ Vargas, A. *Op. cit.*, p. 35.

Otra forma de participación democrática en la Carta Constitucional colombiana de 1886 fue la incorporación de la elección popular de alcaldes mediante la consulta popular municipal. Esto se logró a través de la Reforma de 1986, la más importante a nivel político desde 1936. Los expertos constitucionalistas han expresado que dicho “Acto Legislativo tiene una gran trascendencia en la historia político-constitucional del país a partir de 1886, por cuanto con él se logró fortalecer en su momento la democracia colombiana y la descentralización administrativa local al establecer no sólo la elección de los alcaldes a partir de 1988, sino también al quitarles a éstos la calidad de agentes constitucionales de los gobernadores, quienes sólo tuvieron sobre ellos un débil poder disciplinario que les permitirá suspenderlos o destituirlos en los casos taxativamente previstos en la ley”.²⁷

Poco a poco se fueron institucionalizando los espacios de participación ciudadana, al igual que las políticas descentralizadoras que cambiaron las prerrogativas de las personas en el tema participativo. La posibilidad de hacer parte de instancias, de emplear mecanismos de intervenir en políticas y programas creó el entusiasmo en la gente que llevó a la necesidad de expedir una nueva Carta Política.

A continuación se muestran las principales reformas a la Constitución de 1886 y las innovaciones normativas en materia de participación antes de la promulgación de la Carta Constitucional de 1991:

Cuadro 1.

Año	Asunto	Norma
1958	Creación de las juntas de acción comunal.	Ley 19 de 1958
1968	Se autoriza a los concejos locales para crear juntas administradoras locales, pudiendo delegar en ellas funciones que les eran propias. De esta manera, se buscó fortalecer la participación ciudadana en los asuntos locales con el fin de que los gobernados también fuesen gobernantes. Estas juntas operaron solo hasta 1986.	
1980	Participación de la ciudadanía en la elaboración de los planes de desarrollo.	Decreto 1306 de 1980
1981	Comisiones de análisis y concertación.	Ley 38 de 1981. Ley Normativa sobre Planeación y Concertación

Continúa

²⁷ Pérez, J. *Op. cit.*, p. 23.

Año	Asunto	Norma
1981	Participación de los ciudadanos en la elaboración de los planes de manejo de cuencas hidrográficas.	Decreto 285 de 1981
1986	INDERENA, “Campaña Verde”, con el propósito de atacar y minimizar el problema de deterioro del medio ambiente, a través de la reforestación en todos los municipios y la apertura a la iniciativa y participación en el uso y planificación de los recursos naturales. Se crearon los consejos verdes, encargados de preservar y defender el medio ambiente. En 1986 existían 734 concejos verdes en todo el país.	Con base en los artículos 45, 337 y 338 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974)
1986	Reforma municipal. Elección popular de alcaldes y consultas populares.	Acto Legislativo No. 1 de 1986
1986	Juntas administradoras locales	Ley 11 de 1986
1986	Participación de usuarios en Juntas directivas de las empresas de servicios públicos.	Decretos 3446 de 1986 y 700 de 1987
1986	Participación de las organizaciones comunitarias en contratos, convenios o acuerdos con el municipio.	Ley 11 de 1986

Fuente: las autoras.

4. Democracia representativa y democracia participativa

La democracia se define como la “forma de gobierno en virtud de la cual el pueblo ejerce el poder del Estado, teniéndose la expresión mayoritaria de su voluntad como signo de su voluntad general que deben acoger y respetar todos los miembros de la respectiva comunidad, cualquiera que sea su ámbito de acción”.²⁸

Como se mencionó anteriormente, la Constitución Política de 1886 hacía referencia a la soberanía nacional y como consecuencia de esto la democracia era representativa o indirecta, a diferencia de la Constitución Política de 1991, en donde el poder emana del pueblo —concepto de soberanía popular— y del cual se desprende la democracia participativa o directa.

La democracia representativa es el régimen que da aplicación al principio de representación, es decir, aquel en el cual los gobernantes, en especial los legisladores y demás miembros de cuerpos colegiados, así como en algunos casos el jefe del Estado, las autoridades seccionales o locales y otros funcionarios son elegidos por el pueblo mediante el sufragio universal, y por este hecho se con-

²⁸ Pérez, J. *Op. cit.*, p. 99.

vierten en representantes suyos, por lo cual se entiende que estos últimos toman decisiones en nombre del pueblo.²⁹ La soberanía nacional concibe como titular de la soberanía a la nación, entendida esta como el conjunto unitario de individuos, es decir, como una colectividad imposible de distinguir sus integrantes.³⁰

En la historia de la mayoría de los pueblos el concepto de “soberanía nacional” gobernó las constituciones y los sistemas jurídicos por muchas décadas. Solo con las revoluciones de todo tipo a nivel mundial y con los nuevos conceptos de desarrollo la participación se ha revestido de importancia.

La democracia participativa o democracia directa, por su parte, consiste en la ampliación de los espacios democráticos para otorgar al pueblo la posibilidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también de participar más directa y frecuentemente en la toma de decisiones que afecten a la comunidad.³¹ Según la teoría constitucional, en la soberanía popular cada ciudadano es titular de una pequeña parte de la soberanía y esta le da el poder al pueblo para darse sus propias leyes, organizarse políticamente y auto-gobernarse.³²

Por lo tanto, en la democracia participativa los representantes sociales actúan de conformidad con las instrucciones dadas por el pueblo, a diferencia de la democracia representativa en donde los elegidos actúan como representantes de la nación en abstracto y, por consiguiente, se desempeñan en pro del interés general.³³

Cuadro 2.

Democracia representativa	Democracia participativa
Es el régimen en el cual las decisiones del gobierno son tomadas por personas designadas por la población para tal fin. Los ciudadanos, a través de elecciones, escogen directamente a quienes los gobiernan, los que a su vez toman las decisiones de manera directa.	Es el régimen en el cual las decisiones son tomadas de manera conjunta por el gobierno y la población o con la incidencia de esta. Los ciudadanos participan directamente en la toma de decisiones estatales.

Fuente: las autoras.

²⁹ Naranjo, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Temis, Octava Edición, Bogotá, D.C., 2000, p. 450.

³⁰ Pérez, J. *Op. cit.*, p. 100.

³¹ Naranjo, V. *Op. cit.*, p. 451.

³² Pérez, J. *Op. cit.*, p. 100.

³³ *Ibid.*, p. 101.

A pesar de que estos conceptos parecen tener grandes diferencias, no se oponen; por el contrario, se complementan, es decir, dada la imposibilidad de que todo el pueblo tome por sí mismo algunas decisiones de la vida estatal, es necesaria la designación de representantes. Esto sin perjuicio de que se amplíen los escenarios de intervención de las personas y se creen mecanismos para la participación.

En Colombia es posible afirmar que existe una democracia mixta, en la cual se eligen representantes pero también las personas hacen parte de los procesos decisorios del Estado. La Constitución Política colombiana de 1991 se encargó en su artículo 1° de establecer dentro de las características del modelo de Estado la democracia participativa, de la siguiente manera:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general.

La Corte Constitucional ha señalado que a partir de la Constitución de 1991 se dio un giro radical dentro del sistema constitucional del Estado colombiano, a través de la consagración y fortalecimiento de la democracia participativa y sus mecanismos. Dada la urgente necesidad de intervenir por parte de los ciudadanos, de forma directa, en la toma de decisiones y de poder controlar y hacer seguimiento a todo el ejercicio de la administración, se rediseñaron los procesos participativos existentes para incluir, además del ámbito electoral, otros ámbitos relacionados con la vida social, económica, familiar, etc., propios de los seres humanos.

Es allí, entonces, donde el concepto de soberanía popular, en el cual es el pueblo el depositario del poder supremo, se convirtió en una base del sistema jurídico colombiano, permitiendo que sea el mismo pueblo quien con su voluntad defina la existencia, organización y destino de las instituciones políticas del Estado. Si el titular de la soberanía es el pueblo, los elegidos para atender las funciones del Estado deben cumplir sus instrucciones en cuanto a los asuntos públicos y podrán revocar el mandato de los elegidos. Como consecuencia

de estos postulados, la Constitución Política Nacional señala en el artículo 3º la democracia mixta colombiana: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes en los términos que la Constitución establece”.

Adicionalmente, por medio del artículo 95 de la Carta Política se consagra como deber, no solo de los ciudadanos, sino también de las personas en general, el participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

La Corte Constitucional ha señalado, mediante la Sentencia C-089 de 1994,³⁴ que las ciudadanas y los ciudadanos cuentan con la democracia participativa, la que les permite tomar parte en múltiples ámbitos de la vida nacional en lo que se refiere, entre otros asuntos, al poder público y social, a la organización electoral, al ejercicio de la función administrativa, a la prestación de los servicios públicos, a la administración de justicia, a la definición de las materias económicas, presupuestales y de planeación, así como al ejercicio del control fiscal.

Como se mencionó anteriormente, los conceptos de democracia representativa y democracia participativa no se oponen entre sí; se complementan, teniendo en cuenta la imposibilidad material (por condiciones geográficas, políticas, etc.) de que el pueblo tome directamente algunas decisiones, lo cual hace necesario que sean elegidos algunos representantes que simbolicen la voluntad popular —democracia representativa— pero sin dejar a un lado la necesidad de ampliar las posibilidades de que el pueblo haga parte de los procesos decisorios e intervenga de forma directa y con mayor frecuencia en la toma de decisiones a través de diversos instrumentos diseñados para tal efecto —democracia participativa—.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha manifestado:

En la Carta de 1991 se pasa de la democracia representativa a la democracia participativa. Ello implica que los administrados no se limitan a votar cada cierto tiempo sino que tienen una injerencia directa en la decisión, ejecución y control de la gestión estatal en sus diversos niveles de gobierno. En este sentido, con el fin de permitir el tránsito de una de-

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

mocracia representativa a una democracia participativa, la Constitución creó los mecanismos para que ésta se lleve a cabo, y amplió los campos de intervención de los ciudadanos en las decisiones políticas para que su resultado sea real y efectivo.³⁵

Con la democracia participativa el Estado y la sociedad actúan de forma conjunta para construir un escenario de convivencia que conjugue los intereses y necesidades presentes tanto en la esfera de lo público como de lo privado. Esto explica la posibilidad de participar en los procesos de planeación teniendo en cuenta que los individuos no son solo objetos de los procesos de desarrollo, sino que también son los protagonistas de los mismos, por lo que la participación democrática se constituye en un elemento del desarrollo integral.

5. La participación en la Constitución de 1991

Como respuesta a la insatisfacción de intereses y al incremento de la protesta ciudadana, se dio paso al cambio radical de la estructura del Estado colombiano. Fue así como a partir de la Constitución de 1991, y como consecuencia de la implementación del Estado Social de derecho, surge la obligación constitucional del Estado de garantizar la participación de todos los colombianos en las decisiones de orden general, cuando estas puedan afectarnos, con el fin de proteger al individuo y a la sociedad como garantes de la legitimidad democrática de los órganos del poder.

Algunos constitucionalistas han señalado al respecto:

El Estado constitucional democrático ha sido la respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado. Dicha respuesta está fundada en nuevos valores-derechos consagrados por la segunda y tercera generación de derechos humanos y se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política.³⁶

Actualmente, la idea de que los asuntos colectivos deben manejarse de forma conjunta entre el ciudadano y el Estado se afianza en las sociedades modernas, teniendo en cuenta los resultados ineficaces de los sistemas políticos que predominaron hasta hace algunos años, en donde la participación se limitaba al proceso de elección del gobernante y en estos términos quedaba plasmada la voluntad popular.

Debido a la proliferación de las ideas de insatisfacción de las aspiraciones y demandas sociales, las comunidades han ido abriéndose espacios de participación directa en todos los niveles y etapas de la gestión del Estado, logrando incidir en las decisiones.

En el actual modelo, la relación del Estado con las personas se fundamenta en la oportunidad que tienen estas últimas de participar en la gestión pública y de incidir en las medidas que se relacionan con su calidad de vida o que los afecten de alguna manera como individuos o como grupos, ya que se entiende que el pueblo no está subordinado a la administración estatal, sino que, por el contrario, esta última se constituye en una maquinaria que funciona por y para el bienestar de la comunidad. La participación, entonces, puede ser entendida como una acción incluyente, es decir, una acción que integra y articula a los partícipes de las dinámicas sociales.

Lo anterior implica que la participación social no solo se refiere al ámbito ciudadano, sino también a los demás miembros de la sociedad, ya que las actuaciones del Estado también involucran a aquellas personas que si bien no tienen las condiciones jurídicas para acceder a la condición de ciudadanos, hacen parte esencial de la sociedad sobre la cual recaen las decisiones y cuentan con el presupuesto base para participar, que es tener interés en una situación concreta y poseer unas herramientas determinadas para hacerlo.

Sin embargo, la participación obedece a las reglas propias de la democracia, lo que supone la existencia de unas instancias responsables de la toma de

³⁶ Aragón Reyes, Manuel. *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, citado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-406 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón.

las decisiones y de unos espacios de interlocución de quienes se ven involucrados por las mismas o interacción en doble vía; es decir, que se deben establecer unas herramientas y lugares de participación, por una parte, y por otra es necesario promover la efectiva participación de la comunidad, pues de nada sirve que se brinden las prerrogativas si quienes las necesitan no las utilizan.

Esto genera una sociedad en movimiento constante, con esfuerzos tanto de la Administración como de la ciudadanía para lograr la consecución de los preceptos constitucionales y la apropiación general en la conciencia social que la participación, más que una posibilidad, es un derecho exigible que no puede ser negado de ninguna manera. La participación es, además, un derecho que supone la existencia de otro derecho, “el derecho a acceder a la información”, pues solo en la medida en que las personas conocen de forma completa y veraz las situaciones que les interesan adquieren elementos de juicio para una participación efectiva.

Además de lo anterior, es preciso tener en cuenta que la participación se ejerce bajo el acatamiento de unos lineamientos denominados cultura participativa. El desarrollo de este concepto conlleva unas características especiales, como el tipo de interés que se defiende, el mecanismo y la metodología por utilizar, el resultado esperado y el escenario, entre otros.

A partir de la Constitución Política de 1991, la participación aparece como un principio, un derecho, un deber y un mecanismo para el ejercicio de la ciudadanía. Al tenor del artículo 1º de la Carta Política, la participación ciudadana es un principio ligado al carácter pluralista del Estado, en la medida en que uno de sus fines esenciales es el de garantizar la efectividad de los mecanismos de participación de todos los asociados. La jurisprudencia constitucional ha señalado³⁷ que en el marco de un Estado pluralista el sistema constitucional se inclina por la comprensión del otro y su inclusión efectiva en cualquier escenario de discusión y decisión social, comunitaria y política, sin la intención de buscar unanimismo, sino de crear consensos.

Por otra parte, así como la Constitución Política reconoce a las personas y a los ciudadanos derechos y libertades, igualmente les impone deberes y obligaciones, por lo que mediante el artículo 95, numeral 5, la participación aparece

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-886 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

ya no como un derecho, sino como el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

La participación aparece como un derecho en el artículo 2° de la Carta Constitucional, cuando se señala como uno de los fines del Estado el de facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, lo que correlativamente implica, desde la teoría de la exigibilidad de los derechos, la facultad de los administrados de exigir el cumplimiento al Estado de esta disposición. Este derecho a participar ha sido catalogado además como un derecho fundamental, que goza de todas las prerrogativas especiales con que cuentan este tipo de derechos.

La Corte Constitucional, mediante sus fallos,³⁸ ha señalado sobre el particular:

la participación en sí misma ostenta rango de derecho fundamental que debe ser asegurado y facilitado por las autoridades a todos, en cuanto fin esencial del Estado, en torno de las decisiones que los afectan (...). Pero al propio tiempo, la participación se instaura en instrumento indispensable e insustituible para la efectividad de otros derechos constitucionalmente reconocidos, tengan o no el carácter de fundamentales.

Entonces, la participación “se concibe como derecho en la medida en que constituye una condición para el fortalecimiento de la calidad de ciudadano, en el ejercicio del poder político, en la participación social y con opción de crear asociaciones en defensa de sus intereses. Como deber, está basada en la obligación de los ciudadanos de participar en la vida cívica y política del Estado”.³⁹

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-418 de 2002, M. P. Álvaro Tafúr Galvis.

³⁹ Vargas, A. *Op. cit.*, p. 41.

Cuadro 3.

La participación como derecho	La participación como deber
Las personas tienen la facultad de exigir al Estado instancias, escenarios y mecanismos teniendo en cuenta el reconocimiento de este derecho a nivel constitucional y legal, y pueden participar.	Como miembros de una sociedad, las personas tienen la obligación de hacer parte en los procesos que afectan las diferentes esferas de su vida.

Fuente: las autoras.

La Corte Constitucional ha dicho que un claro ejemplo de lo expuesto anteriormente se presenta cuando se trata del derecho a gozar de un ambiente sano, sobre el cual la ley garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo,⁴⁰ y de la preservación del derecho a la integridad cultural, social y económica de los pueblos indígenas.

Así, teniendo en cuenta el alcance extenso de los principios de participación y pluralismo de la Constitución Política, se hace necesaria la creación de espacios y mecanismos que maximicen y hagan efectiva la participación buscando crear herramientas para los individuos y para las comunidades, para que puedan plantear las cuestiones que los afectan de forma activa y comprometida. La importancia de los mecanismos de participación radica en que fortalece la perspectiva del desarrollo de las sociedades en donde las iniciativas de la gente, en vez de ser promovidas, son impulsadas directamente por las personas a través de instrumentos apropiados que permitan que las sociedades no se subordinen a las necesidades del Estado, sino al contrario.⁴¹

Adicionalmente a los artículos expuestos anteriormente, en el marco constitucional colombiano existen otras disposiciones en materia de participación que de manera directa o indirecta abordan asuntos generales y temas específicos. En la Constitución Política de 1991 las disposiciones generales sobre participación se encuentran en los siguientes artículos:

⁴⁰ Art. 79, Constitución Nacional de 1991.

⁴¹ Montúfar, César. *Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo*, citado por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 891 de 2002, M. P. Jaime Araujo Rentería.

Cuadro 4.

Artículo Constitución Política de 1991	Asunto
Artículo 3º	Soberanía popular
Artículo 7º	Reconocimiento de minorías étnicas y culturales
Artículo 20	Libertad de opinión, prensa e información
Artículo 23	Derecho de petición
Artículo 37	Derecho de reunión
Artículo 38	Derecho de asociación
Artículo 40	Derecho de participación
Artículo 49	Participación en los servicios de salud
Artículo 74	Libre acceso a documentos públicos
Artículo 78	Participación de consumidores y usuarios
Artículo 79	Participación por un ambiente sano
Artículos 86-88	Acciones judiciales
Artículo 89	Protección judicial de los derechos
Artículo 258-260	Participación política
Artículo 311	Promoción de la participación comunitaria a nivel municipal
Artículo 369	Participación de usuarios de servicios públicos

Fuente: las autoras.

Los cuadros que a continuación se muestran, señalan los artículos constitucionales específicos que en materia de tipos de participación se han expedido en la Constitución Política colombiana de 1991:

Cuadro 5.

Norma	Artículos relacionados
Constitución Política de 1991	Participación administrativa: Arts. 2º, 7º, 8º, 10, 23, 40, 79, 270 y 330. Participación política: Arts. 40, 103-106, 258 y 259. Participación judicial: Arts. 86, 87 y 88.

Fuente: las autoras.

Cuadro 6. Artículos de la Constitución colombiana relacionados con la participación política (P), social (S) y ciudadana (C)

Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. (S) Artículo 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. (S) Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (P) 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública. Artículo 45. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. (C) Artículo 49. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. (C) Artículo 57. La ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas. (S) Artículo 60. El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad. (S) Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios. (S) Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. (S) Artículo 78. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que se tomen en relación con el control de calidad de bienes y servicios. (C) Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. (C) Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. (P)

Continúa

Artículo 104. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. (P)

Artículo 105. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio. (P)

Artículo 106. Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva. (P)

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. (P)

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular. (P)

Artículo 155. Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. (P)

Artículo 170. Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley. (P)

Artículo 242. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros. (C)

Artículo 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. (P)

Artículo 258. *El voto es un derecho y un deber ciudadano.* (P)

Artículo 260. Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale. (P)

Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados. (C)

Artículo 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. (C)

Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas. (C)

Continúa

Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades. (P)

Artículo 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación. (C)

Artículo 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. (C)

Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. (P)

Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. (P)

Artículo 376. Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente. (P)

Artículo 377. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral. (P)

Fuente: Esperanza González.⁴²

6. La participación en el marco jurídico internacional

El derecho a la participación aparece en el ámbito internacional desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1948, la cual contiene los derechos humanos considerados como básicos, entre ellos el derecho a la participación al señalar en su artículo 21 que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país y que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

⁴² González, E. *Op. cit.*, pp. 30-33.

De otro lado, sobre este tema adicional a la Declaración, en la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada en 1966 fueron adoptados el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocidos en su conjunto como Pactos Internacionales de Derechos Humanos. Estos pactos, en unión con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, son conocidos como La Carta Internacional de los Derechos Humanos y en ellos se hace mención a la participación.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala en el artículo 13 que los Estados reconocen el derecho de toda persona a la educación y convienen en que la misma debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

En otro contexto del ámbito internacional, con el fin de reorientar y promover la participación como un derecho y un mecanismo efectivo para la resolución de los conflictos ambientales, en las diferentes instancias supranacionales de carácter mundial o regional se han generado instrumentos, algunos con carácter vinculante y otros no. Específicamente en materia de participación ambiental existen los siguientes:

6.1 La Organización de Naciones Unidas⁴³

Como es ampliamente conocido, la Organización de Naciones Unidas-ONU fue establecida el 24 de octubre de 1945 por 51 países resueltos a mantener la paz mediante la cooperación internacional y la seguridad colectiva. Hoy en día casi todas las naciones del mundo son miembros de las Naciones Unidas: 192 países en total. De conformidad con la Carta, las Naciones Unidas tienen cuatro propósitos: mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales y la promoción del respeto de los derechos humanos y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones.

La Organización de Naciones Unidas sirve como centro para armonizar los esfuerzos internacionales tendientes a dar solución a los problemas que afronta toda la humanidad, entre ellos los ambientales, para lo cual cuenta con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente-PNUMA, cuya misión es dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y dando a las naciones y a los pueblos los medios para mejorar la calidad de vida sin poner en riesgo la de las futuras generaciones.

La ONU ha convocado a varias conferencias internacionales que se han realizado con el fin de analizar las problemáticas relacionadas con el medio ambiente, los recursos naturales y el desarrollo. En dichas conferencias se ha hecho mención a la importancia de la inclusión y la participación de los diferentes sectores de la comunidad y del sector empresarial en la gestión ambiental.

6.1.1. Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo de 1972

Entre el 5 y el 16 de junio de 1972 se reunieron los representantes de 113 países en Estocolmo (Suecia), convocados por Naciones Unidas para hablar, por primera vez, de los problemas ambientales. A partir de allí, “aumentó la conciencia política sobre la naturaleza global de muchas amenazas al medio ambiente. Es el inicio fundacional del Derecho Medioambiental (conjunto sistematizado de principios y normas jurídicas, internas e internacionales, que regulan la actividad humana en cuanto al aprovechamiento sostenible del medio ambiente)”.

⁴³ Para mayor información. Ver: www.un.org/spanish

Las discusiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano son plasmadas en un documento llamado: Declaración de Estocolmo para la conservación y protección del medio ambiente.

Estos principios hacen referencia, al tema de la participación. En esta declaración se proclama, entre otras cosas, que en la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea, y que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma. Además, señala que la protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.

La Declaración de Estocolmo hace referencia a la importancia de la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras, lo cual se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad. Igualmente, señala que es menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común.

En consonancia con lo anterior, el principio 1 de la Declaración señala:

Principio 1: El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.

Por su alto grado de consenso internacional, la Declaración de Estocolmo se convirtió en un punto de referencia del derecho ambiental ya que es el primer documento que se produce sobre la materia ambiental en un foro internacional de esta magnitud. En adelante los organismos internacionales continuaron

elaborando documentos jurídicos, algunos con carácter vinculante y otros no, para proteger el medio ambiente.

6.1.2. Carta Mundial de la Naturaleza

En el contexto de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 7 al 28 de octubre de 1982 se elaboró la Carta Mundial de la Naturaleza, en la que se proclaman principios de conservación con arreglo a los cuales debe guiarse y juzgarse todo acto del hombre que afecte a la naturaleza.⁴⁴

Esta resolución hace mención a la importancia de la participación en las decisiones ambientales, en los siguientes términos:

Principio 23: Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

Principio 24: Incumbe a toda persona actuar de conformidad con lo dispuesto en la presente Carta. Toda persona, actuando individual o colectivamente, o en el marco de su participación en la vida política, procurará que se alcancen y se observen los objetivos y las disposiciones de la presente Carta.

6.1.3. Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992⁴⁵

La Cumbre de la Tierra o Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, se desarrolló en Río de Janeiro, Brasil. Allí surgió la Declaración de Río, la cual reconoció la importancia de la participación para alcanzar el desarrollo sostenible. En esta declaración, mediante el principio 10,⁴⁶ se establecieron algunos elementos que han transformado las acciones de los países en lo ambiental. Este principio señala lo siguiente:

⁴⁴ Ver: www.otrodesarrollo.com/biblioteca/CartaMundialNaturaleza1982.htm

⁴⁵ Ver: www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm, fecha de consulta 10 de diciembre de 2008.

⁴⁶ Ver: www.pp10.org

El mejor modo de tratar las cuestiones es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

De este principio es posible extraer los elementos de la participación, como el derecho a participar, que se concreta en procesos de tomas de decisiones, el acceso a la información y el acceso a la justicia, los cuales se presentarán más adelante en este libro.

De igual forma, la Agenda 21, suscrita en la Cumbre de la Tierra, que fuera instaurada como un programa de Naciones Unidas para promover el desarrollo sostenible y que consagra acciones en diferentes frentes y áreas de trabajo en pos del medio ambiente, en el capítulo 23 hace referencia al fortalecimiento del papel de los grupos principales que tienen que ver con la gestión ambiental. Manifiesta la Agenda que la dedicación y la participación auténtica de todos los grupos sociales tendrán una importancia decisiva en el cumplimiento eficaz de los objetivos, las políticas y los mecanismos acordados por los gobiernos en materia de participación, información y justicia ambiental.

Asimismo, la Agenda 21 señala que uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Además, resalta que en el contexto más concreto del medio ambiente y el desarrollo se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de participación. En este sentido, considera que se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando

exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan.

Para ello, la Agenda considera que toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que cuenten las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tengan consecuencias importantes para el medio ambiente o haya probabilidades de que las tengan, así como la información sobre las medidas de protección del medio ambiente.

La Agenda 21 expresa que toda política, definición o norma que se relacione con el acceso a la labor de las instituciones u organismos de las Naciones Unidas encargados de ejecutar el Programa 21, o a la participación de las organizaciones no gubernamentales en esa labor, debería aplicarse por igual a todos los grupos importantes y que las áreas de programas (mujer, infancia y juventud, poblaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, comercio e industria, comunidad científica y tecnológica, además de los agricultores), guardan relación con los medios para promover una auténtica participación social en apoyo de los esfuerzos comunes para lograr el desarrollo sostenible.⁴⁷

6.1.4. Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo⁴⁸

Esta conferencia se realizó en Barbados entre el 26 de abril y el 6 de mayo de 1994. La Conferencia mundial sobre el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo busca permitir el logro del desarrollo sostenible en estos Estados, dado que los programas establecidos para ello logran el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos, inclusive su salud, su bienestar y su seguridad.

En el desarrollo de esta conferencia se señala que los pequeños Estados insulares tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos naturales, don-

⁴⁷ Naciones Unidas. Cumbre de la Tierra. Programa o Agenda 21, Río de Janeiro, Brasil, 1992. Ver: www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm

⁴⁸ Naciones Unidas. Conferencia mundial sobre el desarrollo sostenible de los pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Barbados, 1994. Ver: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/277/02/PDF/N9427702.pdf?OpenElement>

de se encuentra la diversidad biológica más amenazada en el mundo y donde sus ecosistemas constituyen corredores que vinculan esferas importantes de la diversidad biológica en todo el mundo.

Como resultado de esta reunión está la Declaración de Barbados y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Estados Insulares, en los cuales se reconoce la importante contribución de la mujer al desarrollo sostenible y se invita y estimula a la juventud a que contribuya al proceso de adopción de decisiones y a eliminar todos los obstáculos que impidan la participación de la mujer en pie de igualdad, para que esta pueda participar en el desarrollo sostenible de su propia sociedad y disfrutar de sus beneficios.

El Programa de Acción, que examina los problemas y obstáculos especiales de estos Estados en el logro del desarrollo sostenible, señala la necesidad de establecer medidas en esferas prioritarias y políticas relacionadas con la planificación del medio ambiente y el desarrollo, para lo cual considera que las Organizaciones no Gubernamentales-ONG y otros grupos importantes deben tener plena participación.

En desarrollo de esta conferencia se propone aumentar la participación en las investigaciones, la evaluación, la supervisión y la exploración con fines cartográficos de los efectos climáticos. Además, preparar programas amplios de observación de recursos costeros y marinos y la adopción de decisiones, los conocimientos tradicionales y las prácticas de gestión ecológica racionales, e incluir la participación de las comunidades locales.

Considera la Conferencia que un medio para aumentar la capacidad de elaborar y ejecutar planes de gestión es el aumento del conocimiento y de la participación pública, el incremento de la educación al respecto y más actividades de capacitación; la garantía de la colaboración y participación de las organizaciones no gubernamentales y de otros grupos importantes; el apoyo de la formulación de conceptos, metodologías e instrumentos, entre otros.

En síntesis, se pretende apoyar la participación de las organizaciones no gubernamentales, de las mujeres, de las poblaciones indígenas y de otros grupos importantes, así como de las comunidades pesqueras y los agricultores, en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y la biotecnología, además de otras tareas.

6.1.5. Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de Aarhus de 1998⁴⁹

Esta convención fue adoptada por 39 países, el 25 de junio de 1998, en la Conferencia Ministerial Medio Ambiente para Europa, celebrada en Aarhus, Dinamarca. Es un convenio internacional adoptado en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

Aunque al igual que la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública es un instrumento regional europeo, esta convención representa un seguimiento a las disposiciones del principio 10 de la Declaración de Río y la necesidad de incluir dentro de las legislaciones nacionales algunas pautas con carácter vinculante sobre participación, información y justicia ambiental.

Esta convención señala la obligación de informar y publicar los aspectos ambientales relacionados con proyectos para que la comunidad sea incluida en los procesos de decisión, así como el deber de las autoridades de asistir la búsqueda de información. Sin embargo, es posible afirmar que la Convención de Aarhus ha avanzado mucho más en materia de información que en participación, pues no se señala algunas rutas específicas, por ejemplo, en la evaluación o fiscalización de los procesos.

6.1.6. Declaración de Malmö de 2000

Patrocinado por el PNUMA, y con el Gobierno de Suecia como anfitrión, en el año 2000 se celebró el Primer Foro Global Ministerial de Medio Ambiente, en Malmö, Suecia. Más de 100 ministros de Medio Ambiente, a nivel mundial, incluyendo a nueve ministros y viceministros de América Latina y el Caribe, se reunieron para revisar importantes temas ambientales y para definir la agenda global para el medio ambiente y el desarrollo sostenible del siglo XXI.⁵⁰

En materia de participación, esta declaración ratificó varios de los más importantes postulados del derecho ambiental internacional, como se menciona a continuación:

⁴⁹ Ver: www.unece.org/env/pp. Fecha de consulta: 9 de febrero de 2009.

⁵⁰ Ver: www.pnuma.org/docamb/ms2000.php. Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2008.

El éxito de la lucha contra el deterioro ambiental depende enteramente de la participación de todos los actores sociales, de una población informada y consciente, del respeto a los valores éticos y espirituales de la diversidad cultural y la preservación del legado y conocimiento indígenas. (...)

La sociedad civil ha encontrado nuevos y efectivos modos de expresar los sentimientos y preocupaciones populares, constituyéndose como un agente poderoso en promover tanto propósitos como valores ambientales. La sociedad civil juega un papel importante en centrar la atención de quienes formulan políticas en los nuevos temas ambientales, despertando la conciencia pública, promoviendo ideas y avances innovadores, así como la transparencia y evitando actividades corruptas en la toma de decisiones ambientales.

Según esta declaración, el papel de la sociedad civil debe fortalecerse a todos los niveles mediante la libertad de acceso a la información ambiental, una amplia participación en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en los temas ambientales. Adicionalmente, los gobiernos deben ofrecer condiciones necesarias para facilitar el derecho de todos los estratos sociales a tener voz y desempeñar un papel activo en la construcción de un futuro sostenible.

6.1.7. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002⁵¹

Esta cumbre fue convocada por Naciones Unidas dado que los logros del desarrollo sostenible promovidos por la Cumbre de Río de Janeiro habían sido decepcionantes, habida cuenta de que la pobreza había aumentado y la degradación del medio ambiente había empeorado. En esta cumbre se ratificaron los postulados del principio 10, lo cual señala la importancia de este tema a nivel mundial.

La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible resalta la recomendación de que el desarrollo sostenible exige una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de

⁵¹ Ver: www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm. Fecha de consulta: diciembre 10 de 2008.

decisiones y la ejecución de actividades a todos los niveles. Como parte de nuestra colaboración en la esfera social, propone seguir insistiendo por la formación de asociaciones estables con todos los grandes grupos, respetando su independencia, ya que cada uno de ellos tiene un importante papel que desempeñar.⁵²

Como consecuencia de esto, mediante el Plan de Implementación de la Cumbre de Johannesburgo, en el párrafo 146 bis se estableció lo siguiente:

Todos los países deben promover también la participación pública, incluyendo medidas que provean el acceso a la información con respecto a la legislación, regulaciones, actividades, políticas y programas. Ellos deberían fomentar también una total participación pública en la formulación e implementación de las políticas de desarrollo sustentable. Las mujeres deberían participar total e igualitariamente en la toma de decisiones y formulación de políticas.

El párrafo 128, por su parte, señaló:

Asegurar el acceso a nivel nacional, de información ambiental y trámites judiciales y administrativos, como también la participación pública en procesos de toma de decisiones para promover el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo, tomando en cuenta los principios 5, 7 y 11 de la Declaración.

6.2. Organización de los Estados Americanos-OEA

La Organización de los Estados Americanos-OEA reúne a los países del hemisferio occidental para fortalecer la cooperación mutua en torno a los valores de la democracia, defender los intereses comunes y debatir los grandes temas de la región y el mundo. Es el principal foro multilateral de la región para el fortalecimiento de la democracia, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra problemas compartidos como la pobreza, el terrorismo, las drogas y la

⁵² Naciones Unidas. Cumbre de Johannesburgo. Declaración de Johannesburgo, 2002. Ver: www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm

corrupción. Desempeña un papel central en el cumplimiento de los mandatos establecidos para la región a través del proceso de Cumbres de las Américas.⁵³

Con cuatro idiomas oficiales —español, francés, inglés y portugués—, la OEA refleja la rica diversidad de pueblos y culturas de todo el hemisferio. La Organización está compuesta por 35 Estados miembros: las naciones independientes de Norte, Sur y Centroamérica y el Caribe. Naciones de otras regiones del mundo participan en calidad de observadores permanentes, lo que les permite seguir de cerca los problemas que afectan al hemisferio.

Los países miembros establecen políticas y objetivos por medio de la Asamblea General, que convoca a los ministros de Relaciones Exteriores de las Américas a un período ordinario de sesiones que se celebra todos los años. El Consejo Permanente, conformado por embajadores nombrados por los países miembros, se reúne periódicamente en la sede la OEA en Washington para ofrecer lineamientos sobre políticas y acciones vigentes.

6.2.1. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre

La OEA, por medio de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, señala que toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Esta organización cuenta con el Departamento de Desarrollo Sostenible, a través del cual se busca ayudar a los Estados miembros a formular políticas y ejecutar proyectos que integren la protección del medio ambiente con el desarrollo rural y el alivio de la pobreza, y que aseguren altos niveles de transparencia, participación pública y equidad de género.

Adicionalmente, la OEA ha afirmando que la apertura y transparencia son vitales para el fortalecimiento de la concienciación pública y la legitimidad de sus tareas, por lo cual los planes de acción de las Cumbres de las Américas⁵⁴

⁵³ www.oas.org

⁵⁴ La Cumbre de las Américas reúne a los jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio occidental para discutir sobre políticas comunes, búsqueda de soluciones y desarrollo de una visión compartida para el futuro de la región en las áreas económicas, sociales y políticas.

El proceso es guiado por principios políticos compartidos y por mecanismos institucionales estable-

han hecho un llamado a todos los ciudadanos de la región a que contribuyan a sus procesos.⁵⁵

Al interior de la OEA, desde 1997 se ha venido desarrollando el proyecto *Participación ciudadana para la Cumbre de las Américas*, el cual ha tenido diferentes fases durante los últimos 10 años.

Durante este período, se ha configurado una Red Hemisférica de Organizaciones de la Sociedad Civil que han participado en el seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas, siendo éste hecho uno de los aportes más trascendentes del proyecto. El trabajo en red puede ser considerado como uno de los factores que ha permitido que esta iniciativa haya incrementado el número de países de las Américas participantes, que hoy día alcanzan a 24.⁵⁶

Asimismo, se ha invitado a la sociedad civil a participar en las reuniones y actividades⁵⁷ de la OEA tales como la celebración de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, el 7 y 8 de octubre de 2008 en Ciudad de México; las reuniones acerca del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, o la XXXVII Asamblea General de la OEA “Energía para el desarrollo sostenible”, realizada en Ciudad de Panamá del 3 al 5 de junio de 2007.

6.2.2. Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible de 2001

Esta estrategia es un instrumento regional que surgió en cumplimiento de un mandato de la Cumbre de Santa Cruz (Bolivia) de 1996 y fue elaborada por

cidos. Los principios políticos del proceso dictan que este debe incluir a las 34 naciones de las Américas con gobiernos elegidos democráticamente que operen con economías de mercado libre, que lleven a cabo negociaciones internacionales multilaterales con bases igualitarias y que tomen decisiones por consenso. Los mecanismos institucionales son los órganos a cargo de liderar el proceso, toma de decisiones, implementación y seguimiento.

Ver: <http://www.summit-americas.org/esp-2002/proceso-cumbres.htm>

⁵⁵ www.civil-society.oas.org

⁵⁶ www.sociedadcivil.net

⁵⁷ www.summit-americas.org

la OEA. Este documento contiene los principios básicos, objetivos y recomendaciones de política para una mayor participación de todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible. Asimismo, promueve el seguimiento en los niveles nacionales de estos principios básicos sobre participación pública:⁵⁸

1. **Proactividad.** La participación pública requiere que los gobiernos y la sociedad civil tomen iniciativas en concordancia con sus respectivos papeles para desarrollar su potencial máximo y enriquecer el proceso de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.
2. **Inclusión.** La plena participación de todos los interesados y/o afectados por temas de desarrollo sostenible es esencial para lograr soluciones durables. Se deben realizar esfuerzos especiales para incluir la participación del sector privado, y para crear igualdad de oportunidades para las mujeres y los grupos vulnerables tales como las poblaciones indígenas, los jóvenes, las minorías en desventaja racial o étnica (incluyendo las poblaciones en desventaja de ascendencia africana) y otros grupos tradicionalmente marginados.
3. **Responsabilidad compartida.** Los gobiernos y la sociedad civil deberían compartir equitativamente los compromisos, costos y beneficios del desarrollo.
4. **Apertura a través de todo el proceso.** La participación extensa y continua durante todo el proceso de diseño, ejecución y evaluación de proyectos, políticas o programas, inspira nuevas ideas y conocimientos, legitima las decisiones y enriquece los resultados. Un proceso de toma de decisiones que sea abierto a incluir aportes en todas sus fases, puede beneficiarse de ajustes cuando sea necesario responder a nueva información o circunstancias.
5. **Acceso.** La participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre desarrollo es fundamental para lograr soluciones duraderas. Para participar de forma efectiva los ciudadanos deberían tener acceso

⁵⁸ Ver: www.oas.org/dsd/PDF_files/ispsspanish.pdf. Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2008.

oportuno a los diversos niveles de gobierno, a la información, al proceso político y al sistema judicial.

6. **Transparencia.** Alianzas productivas entre la sociedad civil y el gobierno requieren que ambos sean confiables y transparentes. La transparencia de todas las partes involucradas en un proceso de toma de decisiones facilita una participación más significativa al asegurar que las motivaciones y objetivos sean explícitos y que toda la información necesaria sea confiable y disponible oportunamente.
7. **Respeto por los aportes del público.** La participación ciudadana solo será efectiva y eficiente si existe la seguridad que en el proceso de toma de decisiones, las contribuciones derivadas de la implementación de diversos mecanismos para la participación son evaluadas, analizadas y consideradas adecuada y oportunamente.

Estos principios destacan diversas condiciones claves que son necesarias para promover el éxito de políticas y prácticas de participación pública que requieren el compromiso firme y permanente de los gobiernos y la sociedad civil.

Las Recomendaciones para la Acción se presentan para la consideración tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil y contienen ejemplos de acciones concretas que se pueden tomar para implementar el Marco de Políticas. Mediante esta estrategia se han generado las siguientes recomendaciones:⁵⁹

1. Estrategia de información y comunicación.
2. Construcción de marcos legales.
3. Fortalecimiento de los procedimientos y estructuras institucionales.
4. Educación y capacitación.
5. Financiamiento para la participación.
6. Oportunidades y mecanismos para la participación pública.

La Estrategia contó con el apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-PNUMA, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos-USAID, la

⁵⁹ Ver: www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf. Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2008.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Unesco y la OEA.

6.3. Otras instancias internacionales

6.3.1. Declaración de Helsinki de 1990

Esta declaración sobre el medio ambiente, realizada en Helsinki (Finlandia) en 1990, estableció que es responsabilidad tanto de los ciudadanos como de las empresas evitar e impedir el daño inaceptable e irreparable causado al medio ambiente. Descargar problemas ambientales actuales sobre las generaciones futuras es irreconciliable con el principio de aceptar su propia responsabilidad.

Además, recomendó que los gobiernos de los países en vía de desarrollo establezcan políticas de aumento de los derechos de las comunidades locales a poseer, utilizar y proteger los recursos naturales y a participar en las decisiones en cuanto a su propio medio ambiente se refiere.

6.3.2. Declaración de Dublín de 1992

Esta declaración surgió como conclusión de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente-CIAMA, celebrada en Dublín (Irlanda) en 1992. Allí se hizo un llamamiento para dar un enfoque radicalmente nuevo a la evaluación, al aprovechamiento y a la gestión de los recursos de agua dulce, y esto sólo puede conseguirse gracias a un compromiso político y a una participación que abarque desde las altas esferas del gobierno hasta las comunidades. Esta fue una reunión técnica previa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo-CNUMAD de Río de Janeiro en 1992.⁶⁰

Allí se definió que este compromiso debe apoyarse en inversiones considerables e inmediatas, en campañas de sensibilización, en modificaciones en el campo legislativo e institucional, en el desarrollo de tecnología y en programas de creación de capacidades. Todo ello deberá estar basado en un mayor reconocimiento de la interdependencia de todos los pueblos y del lugar que les

⁶⁰ Ver: www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Instrumentos_Juridicos&id=1980.
Fecha de consulta: 9 de febrero de 2009.

corresponde en el mundo natural.⁶¹ Asimismo, se determinó que el aprovechamiento y la gestión del agua deben inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.

Hechas las anteriores consideraciones, es posible observar que la participación, en términos generales, ha tomado un carácter fundamental con el devenir histórico, social, jurídico y político del país.

A nivel internacional, la tendencia fue muy similar a la colombiana, aunque más temprana. Desde los años 70 los organismos multilaterales, progresivamente, fueron tomando conciencia de la importancia de la participación en todos los aspectos de la gestión estatal, incluido el tema ambiental como requisito indispensable para la conservación de la raza humana. El marco jurídico internacional puso en la mesa de discusión de las naciones nuevos lineamientos, principios y estrategias para replantear el rol y las funciones del Estado.

Todo esto conllevó un auge normativo garantista a finales del siglo XX en el que se crearon normas a todo nivel, con el fin de satisfacer las necesidades sociales, dotando a las personas de los instrumentos y escenarios necesarios para el ejercicio de la participación. Como se mencionó previamente, la participación adquirió un nuevo significado, obtuvo el estatus de derecho fundamental, por una parte, y por otra, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, se convirtió en un deber y en una obligación para el manejo compartido de los asuntos públicos.

⁶¹ Ver: www.consortio.org/Observatorio/bol_obs/OBS1/docs/obs1/Agua_derecho/internacionales/4-Declaracion_Dublin.doc. Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2008.

Capítulo II

Aspectos importantes de la participación

En el primer aparte de este documento se han expuesto los elementos conceptuales necesarios para realizar un análisis profundo sobre la participación, pues es muy importante clarificar el sentido en que los términos van a ser usados. Por lo tanto, en el segundo capítulo se comenzarán a desentrañar los elementos esenciales de la participación, dado que esta no se trata de un concepto estático, sino que su carácter dinámico le permite manifestarse de diversas formas. En diferentes ámbitos, espacios, esferas, niveles, tipos y clases se han generado unos criterios jurisprudenciales y legales específicos.

Este capítulo se encargará de ilustrar aspectos puntuales de la participación, los cuales constituyen los fundamentos jurídicos y políticos que le dan relevancia y efectividad en el ordenamiento interno.

1. Clases y tipos de participación

La participación se presenta de diferentes maneras dependiendo del sector social involucrado o de los mecanismos de expresión elegidos. Puede desenvolverse en dos tipos de espacios que se configuran teniendo en cuenta dos elementos, a saber: el tipo de actores que intervengan y la finalidad que se persiga. Estos espacios se refieren a la participación privada y a la participación pública.

1.1. Participación privada

Reúne un fin individual o colectivo que está relacionado con intereses particulares y frente a un actor de carácter privado tal como una comunidad (barrio, región o vereda), una universidad o una empresa. En este ámbito se encuentran.

1.1.1. Participación social

Es la participación que tiene por objetivo servir a los fines de la sociedad y promover el bienestar general. Para la investigadora Esperanza González, esta clase de participación hace parte de la esfera privada y “se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Mediante este tipo de participación se configura progresivamente un tejido social de organizaciones que puede ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente, en la esfera pública”.¹

1.1.2. Participación comunitaria

Esta clase de participación se desenvuelve específicamente en una comunidad, es decir, el conjunto de personas de un pueblo, de una región, etc., y sobre un asunto que involucra particularmente a todos los miembros de la misma. “La participación comunitaria alude a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del Estado”.² Este tipo de participación también hace parte de la esfera privada. Son los integrantes de la comunidad los que promueven la resolución satisfactoria de sus asuntos. Estas comunidades son el núcleo de los asuntos regionales.

1.2. Participación pública

Es la que conjuga, por una parte, a un individuo o a una comunidad, grupo sociales o sector y al Estado, y por otra, la persecución de un interés público. En la esfera de lo público puede hacerse referencia a la participación administrativa, judicial y política.

1.2.1. Participación administrativa

Ofrece dos posibilidades a las personas: la primera es hacer parte de los órganos de la administración, y la segunda significa intervenir en los procedimientos que esta lleva a cabo sin hacer parte de la misma.

¹ González, E. *Op. cit.*, p. 18.

² *Ibid.*, pp. 18-19.

Este tipo de participación permite, entre otras cosas, conocer e incidir en los procesos de planeación y gestión de las entidades estatales, hacer seguimiento a los programas políticos y proyectos, conocer la información y los elementos que influyen en las decisiones públicas, hacer parte de los órganos para llevar las opiniones de la comunidad y evitar impactos desfavorables por decisiones económicas, sociales, culturales, ambientales y de todo tipo, a través de la intervención en determinados espacios o procedimientos.

Este tipo de participación, asimismo, permite al ciudadano asumir un papel activo dentro del Estado, ya que en la nueva concepción de las sociedades modernas a los individuos se les han otorgado tareas y roles en las cuestiones públicas.

Según Carlos Ariel Sánchez,³ la participación administrativa puede ser interna o externa, lo cual depende de que quienes participan pertenezcan o no a la administración.

La participación interna es la intervención de quienes hacen parte de la administración pública en el proceso de formación de la decisión administrativa en defensa de sus propios intereses. Por el contrario, la participación externa se refiere a la intervención de personas y organizaciones ajenas a la estructura de la Administración, en las funciones y actividades administrativas. Esta, a su vez, puede ser:⁴

- “El ejercicio privado de funciones públicas, es decir, la realización de funciones consideradas como públicas por un particular. (...)”
- Colaboración técnica a la administración, que puede prestar una persona natural o jurídica; para examinar un problema y sugerir soluciones. (...)”
- La posibilidad de un afectado por una posible decisión administrativa de ser parte dentro del proceso. Se trata de una garantía procedimental de origen constitucional”.

Igualmente, la participación administrativa puede tener otro tipo de clasificaciones, a saber:⁵

³ Sánchez, C. *Op. cit.*, p. 69.

⁴ *Ibid.*, p. 70.

⁵ *Ibidem.*

- *Procedimental*: la Administración toma libremente la decisión después de oír a los interesados.
- *Consultiva*: la Administración decide después de consultar a los interesados.
- *Negociación*: cuando la decisión se toma luego de un compromiso en las organizaciones que respetan los intereses afectados.
- *Orgánica*: cuando el interesado es miembro del órgano que decide o tiene el control de la decisión.
- *Directa*: cuando el ciudadano sustituye a la Administración en la toma de decisiones.
- *Individual*: cuando el interesado interviene en las decisiones administrativas en actuación de intereses de los que no es titular individualmente.
- *Colectiva*: cuando se realiza a través de organizaciones o grupos sociales estructurados.

1.2.2. Participación judicial

La participación judicial se refiere a la utilización de aquellos mecanismos cuya naturaleza pretende la reivindicación de un derecho individual o colectivo cuando este ha sido negado o vulnerado y en algunos casos implica la reparación o compensación por los daños causados; en otras palabras, se busca la solución de un conflicto de forma expedita. Esta participación también puede ser empleada con el fin de revocar una decisión que tenga un efecto adverso frente a un número plural o singular de personas o para denunciar el incumplimiento de una norma.

Este tipo de participación se ejerce exclusivamente frente a la Rama Judicial del Poder Público, con o sin la intermediación de un abogado, pero siempre con las formalidades y requisitos que la ley exige para la presentación de acciones o demandas.

Este tipo de participación no requiere en todos los casos la calidad de ciudadano para su ejercicio.

1.2.3. Participación política

La participación política es aquella que se ejerce a partir de la adquisición de la calidad de ciudadano. La ciudadanía es el concepto que define precisamente la participación política. El ciudadano es quien tiene derechos y estos derechos pasan a constituirse efectivos y reales en cuanto a su capacidad para participar en las decisiones que competen a la comunidad. En la Modernidad las constituciones nacionales establecen como derechos del ciudadano, los derechos políticos, de los cuales el principal es el de elegir y ser elegido.

La participación política permite a los ciudadanos colaborar con la actuación de la Administración a través de la legitimación del orden jurídico, de la formación de la voluntad política y de la formación de la voluntad estatal.⁶

La legitimación del orden jurídico se manifiesta en la posibilidad que el pueblo tiene, en primer lugar, de darse una Constitución propia, con base en su soberanía, y en segundo lugar, de elegir sus representantes o revocarles el mandato. Por otra parte, en el Estado moderno el pueblo concurre a la formación de la voluntad estatal a través de la elección y la revocatoria de iniciativa de las decisiones.

Asimismo, existen otros mecanismos que permiten a la ciudadanía incidir en el destino nacional a través de la influencia directa en las políticas, planes y programas de los gobernantes e incluso en la legitimidad y permanencia en el poder de los mismos.

A través de la participación política se puede elegir y ser elegido, tomar parte los procesos democráticos como las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas, etc. También se pueden constituir partidos y movimientos políticos, revocar el mandato a los elegidos, presentar iniciativas legislativas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política y la ley, entre otros.

En este punto es muy importante hacer algunas precisiones conceptuales sobre el derecho al sufragio, dado que este se ha concebido como la principal expresión de la participación política.

En el derecho al sufragio se entiende como sujeto activo a las personas capacitadas para participar en la designación de representantes. En la actualidad, los sujetos activos están condicionados a la calidad de ciudadanos, ya

⁶ Sánchez, C. *Op. cit.*, p. 91.

que esta le otorga el carácter político a la elección. Por otra parte, encontramos el derecho pasivo del sufragio, que es básicamente el derecho a ser elegido representante en unas elecciones.⁷

El derecho a sufragio tiene varias formas de clasificación:⁸

- *El sufragio directo*: cuando, sin ningún tipo de mediación, el pueblo elige o decide en elección sobre sus gobernantes o sus leyes.
- *El sufragio indirecto*: el que emiten los representantes elegidos por el pueblo en elecciones generales para designar a los gobernantes o adoptar las leyes de un Estado.
- *El sufragio obligatorio*: algunos doctrinantes han señalado el sufragio como un derecho y un deber de los ciudadanos; sin embargo, la tradición democrática en Colombia se ha inclinado por el voto facultativo.
- *Voto programático*: en el cual los elegidos confieren al elector un mandato a través del programa que ha presentado en las elecciones, así como el espacio político que ha prometido defender.

La investigadora González plantea una diferencia entre los mecanismos de participación política y ciudadana:

La participación política es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (el voto, por ejemplo) para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. A diferencia de la participación ciudadana, aquí la acción individual o colectiva se inspira en intereses compartidos o no en intereses particulares. Pero, al igual que ella, el contexto es el de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Los ciudadanos que votan, promueven e intervienen en consultas, referendos, cabildos abiertos, etc. Están participando políticamente.⁹

⁷ Sánchez, C. *Op. cit.*, p. 157.

⁸ *Ibid.*, p. 162.

⁹ González, E. *Op. cit.*, p. 19.

Esta participación se ejerce frente a la Rama Ejecutiva del Poder Público y algunas veces frente al Poder Legislativo. La participación ciudadana puede ser administrativa¹⁰ y política, sin embargo, la judicial puede ser no ciudadana pues no requiere en todos los casos tal calidad para ser ejercida.

Con el fin profundizar en la participación política, el siguiente cuadro muestra la normatividad que garantiza el ejercicio de este derecho.

Cuadro 7. Normatividad electoral

Partidos y movimientos políticos		Campañas políticas		Vigilancia y control
Postulación de candidatos a cargos de elección popular / personería	• Ley 130 de 1994 • Acto Legislativo 01 de 2003 • Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías)	Financiación campaña presidente	• Ley 130 de 1994 • Resolución 99 de 1997 del CNE • Acto Legislativo 01 de 2003 • Resolución 2810 de 2005 del CNE • Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías) • Resolución 0157 de 2006 del CNE	Rendición de cuentas: • Ley 130 de 1994 • Resolución 99 de 1997 del CNE • Acto Legislativo 01 de 2003 • Resolución 5304 de 2003 del CNE (elecciones territoriales) • Resolución 2810 de 2005 del CNE • Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías) • Resolución 0157 de 2006 del CNE
	• Ley 130 de 1994 • Acto Legislativo 01 de 2003 • Resolución 2048 de 2005 del Consejo Nacional Electoral (CNE) • Resolución 2049 de 2005 del CNE • Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías) • Resolución 3348 de 2005 del CNE • Resolución 3349 de 2005 del CNE.	Financiación campaña Congreso	• Ley 130 de 1994 • Resolución 99 de 1997 del CNE • Acto Legislativo 01 de 2003 • Resolución 2050 de 2005 del CNE • Resolución 3352 de 2005 del CNE	Vigilancia, control y administración: • Ley 130 de 1994 • Resolución 99 de 1997 del CNE • Acto Legislativo 01 de 2003 • Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías) • Resolución 0074 de 2006 del CNE • Resolución 0081 de 2006 del CNE • Resolución 0157 de 2006 del CNE

Continúa

¹⁰ Aunque es importante tener en cuenta que, por ejemplo, un derecho de petición lo puede presentar un menor de edad e incluso un extranjero.

Partidos y movimientos políticos		Campañas políticas		Vigilancia y control
Financiación partidos	• Ley 130 de 1994 • Resolución 99 de 1997 del CNE • Acto Legislativo 01 de 2003 • Resolución 0602 de 2006 del CNE • Resolución 0603 de 2006 del CNE	Aportes particulares	• Ley 130 de 1994 • Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías)	Auditoría interna y externa: • Ley 130 de 1994 • Resolución 99 de 1997 del CNE • Resolución 4904 de 2003 del CNE • Resolución 5304 de 2003 del CNE (elecciones territoriales) • Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías) • Resolución 3476 de 2005 del CNE
		Publicidad y propaganda política en medios estatales	• Ley 130 de 1994 • Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías) • Resolución 0076 de 2006 del CNE • Resolución 0099 de 2006 del CNE • Resolución 0164 de 2006 del CNE • Resolución 0165 de 2006 del CNE • Resolución 0178 A de 2006 del CNE	Registro y manejo de libros: • Resolución 99 de 1997 del CNE • Resolución 5304 de 2003 del CNE (elecciones territoriales) • Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías) • Resolución 0157 de 2006 del CNE
		Propaganda electoral contratada	• Ley 130 de 1994 • Acto Legislativo 01 de 2003 • Resolución 3075 de 2005 del CNE • Resolución 3076 de 2005 del CNE • Resolución 3080 de 2005 del CNE • Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías) • Resolución 3473 de 2005 del CNE • Resolución 3475 de 2005 del CNE • Resolución 0178 de 2006 del CNE	

Fuente: las autoras

1.3. Participación mixta

Se presenta cuando existe un interés particular o privado y se participa frente a una institución del Estado o cuando existe un interés público y este se ejerce frente a instituciones u organizaciones de carácter privado.

2. Espacios de participación

En este sentido se encuentran las siguientes categorías:

2.1. Participación local

Aquellos procesos que se dan en un determinado sitio o lugar, municipio o provincia sobre un tema que sólo afecta a esta comunidad.

2.2. Participación regional

Son los procesos participativos que geográficamente se refieren a una región determinada, que reúne a varias poblaciones, y que involucran asuntos específicos de ese sector.

2.3. Participación nacional

Esta clase de participación se refiere a la participación que se hace en torno a asuntos de interés privado o de carácter estatal, como es el caso de los procesos de planeación y proyección de planes de gobierno o presupuestos.

3. Niveles de participación

El término *nivel* ha sido definido de múltiples maneras, entre ellas como categoría o rango y grado o altura que alcanzan ciertos aspectos de la vida social.¹¹ Así, la participación, al igual que otros asuntos públicos, cuenta con niveles. Para los procesos participativos existen escalas o grados formativos que implican una serie de actos consecuentes y lógicos con el propósito de generar una incidencia eficaz en la satisfacción de intereses. Estas etapas se desarrollan de la siguiente manera:¹²

- **Información:** el proceso de participación inicia con el acceso a la información —conjunto de documentos, datos, hechos, nociones y mensajes— a través de la cual los participantes conocen e interpretan una situación y adquieren elementos de juicio para su conducta; es decir, construyen su propio criterio.
- **Consulta:** posteriormente, surge el nivel de consulta, que es el procedimiento a través del cual los participantes opinan sobre todos o algunos

¹¹ Ver: www.rae.es. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2008.

¹² González E. y Velásquez F. *Op. cit.*, p. 19.

de los aspectos de un problema o situación. Esa opinión constituye un elemento de juicio para la toma de decisiones.

- *Iniciativa*: en este nivel se formulan sugerencias por parte de los agentes participantes, con el fin de resolver un problema o transformar una situación.
- *Concertación*: esta etapa significa el acuerdo mediante el cual dos o más personas o grupos de una colectividad definen la solución más conveniente para un problema y los medios de ejecutarla.
- *Decisión*: el nivel de decisión representa la adopción de una idea o de una forma de actuación sobre un problema, acogida a partir de la formulación de dos o más alternativas.
- *Gestión*: finalmente, el nivel de gestión implica el manejo de un conjunto de recursos de muy diversa índole. Su objetivo es ejecutar las acciones necesarias para obtener un resultado final (manejo de la situación, solución de un problema, satisfacción de una necesidad o aspiración).
- *Fiscalización*: en la fiscalización se ejerce vigilancia por una persona o por un grupo sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas.

El adecuado seguimiento del anterior proceso y la utilización cuidadosa de cada uno de los niveles desemboca en una participación más eficaz y eficiente; genera procesos de concertación y proposición ordenados, lo que finalmente produce decisiones inclusivas, tomadas con los elementos necesarios para evitar que posteriormente tengan que ser revaluadas o replanteadas por falta de satisfacción por parte de todo tipo de actores en el territorio.

Sobre estos niveles planteados haremos referencia en materia ambiental cuando se aborde el tema en este documento.

Otros autores han determinado otros niveles de participación no excluyentes, así:¹³

- *Macro-participación*: cuando se trata de determinar la estructura global del poder, invocando valores de importancia nacional.

¹³ Sánchez, C. *Op. cit.*, p. 62.

- *Participación a nivel intermedio*: tiene por objeto la colaboración en políticas de participación a nivel micro, referidas a asuntos cercanos al diario vivir.
- *Participación consultiva o asesora*: cuando se trata de expresar frente a quien toma la decisión, pero dichas opiniones no tienen carácter obligante.
- *Participación resolutive*: cuando se trata de una intervención obligante para la Administración.
- *Participación ejecutora*: cuando supone la prestación directa de un servicio o la realización de una actividad.

4. Mecanismos de participación

Los mecanismos de participación son vías que brindan garantías y beneficios al pueblo. Están constituidos como herramientas de gran valor jurídico para ejercer el control y garantizar la eficacia en los actos del Estado. Son los instrumentos que la Constitución Política creó para que el pueblo participe en ejercicio de su soberanía, tome decisiones en determinados asuntos de interés nacional, departamental, distrital, municipal y local.¹⁴

Estos mecanismos pueden ser de diferentes tipos. La clasificación obedece a la naturaleza del mecanismo y a su corresponsabilidad con el tipo de participación del que se esté hablando. En consecuencia, estos mecanismos pueden ser, como se mencionó anteriormente, administrativos, judiciales o políticos. Su utilización dependerá del fin que se esté buscando y de las características particulares de los actores y de la situación.

Los mecanismos de participación sirven para instrumentalizar el principio de participación ciudadana; pueden emplearse de diferentes maneras y en diferentes momentos. Desde un punto de vista general, pueden clasificarse en dos categorías.¹⁵

¹⁴ Ver: www.colombiastad.gov.co. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2008.

¹⁵ Ryan, Daniel. *Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad*, en “Ecología de la información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales”, FLACSO/ Chile-Nueva Sociedad, 2001, en prensa, p. 7.

4.1. Mecanismos de participación con fuerza vinculante

Este tipo de mecanismos tienen la capacidad de hacer obligatoria la decisión de la ciudadanía. Entre ellos se cuentan el referendo, la revocatoria o las acciones judiciales.

4.2. Mecanismos de participación sin fuerza vinculante

Las decisiones que se toman por medio de este tipo de mecanismos no obligan jurídicamente. La comunidad simplemente acompaña el proceso y lo asesora sin que necesariamente sus opiniones sean consideradas como factor determinante de las decisiones. Un ejemplo de esto son las consultas populares o las audiencias públicas.

Según la Fundación Ambiente y Recursos Naturales,¹⁶ “la participación genera una serie de efectos legales, sociales, culturales, etc. Algunas formas de participación no obligan a los gobernantes. Desde el punto de vista del derecho esto se expresa diciendo que ellas no tienen efecto vinculante (...) Otras formas de participación, en cambio, obligan a la autoridad. En estos casos se dice que tienen fuerza vinculante. Estamos refiriéndonos a las llamadas formas semi-directas de democracia, como en un referéndum o plebiscito. Se denominan de esta manera porque se trata de decisiones que son tomadas directamente por los habitantes”.

De manera esquemática, estos planteamientos pueden representarse como sigue:

participación con efecto vinculante	Referendum Plebiscito Revocatoria	Decide la ciudadanía
participación con efecto vinculante	Consulta popular Audiencia pública en la gestión de decisiones en la gestión de obras y servicios	Complementa la decisión gubernamental

Fuente: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Disponible en: www.farn.org.ar/docs/pp/procesos2.html

¹⁶ Ver: www.farn.org.ar/docs/pp/procesos2.html. Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2008.

En la parte ambiental, los mecanismos de participación se abordarán de manera expresa más adelante.

5. Legislación y jurisprudencia constitucional en materia de participación en Colombia

La participación en Colombia ha tenido un avance significativo desde la promulgación de la Constitución Política de 1991. Su marco normativo ha evolucionado más en los últimos 17 años que durante toda la vigencia de la Constitución de 1886 debido a la modalidad de democracia que se adoptó en el país.

El siguiente cuadro muestra de forma clara la evolución participativa en Colombia en materia normativa a partir de la Constitución de Política de 1991.

Cuadro 8

	Norma	Título de la norma	Artículos relacionados*
Leyes	Ley 21 de 1991	Por medio de la cual se aprueba el Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de OIT.	Arts. 2º, 4º a 7º, 15, 16 y 17
	Ley 70 de 1993	Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, con el fin de reconocer a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva.	Arts. 22, 23 y 25
	Ley 99 de 1993	Por la que se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental-SINA y se dictan otras disposiciones.	Arts. 1º-12, 13, 26(e) (f) (g), 31-3, 69-74, 76 y 97
	Ley 131 de 1994	Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.	
	Ley 134 de 1994	Ley Estatutaria por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.	
	Ley 136 de 1994	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.	Arts. 77, 91 y 178
	Ley 152 de 1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.	Arts. 3º-h, 8º, 9º, 33, 34

Continúa

	Norma	Título de la norma	Artículos relacionados*
Leyes	Ley 388 de 1997	Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Esta ley es conocida como la Ley de Reforma Urbana, y consagra las políticas, planes y mecanismos para que los municipios y distritos regulen el uso del suelo, en desarrollo de lo consagrado en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución.	Arts. 2º, 4º, 10-1, 24-3
	Ley 393 de 1997	Por la cual se reglamenta la Acción de Cumplimiento.	
	Ley 403 de 1997	Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes.	
	Ley 472 de 1998	Por la cual se reglamenta el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.	
	Ley 489 de 1998	Por la cual se regula (tangencialmente) el tema de las veedurías ciudadanas.	Arts. 34 y 35
	Ley 741 de 2002	Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático.	
	Ley 850 de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.	
Decretos	Decreto 1397 de 1996	Por el que se crean la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y se dictan otras disposiciones.	
	Decreto 1772 de 2007	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1397 de 1996.	
	Decreto 1320 1998	Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.	
	Decreto 1996 de 1999	Por el cual se reglamentan los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993 sobre reservas naturales de la sociedad civil.	Arts. 11, 12 y 13
	Decreto 2517 de 1999	Por el cual se reglamenta la conformación de los consejos ciudadanos de control de gestión y de resultados de la inversión pública, establecidos en el capítulo II, artículo 4º de la Ley 508 del 29 de julio de 1999.	
	Decreto 895 de 2000	Por el cual se reglamenta la parte operativa de la Ley 134 de 1994.	
	Decreto 1382 de 2000	Por el cual se establecen reglas para el reparto de la Acción de Tutela.	

Continúa

	Norma	Título de la norma	Artículos relacionados*
Decretos	Decreto 695 de 2003	Por el cual se determinan los objetivos y funciones del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia, y se dictan otras disposiciones.	
	Decreto 1523 de 2003	Por el cual se reglamenta el procedimiento de elección del representante y suplente de las comunidades negras ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales.	
	Decreto 3345 de 2003	Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 1997 sobre la elección de los directores generales de las CAR.	
	Decreto 1202 de 2004	Por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental y se dictan otras disposiciones.	Arts. 2°, 4°, 5°, 6°, 7° y 8°
	Decreto 2696 de 2004	Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las comisiones de regulación.	
	Decreto 330 de 2007	Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas ambientales.	
Resoluciones	Resolución 456 de 1997 (Departamento Administrativo de la Función Pública)	Por la cual se adopta el Reglamento para la Tramitación Interna de las Peticiones, quejas y reclamos sobre las materias de competencia del Departamento Administrativo de la Función Pública, y de la participación ciudadana y comunitaria.	
	Resolución 389 de 2000 (Ministerio de Medio Ambiente)	Por medio de la cual se modifican las resoluciones 127 y 128 de 2000 y se dictan otras disposiciones. (Nota: derogada en lo concerniente a las entidades sin ánimo de lucro).	
	Resolución 5511 de 2003 (Contraloría General de la República)	Por la cual se crea en la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, el grupo de trabajo para las auditorías articuladas con organizaciones de la sociedad civil.	
	Resolución 606 de 2006	Por medio de la cual se reglamenta el procedimiento de elección de los representantes y suplentes de las entidades sin ánimo de lucro ante los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.	

Fuente: Lora, Ana María, Muñoz, Lina y Rodríguez, Gloria Amparo.¹⁷

* Las casillas vacías significan que la norma se relaciona con el tema de participación en su totalidad.

¹⁷ *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*, Publicaciones ILSA, Bogotá, D. C., 2008, p. 112.

En materia jurisprudencial, a partir de la consagración constitucional participativa en 1991 como uno de los fines del Estado social de derecho, la Corte Constitucional, mediante diferentes pronunciamientos, se ha encargado de analizar las características jurídicas de la participación ciudadana como una expresión significativa del Estado democrático y ha ratificado la participación no solo como un derecho, sino que también le ha concedido la característica de fundamental y ha señalado que su alcance sobrepasa los límites de la participación política y sus mecanismos y se hace extensiva a todos los escenarios que afecten los intereses de las personas.

La interpretación constitucional ha sostenido que el derecho de participación democrática es un claro desarrollo del Preámbulo y los artículos 1º y 2º de la Constitución, mediante los cuales se expresó que Colombia es un Estado que se desarrolla dentro de un marco jurídico, democrático y participativo con el fin de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Desde los primeros fallos, la Corte Constitucional ha señalado que “la participación democrática vista como principio expresa no sólo un sistema de toma de decisiones sino también un modelo que señala pautas de comportamiento social y político fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades. Lo anterior se ve reflejado en la fijación de una obligación a cargo de los administrados que radica en la responsabilidad de estos en la definición de un destino colectivo”.¹⁸

La democracia fue concebida de forma diferente con el fin de que el pueblo no solo fuera el encargado de elegir a sus representantes por medio del voto, sino también que tuviera, a través del concepto de democracia participativa, la posibilidad de intervenir directamente en la toma de decisiones, así como dejar sin efecto o modificar las decisiones de las autoridades públicas e incluso revocar el mandato de los elegidos. El derecho de participación que fue consagrado en la Constitución de 1991 no solo se circunscribe al campo electoral, sino que también permea todos los escenarios públicos y privados en los que son tomadas decisiones que afectan e interesan a la comunidad.¹⁹

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2004, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

Para la Corte Constitucional, se ha presentado un proceso de ampliación de la democracia que supera los alcances de la participación directa y se extiende a la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende del ámbito político, en donde las personas solo pueden actuar en su calidad de ciudadanos, a los espacios sociales, en los cuales los individuos cuentan con diversos roles tales como miembros de una familia, estudiantes, trabajadores y consumidores, entre muchos otros.²⁰

Con la nueva óptica constitucional del siglo XX, el papel del ciudadano ha sido redefinido y revalorado con el planteamiento de su papel trascendental en la vida nacional. La nueva tarea de los colombianos se dimensionó no solo dentro del ámbito de lo electoral, sino también en el de la participación permanente en los procesos decisorios no electorales que inciden significativamente en el rumbo de su vida. Ha dicho el tribunal constitucional que con este cambio trascendental se buscó fortalecer los canales de representación, democratizarlos y disminuir las brechas de la desigualdad promoviendo un pluralismo más equilibrado.²¹

Con base en este marco, para la Corte Constitucional surgen varias consecuencias importantes con la ampliación del concepto de participación:

1. Aumenta la preocupación e interés de la ciudadanía por los problemas de la comunidad.
2. Contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales.
3. Procura materializar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos.

En palabras de la Corte Constitucional,

En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se es-

²⁰ *Idem.*

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esto implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.²²

Frente al proceso de expansión de la democracia, la jurisprudencia nacional señaló algunos aspectos jurídicos de esta:²³

- *Universal*: se comprometen escenarios, procesos y lugares de carácter público y privado, pues la noción política que sustenta la democracia como principio se alimenta de todo lo que puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado.
- *Expansivo*: la democracia debe ampliarse progresivamente conquistando nuevos espacios, lo que requiere, por parte de los principales actores, un esfuerzo especial para su efectiva construcción.

La Constitución Política de 1991 estableció la participación ciudadana como un derecho-deber, tanto en lo público como en lo privado. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-891 de 2002, ha ratificado la jurisprudencia constitucional en materia de participación, señalando que la posibilidad de incidir realmente en la existencia, desenvolvimiento y decisiones del Estado se refiere tanto a los servidores públicos como a los particulares, lo que en palabras de la Corte comprende un universo de dos instancias, a saber: el acto mismo de Estado y sus consecuencias jurídicas, económicas, sociales, culturales y ambientales.

A nivel constitucional, igualmente, se estableció el derecho de participación como derecho y como deber, señalando que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que se concreta pudiendo elegir y ser elegido, tomando parte con el sufragio en las

²² *Idem*.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver, también, Sentencia C-552 de 2002.

elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, entre otras formas de participación en la democracia. De esta manera se asegura el derecho de todo ciudadano a participar en las decisiones que a todos incumbe, y que se convierte en la misma razón de ser de nuestra organización como república democrática, participativa y pluralista (Preámbulo, artículos 1º, 2º y 103, C. P.)”.²⁴

La participación como derecho y deber ha sido explicada por la Corte Constitucional de la siguiente forma:²⁵

Al lado del bloque de competencias que las normas rectoras le asignan a los servidores públicos en sus diferentes niveles, necesario es reconocer el potencial y amplio espectro de actuaciones dado a los particulares a partir de la dimensión política, pues, siendo como es, que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo —hontanar natural del poder público y las instituciones mismas—, la participación ciudadana se impone literalmente como derecho y como deber, a cuya realización contribuyen primeramente los canales positivos y la voluntad de asumir con autonomía de entendimiento las oportunidades que el Estado debe ofrecer, y también, las oportunidades que las personas en general lleguen a propiciar para sí o para otros en la esfera de sus actuaciones cotidianas.

Lo anterior implica que deben existir unos escenarios que sirvan como base para el ejercicio de oportunidades concretas de participación teniendo en cuenta la libre elección de los individuos. La efectiva participación es directamente proporcional a la relación armónica de la creación de oportunidades con la voluntad popular o intención de hacerse parte; debe existir una oferta de oportunidades reales por parte del Estado y una respuesta de la colectividad respecto de utilizar dichas oportunidades, como en una relación comercial de oferta y demanda.

La jurisprudencia²⁶ también ha señalado que la participación ciudadana se desarrolla como un asunto de doble vía entre la oferta de oportunidades y

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-473 de 2003, M. P. Jaime Araújo Rentería.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 2002, M. P. Jaime Araújo Rentería.

²⁶ *Idem*.

la receptividad popular de los espacios, escenarios y mecanismos de participación. De allí que el ejercicio de la participación se constituya en un proceso que fortalece las relaciones entre lo público y lo privado y no en una carga para las autoridades públicas.

Asimismo, ha dicho que el acceso de la ciudadanía al conocimiento real de los temas de su interés materializa el derecho a participar en las decisiones que la afectan o pueden afectarle y, por lo tanto, le corresponde a las entidades estatales suministrarle a las personas, de forma oportuna, toda la información disponible y que no sea de carácter reservado por disposición legal. Es así como la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la información está íntimamente ligado con el derecho a la participación, señalando que el primero es:

[un] poderoso instrumento de reflexión acción tanto individual como colectivo, en el entendido de que las autoridades estatales, a más de esa información deben asumir la promoción, creación y fomento de las condiciones idóneas a la discusión pública de los temas pertinentes; recordando a la vez que la participación ciudadana en esos ámbitos de discusión constructiva supone el recíproco respeto de los criterios expuestos por los interlocutores institucionales y privados, pero no pasivamente, sino reedificado mutuamente sobre la comprensión de lo ya examinado y depurado de manera concertada, a tiempo que la diferencia y pluralidad de opiniones actualizan su poder constructivo en el suceso democrático.²⁷

Es así como es preciso anotar que el derecho a la participación tiene una relación directa no solo con el derecho a la información, sino también con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues solo por decisión propia se ejerce el derecho a participar ya que existiendo las oportunidades otorgadas por el Estado, los procesos participativos se ven frustrados en la medida en que no se aprovechen las oportunidades por la falta de iniciativa y de interés en lo público de la ciudadanía.

De conformidad con lo señalado en párrafos anteriores, la línea jurisprudencial en materia de participación en Colombia ha ratificado de forma constante

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 2002, M. P. Jaime Araújo Rentería.

que todas las personas tienen derecho a vincularse a los procesos de toma de decisiones que les conciernen o afectan su esfera de vida, así como a participar en todos los aspectos de la vida socio-económica y en las decisiones adoptadas por los distintos órganos del Estado, utilizando para este fin todos los mecanismos que han sido creados. Esto como consecuencia de que el Constituyente, después de analizar las necesidades del país, sustituyera la participación retórica del ciudadano por un principio de participación efectiva con fuerza vinculante en relación con las decisiones estatales y comunitarias.

En materia ambiental la jurisprudencia igualmente ha determinado algunos lineamientos, dado que la participación ciudadana y comunitaria en la protección del ambiente y de los recursos naturales tiene fundamentos en la Constitución Política:

El carácter democrático, participativo y pluralista del Estado, el principio de participación de todos en las decisiones que los afectan y la soberanía popular, establecen un modelo político muy definido que moldea las relaciones individuo-Estado, particularmente en aspectos tan sensibles y vitales para todos como es el tema ambiental. El Constituyente elevó a la categoría de derecho colectivo el goce de un medio ambiente sano, y dispuso que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.²⁸

La participación constitucional en materia del medio ambiente fue concebida para el manejo adecuado de los recursos naturales y de los diversos ecosistemas existentes; por lo tanto, resulta imprescindible la participación de las comunidades en los procesos de planificación y armonización de políticas y normas.²⁹

Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que la participación comunitaria debe ser previa en los procedimientos ambientales. Sin embargo, no significa esto que la participación de la comunidad deba ser siempre previa para la protección del ambiente, pues “si se trata de una actividad que no tiene un impacto considerable ni irreversible sobre el medio ambiente, y la ley prevé un me-

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-328 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-593 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz.

canismo posterior y ágil que permita a la comunidad intervenir para la solución del asunto, la regulación puede ajustarse a la Carta, pues pueden existir otros argumentos constitucionales —como la búsqueda de eficacia administrativa— que justifiquen la ausencia de control previo administrativo y comunitario”.³⁰

Por el contrario, en los casos en que la actividad pueda ocasionar un daño considerable o irreversible al medio ambiente o tratándose de comunidades indígenas, el Estado debe asegurar un mecanismo previo de participación comunitaria, pues los costos de la decisión pueden ser muy altos en términos económicos, sociales y humanos, entre otros.³¹

El siguiente cuadro recoge las sentencias más significativas en materia de participación de la Corte Constitucional desde sus inicios:

Cuadro 9. Jurisprudencia en materia de acceso a la participación

Número de la sentencia	Año	Magistrado ponente	Asunto
SU-067	1993	Fabio Morón Díaz	Derecho al ambiente sano-participación comunitaria.
C-145	1994	Alejandro Martínez Caballero	Derecho de participación ciudadana.
C-180	1994	Hernando Herrera Vergara	Derecho de participación ciudadana.
C-089A	1994	Vladimiro Naranjo Mesa	Derecho a la participación -Naturaleza.
T-111	1995	Carlos Gaviria Díaz	Derecho de participación ciudadana.
C-328	1995	Eduardo Cifuentes Muñoz	Medio ambiente sano-Participación ciudadana.
C-593	1995	Fabio Morón Díaz	Medio ambiente sano-Participación constitucional
C-535	1996	Alejandro Martínez Caballero	Medio ambiente sano-Participación de la comunidad.
C-021	1996	José Gregorio Hernández Galindo	Derecho de participación ciudadana.
SU-039	1997	Antonio Barrera Carbonell	Derecho de participación de la comunidad indígena.
T-814	1999	Antonio Barrera Carbonell	Derecho de participación de todos en las decisiones que los afectan-Alcance.
C-1044	2000	Fabio Morón Díaz	Derecho de participación ciudadana.
SU-1122	2001	Eduardo Montealegre Lynett	Mecanismos de participación ciudadana-Clases.
C-179	2002	Marco Gerardo Monroy Cabra	Democracia participativa y mecanismos de participación-Redefinición.

Continúa

³⁰ *Kdem.*

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Número de la sentencia	Año	Magistrado ponente	Asunto
C-418	2002	Álvaro Tafur Galvis	Derecho de participación de la comunidad indígena en la explotación de recursos naturales- Características esenciales.
C-891	2002	Jaime Araújo Rentería	Derecho de participación de la comunidad indígena en la explotación de recursos naturales-Relevancia.
T-473	2003	Jaime Araújo Rentería	Derecho de participación ciudadana-Fundamental.
C-620	2003	Marco Gerardo Monroy Cabra	Comunidad indígena-Jurisprudencia acerca del derecho de participación en las decisiones que los afectan -Debe ser previa.
C-041	2004	Clara Inés Vargas Hernández	Democracia participativa-Participación activa de ciudadanos.
C-127	2004	Alfredo Beltrán Sierra	Derecho de participación ciudadana- Características jurídicas.
C-208	2007	Rodrigo Escobar Gil	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -Obligaciones que impone a los gobiernos respecto a la participación de los pueblos indígenas.

Fuente: Lora, Ana María, Muñoz, Lina y Rodríguez, Gloria Amparo.³²

Hasta este punto se ha mostrado cómo la participación presenta una gama de características tales que le otorgan la posibilidad de manifestarse en muy diversos campos y por medio de diferentes instrumentos. La participación puede ejercerse en todos los ámbitos de la vida humana en sociedad y, como se expuso en los últimos párrafos, es necesario resaltar la versatilidad que caracteriza al concepto de participación: puede ser utilizada de diferentes maneras y con diversos matices; permite jugar en diversos escenarios y concretar intereses. Dependiendo del tipo de necesidad, se presenta la posibilidad de tomar parte haciendo uso de las herramientas que la participación en su papel de derecho y deber presenta.

La participación aparece en la esfera familiar, en el barrio, en la ciudad, en el país y en las instancias internacionales. Todo esto relacionado tanto con los asuntos privados como con la defensa de lo colectivo. Por lo tanto, es necesario que las sociedades contemporáneas y sus gobiernos interioricen y reflexionen sobre la importancia de la participación dentro de una democracia real y efectiva y las posibilidades que esta representa para la gobernabilidad y la gestión social.

³² *Op. cit.*, p. 114.

Capítulo III

Conceptualización y ejercicio de la participación ambiental

Como se ha señalado en capítulos anteriores, la participación también se presenta en materia ambiental, en donde reviste una trascendental importancia teniendo en cuenta que el cuidado y protección del ambiente es tarea primordial de las personas, del Estado y de los sectores productivos, pues de esto depende la posibilidad de disfrutarlo en el futuro. En las últimas décadas el medio ambiente ha sido una preocupación mundial que ha tomado mucha relevancia.

En las próximas líneas se expondrá cómo ha sido el ejercicio de la participación en materia ambiental, su desarrollo en implementación en los últimos años en Colombia, cuál ha sido su importancia y qué mecanismos jurídicos se han desarrollado a nivel internacional y nacional.

Asimismo, se presentarán las características de la participación, las instancias y de qué manera se han organizado las sociedades frente a este tema, entre otros aspectos.

1. La participación en América Latina

A partir de la Conferencia de la Organización de Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972, en donde se hizo un reconocimiento de la necesidad de protección del ambiente como elemento necesario para garantizar al ser humano una vida digna y con bienestar, y del aumento en el surgimiento de conflictos en la relación del hombre y la naturaleza, el ambiente ha tomado un carácter prioritario en la conciencia mundial, incluyéndose este asunto dentro de las agendas y discursos de todas las naciones.

Como previamente se mencionó, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 se marcó un cambio en la orientación de las políticas mundiales en el tema ambiental, pues no solo se consagró de forma expresa el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano, sino que también se propuso un modelo de desarrollo “que integra armoniosamente la protección del ambiente, el crecimiento económico, el desarrollo social, el fortalecimiento de la democracia (participación pública), el afianzamiento de las identidades nacionales y la creación y fortalecimiento de valores culturales generadores de una conciencia ambiental, en lo que se llama Desarrollo Humano Sostenible”.¹

Es así como la Declaración de Río de Janeiro de 1992 se integra a algunos de los sistemas jurídicos de los países que aprobaron los acuerdos surgidos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Específicamente en materia de participación, esta incorporación se dio por medio del principio 10, el cual señala que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”.

Es por esto que los Estados han procurado proteger el medio ambiente en sus sistemas jurídicos a través de normas de la más alta jerarquía como la Constitución. Las Cartas Políticas nacionales se han visto envueltas en la tendencia mundial del último cuarto de siglo denominada *enverdecimiento* o *greening*, que ha marcado una renovación en las disposiciones ambientales positivizadas dados los giros de conciencia y preocupación por el medio ambiente a nivel global. Esto se ha constituido en la base para establecer las legislaciones ambientales de los países.²

A continuación señalaremos algunas de las disposiciones normativas más significativas en materia de participación ambiental.

¹ Almonte, José Rafael. *La participación pública en la legislación ambiental centroamericana y de la República Dominicana*, p. 1. Ver: www.ine.gob.mx

² PNUMA. *El acceso a la justicia ambiental en América Latina*, estudio realizado por Raúl Branes, México, D. F., febrero de 2000. Ver: http://www.pnuma.org/deramb/documentos/Acceso_Justicia_Ambiental_Raul_Branes.pdf

1.1. Marcos legales en algunos países latinoamericanos

1.1.1. La participación ambiental en Centroamérica

a. Costa Rica

La Constitución Política de Costa Rica de 1949, reformada en varias ocasiones, establece el derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y, asimismo, las faculta para ejercer acciones de reparación en los casos en los que se haya causado un daño.³

De igual manera, establece cargas al Estado en materia de protección ambiental:

- Garantizar el derecho de protección al ambiente y al disfrute de un ambiente sano.⁴
- Procura del mayor bienestar posible para los habitantes del país.⁵

Lo anterior señala que esta constitución ha consagrado el derecho a participar por la protección del ambiente, facultando a las personas no solo para denunciar los actos que vulneren el derecho al medio ambiente sano, sino también para reclamar la reparación del daño causado.

b. Nicaragua

La Constitución Política de Nicaragua de 1986, reformada con posterioridad en 1995 y en el año 2000, ha señalado expresamente el derecho de los ciudadanos a participar como un derecho político.⁶ Señala que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en igualdad de condiciones en todos los asuntos públicos y en la gestión del Estado y delegó su regulación al legislativo determinando que la participación efectiva del pueblo se garantiza por medio de una ley.

³ Art. 50.

⁴ Arts. 46 y 50.

⁵ Art. 50.

⁶ *Idem*.

c. Panamá

La Constitución Política de Panamá de 1972, reformada por última vez en 1994, consagra dentro del título de los derechos y deberes individuales y sociales, el reconocimiento del Estado a todo ser humano a participar y a fomentar la participación.⁷ Asimismo, contiene un capítulo sobre el régimen ecológico, en el que se establece la obligación tanto del Estado como de todos los habitantes de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.⁸

d. El Salvador

Aunque la Constitución Nacional de 1983 no habla expresamente sobre el reconocimiento del derecho a la participación, en su artículo 113 señaló la garantía proporcionada por el Estado de fomentar y promover asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos. Igualmente, estableció la posibilidad de que dichas asociaciones sean de carácter mixto, es decir, integradas por los particulares, el Estado y entidades de naturaleza pública.

Se afirma que la Constitución no plantea una participación ciudadana directa, quedando esta limitada a los funcionarios públicos. El Código Municipal expresa en forma general la participación de la comunidad a través del mecanismo denominado Cabildo Abierto, el cual no se aplica en todos los municipios con la misma intensidad y efectividad.⁹

e. Honduras

La Constitución Política hondureña de 1982 estableció el deber del Estado de conservar el medio ambiente con el fin de proteger la salud de las personas.¹⁰

De forma similar a la técnica utilizada por el constituyente salvadoreño, no se consagró en la Constitución el derecho a participar de forma expresa, si-

⁷ Art. 76.

⁸ Art. 115.

⁹ Iniciativa de acceso en América Latina. *Op. cit.*, p. 40.

¹⁰ Art. 145.

no que se garantiza la conformación de organizaciones y su participación en los poderes del Estado.¹¹

f. República Dominicana

En la Constitución Política dominicana de 2002 no se han incorporado de manera expresa derechos de protección al ambiente o al disfrute del mismo. Por lo tanto, este Estado ha incorporado la legislación ambiental a su sistema jurídico a través de los tratados internacionales que en materia ambiental ha aprobado.

g. México

La legislación más importante en materia de participación en México se concentra en las siguientes disposiciones: la Constitución, la Ley de Planeación, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, así como algunos planes y programas gubernamentales sobre el medio ambiente.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, aún vigente, son varios los artículos en donde se sientan las bases legales para la participación ciudadana. El artículo 8º establece el derecho de petición que tiene cualquier persona siempre y cuando se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. En el artículo 9º se contempla la libertad que tienen las personas dentro del territorio nacional para asociarse y/o reunirse de forma pacífica y con cualquier objeto lícito.¹²

El artículo 26, por su parte, señala los lineamientos para la participación de los diversos sectores sociales en la planeación democrática del desarrollo nacional, con el fin de que sean incorporados al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas de desarrollo en general. El artículo 41, a su vez, señala que el pueblo mexicano ejerce su soberanía mediante los tres Poderes de la Unión, y que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas

¹¹ Art. 329.

¹² Art. 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que postulan. Sin embargo, se debe resaltar que el presidente, los diputados, los senadores y las legislaturas de los Estados son las únicas figuras capacitadas para crear una ley.¹³ Los ciudadanos que quieren proponer una iniciativa de ley, deben presentarla a sus representantes en el Congreso de la Unión (diputados locales).

1.1.2. La participación ambiental en Suramérica

a. Argentina

La Constitución Argentina de 1994 otorga a los ciudadanos el derecho a participar como un derecho político en primera medida.¹⁴ En materia propiamente ambiental, se garantiza el derecho a un ambiente sano a todos los habitantes, incorporando el concepto de desarrollo sostenible en cuanto a satisfacer necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, además del deber de preservarlo. Frente al daño ambiental se consagra la obligación de recomponer según lo regule la ley.¹⁵

El artículo 43 de la Constitución Argentina consagra la acción de amparo —figura jurídica de naturaleza similar a la acción de tutela del ordenamiento colombiano— para proteger el ambiente y los derechos relativos al mismo.

b. Chile

El marco legal que sustenta la participación ciudadana en Chile se encuentra en la Constitución de la República de Chile de 1980, la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente -1994, la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades-1988 y la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En Chile no existen normas específicas que aseguren la participación pública. En el ámbito local hay normas específicas que se orientan a la participación ciudadana, como es el caso de la Ley Orgánica Municipalidades, que incorpora instrumentos que dicen relación con la participación de la ciudada-

¹³ Art. 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ El artículo 39 habla sobre la iniciativa legislativa de los ciudadanos.

¹⁵ Art. 41.

nía: Ordenanza de participación ciudadana; Consejo Económico y Social Comunal; audiencias públicas; la Oficina de Reclamos, y los plebiscitos comunales.¹⁶

c. Bolivia

El 7 de febrero de 2009 fue promulgada la nueva Constitución del Estado de Bolivia. Su artículo 1° señala que Bolivia se constituye en un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

Igualmente, en esta Constitución (art. 349) se establece que los recursos naturales pasan por derecho constitucional a manos del Estado, de la siguiente manera:

I. Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo. II. El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales.

Igualmente, existen la Ley de Participación Popular y el Decreto Supremo N° 23858, que reglamenta dicha ley. La Ley N° 1333 del Medio Ambiente consigna el tema de población y medio ambiente, y señala en su artículo 78-1 y 2 que “El Estado creará los mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar: La participación de comunidades tradicionales y pueblos indígenas en los procesos del desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales renovables, considerando sus particularidades sociales, económicas y culturales en el medio donde desenvuelven sus actividades...”.

¹⁶ Iniciativa de Acceso Chile. *Segunda Evaluación sobre la situación del Acceso a la Información, la participación social y la justicia ambiental en Chile*, 2005, p. 45.

d. Perú

El derecho de participación es consagrado en la Constitución peruana de 1993 como uno de los derechos fundamentales de la persona. En efecto, allí se establece (art. 2º, inciso 17) que “Toda persona tiene derecho: A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación...”.

Continúa el mismo artículo garantizando a los ciudadanos el derecho de iniciativa legislativa, el cual constituye un importante mecanismo de participación pública. Este derecho es nuevamente mencionado en el artículo 31 del texto constitucional, contando como únicas y bien delimitadas excepciones las establecidas en el artículo 33 como causales de suspensión del ejercicio de la ciudadanía.

Asimismo, en el artículo VI del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales se reconoce expresamente el derecho de todos a ser informados y participar en la toma de decisiones de carácter ambiental.

La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos ha sido la norma de desarrollo de la Constitución en relación con los derechos de participación y control ciudadanos; sin embargo, se ha centrado básicamente en la iniciativa legislativa y el referéndum y no ha llegado a constituir un régimen general de participación ciudadana.¹⁷

e. Ecuador

La nueva Carta Magna ecuatoriana de 2008 está inspirada en la filosofía del buen vivir, que promueve la convivencia en armonía con la naturaleza o Pacha Mama, mediante el cuidado de la biodiversidad, de los recursos naturales, de la biósfera y del patrimonio natural.¹⁸ Consagra uno de sus capítulos a otorgar a la naturaleza derechos exigibles jurídicamente. Los artículos 71, 72 y 73 establecen las disposiciones más importantes al respecto:

¹⁷ Iniciativa de Acceso Perú. *Situación del acceso a la información, la participación social y la justicia ambiental en Perú*, 2005, p. 57.

¹⁸ Ver: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7646000/7646918.stm#

- La naturaleza tiene derecho a que se respete su existencia.
- Toda persona o comunidad podrá exigir el cumplimiento de los derechos de la naturaleza.
- Los derechos de la naturaleza se interpretarán de acuerdo con los principios constitucionales.
- El Estado promoverá e incentivará el respeto de la naturaleza.
- La naturaleza tiene derecho a la restauración, independiente de la obligación de indemnización.
- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies o alteración de ecosistemas o ciclos naturales.
- Se prohíbe la introducción de organismos y material que pueda alterar el patrimonio natural.

Por lo tanto, Ecuador se ha convertido en el primer país del mundo que reconoce en su Constitución derechos inalienables a la naturaleza, convirtiéndola de esta manera en sujeto de derecho.

f. Venezuela

Dentro de la Constitución de la República existen varios artículos que hacen mención a la participación de la ciudadanía y algunos artículos que complementan u operativizan el derecho. En este sentido, el artículo 62 señala:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente, o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

De igual manera, en el artículo 70 se establecen mecanismos de participación y una especie de catálogo de formas de participación del soberano dentro de la vida democrática.

Existen otras regulaciones como la Ley Orgánica de Administración Pública, Ley Orgánica de Ambiente, que tiene por objeto de regulación el establecimiento de los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del medio ambiente. En su artículo 3º, ordinal 8:

A los efectos de esta Ley, la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá:

8º.- El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente.¹⁹

Cuadro 10. Marcos legales en algunos países latinoamericanos

Resultados generales por país en materia de participación

Marco Legal	MEX	CR	SAL	CHIL	PERU	BRA	COL	VEN
La Constitución garantiza el acceso a la participación	75	100	50	50	100	50	100	75
Existencia de leyes especiales sobre acceso a la participación	50	75	50	50	100	75	100	87
Existencia de legislación especial sobre acceso a la participación en materia ambiental	75	75	38	100	100	75	87	75

Fuente: Iniciativa de Acceso en América Latina.²⁰

De acuerdo con la tabla anterior, los estudios sobre participación en América Latina reportan una legislación relativamente consistente en materia de acceso a la participación ciudadana en asuntos ambientales; de esta manera, los indicadores con el número 50 reflejan un desempeño intermedio y los que tienen 75 o más son los relativos a desempeño gubernamental fuerte. Es importante destacar que la tabla solo busca medir la existencia de mínimos básicos requeridos para el funcionamiento del sistema jurídico en cada país.

De la misma manera, es preciso resaltar que la participación en la toma de decisiones en los países arriba mencionados, como en muchos otros, ha tenido

¹⁹ Iniciativa de Acceso Venezuela. *Situación del acceso a la información, la participación social y la justicia ambiental en Venezuela 2005*, p. 53.

²⁰ *Op. cit.*, p. 39.

un desarrollo institucional a partir de la Cumbre de Río de 1992 y los compromisos que de ella emanaron.

Se tiene que, por ejemplo, Bolivia, Costa Rica, Colombia y Perú cuentan con un marco legal sólido, puesto que guarda consistencia desde las bases constitucionales hasta la legislación especial en materia de participación.

Chile, Ecuador, Brasil y Venezuela tienen, de igual forma, marcos legales medianamente desarrollados. En México existe una legislación relativamente desarrollada, pero con algún tipo de inconsistencia. Además de la legislación especial que regula la participación, no hay mecanismos o procedimientos específicos que permitan su efectiva aplicación. Cabe destacar que en México no existe una ley especial de participación ciudadana a nivel federal.²¹

Es importante destacar que en la mayoría de los países latinoamericanos, erróneamente, la participación en asuntos ambientales solo se ha limitado a la consulta pública y generalmente no considera todo el proceso que esta implica: el diseño, la instrumentación, el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de las políticas, planes, programas, etc. También se registró en la mayoría de los casos que las poblaciones indígenas y marginadas son las más excluidas de los procesos de participación.²²

2. Panorama de la participación ambiental en Colombia

En materia ambiental, la participación adquiere un papel significativo teniendo en cuenta los contenidos que involucran los recursos naturales y el medio ambiente. Si no son los usuarios de los elementos que componen el espacio en el que viven, quienes se hacen parte de los procesos de gestión y planificación, y adquieren conciencia de la especial sensibilidad que implica el uso y manejo de los mismos para procurar su conservación, el futuro del planeta podría estar en manos de quienes simplemente buscan un provecho económico de los recursos o de quienes no conocen el carácter finito de estos.

La participación social es muy importante para generar consensos en el diseño de políticas y estrategias de conservación de los recursos naturales. Por una parte, las autoridades tienen el deber de informar a la sociedad sobre la si-

²¹ Iniciativa de Acceso en América Latina. *Op. cit.*, p. 40.

²² *Ibid.*

tuación del medio ambiente de manera constante, así como tomar en cuenta la información, el conocimiento y las experiencias desarrolladas por las personas interesadas y las comunidades, en la planeación y evaluación de las políticas. La mejor manera de dar solución a los problemas ambientales es involucrar a los ciudadanos y a sus organizaciones. Por la otra, los ciudadanos tienen una obligación correlativa, y es la de expresar su opinión, cuestionar decisiones e incorporar las prioridades y percepciones de la población para modificar políticas que podrían afectar a sus comunidades y a su entorno ambiental.²³

La participación en materia ambiental reporta múltiples beneficios, entre los cuales los más importantes son los siguientes:²⁴

- Mejora la comprensión de los posibles impactos ambientales.
- Determina las alternativas ambientales para la mitigación de impactos.
- Identifica temáticas controversiales y crea escenarios potenciales para su resolución.
- Establece la necesidad de compensar a grupos afectados por la realización de un proyecto.
- Señala los valores y prioridades de una comunidad y abre el proceso para la formulación de alternativas más sostenibles.
- Facilita la gestión ambiental transparente.
- Promueve la elaboración de indicadores ambientales y socioeconómicos.

Los problemas ambientales han obligado a los ciudadanos a exigir formas legales y políticas que les permitan acceder a los espacios estatales de dirección, como mínimo en los aspectos que tienen que ver con la calidad de vida de los seres humanos, del medio ambiente y del uso y manejo de los recursos naturales.

Lo ambiental es un asunto estratégico y una condición básica para la supervivencia humana. El medio ambiente es un asunto que afecta a todos directa e inmediatamente, de una u otra manera. No existe una sola persona en la Tierra que pueda afirmar que lo ambiental no es un asunto suyo, lo que implica

²³ Iniciativa de Acceso Venezuela. *Op. cit.*, p. 53.

²⁴ Orozco J., Astorga, A. y Aguilar G., *Op. cit.*, p. 16.

que los recursos naturales son un bien público de protección colectiva. Así las cosas, incidir en la sostenibilidad del medio ambiente es una tarea en exceso compleja sin la participación de todos. Algunos autores se han expresado al respecto de la siguiente manera:

... la participación no es un juego de un solo ganador, y por tanto, de uno o más excluidos; es, más bien, un juego en el que todos ponemos y tomamos y la expectativa es que todos aprendamos y todos podamos beneficiarnos de procesos democráticamente concertados. (...) Lo anterior implica que una gestión ambiental participativa no se promueve sólo por criterios morales o político-democráticos. Se promueve también, y quizás fundamentalmente porque se trata de algo que tiene que ver con la supervivencia de todos; en este sentido, una gestión ambiental participativa es la mejor alternativa posible para alcanzar efectos de sostenibilidad ambiental y de calidad de vida para todos a corto, mediano y largo plazo. Cualquier tipo de exclusión en lo ambiental termina siendo de alto riesgo.²⁵

De otro lado, la gestión ambiental es una función esencialmente pública, compartida por el Estado, la esfera productiva y las personas, lo cual indica que existen múltiples actores vinculados desde diferentes sectores:

La gestión ambiental participativa, como acción administrativa incluyente, debe comprenderse como el conjunto de actividades adelantadas tanto por las distintas instancias e instituciones del Estado, como por parte de los actores pertenecientes a la sociedad civil, que tienen como objetivo evaluar en un momento y en un espacio determinados, un conjunto de factores y de interacciones entre el medio ambiente y los actores que se relacionan y/o aspiran a relacionarse con él.²⁶

²⁵ Mesa, Claudia y otros. *Herramientas para la participación en gestión ambiental*, FESCOL/DNP, Bogotá, D.C., 2000, p. 272.

²⁶ Quintana Ramírez, Ana Patricia. *Texto guía. Desarrollo, comunidad y gestión ambiental. Teoría y metodologías de intervención*, Programa Ambiental GTZ, Pereira, Colombia, 2005, p. 45.

En consecuencia, los temas ambientales se ven ampliamente beneficiados en la medida en que la participación sea ejercida; ninguna otra área de estudio requiere de forma tan necesaria integrar a todas las personas a los procedimientos y decisiones al respecto, pues:

la interdependencia conducta humana-calidad ambiental hace indispensable el apoyo de la sociedad, sin cuya intervención serían en vano todas las medidas legales y administrativas que pudieran tomarse, más aún por tratarse el medio ambiente de una materia que debe ser tratada con un carácter preventivo, en el cual las medidas que se toman después del daño son ineficaces.²⁷

En la actualidad, la tesis que sostiene que la participación pública en materia ambiental es un mecanismo primordial para alcanzar una mejor calidad de vida, es ampliamente aceptada y se valida, pues solo en la medida en que las personas toman parte de los procesos en los que se toman decisiones sobre el ambiente, pueden garantizar soluciones adecuadas a sus necesidades.

Sin embargo, para lograr que la participación sea efectiva, esta no depende únicamente de su consagración constitucional, sino que también es necesario crear un sistema legal que provea a los ciudadanos las herramientas suficientes para garantizar la efectividad de sus derechos, espacios donde éstas puedan ejercerse y el fortalecimiento de las capacidades de los participantes para que se conviertan en entes activos de la gestión ambiental.

En el derecho ambiental se ha determinado que la participación puede darse de tres maneras:²⁸

- Intervención en los procesos de la toma de decisiones (definición de políticas y planes) que tengan incidencia ambiental y afecten la calidad de vida.
- Intervención en la gestión ambiental a través de la ejecución directa o supervisión de planes y programas.

²⁷ Almonte, J. *Op. cit.*, p. 1.

²⁸ *Ibid.*

- Acciones ejercidas para tratar de revertir actividades y decisiones que ponen en riesgo al ambiente e impiden el disfrute y goce del derecho al medio ambiente.

En Colombia, con la preocupación de la Constitución Nacional por la protección del medio ambiente, el artículo 79 de la Carta Política buscó garantizar a los ciudadanos la posibilidad de participar en las decisiones que puedan afectar su derecho a gozar de un medio ambiente sano. Lo anterior ocurrió como consecuencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992, en donde se evidencia, desde un punto de vista eminentemente constitucional, la necesidad de incorporar los denominados derechos de tercera generación, con fundamento en la existencia y supervivencia del ser humano en un contexto global, por encima de las fronteras entre los Estados.

Asimismo, internacionalmente se ha reconocido que uno de los pilares para el desarrollo sostenible es la garantía de una mayor participación ciudadana. Mediante el principio 10 de la Declaración de Río se buscó establecer una alianza mundial nueva y equitativa a través de la creación de nuevos niveles entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas: la participación para tratar las cuestiones de los ciudadanos interesados; el acceso a la información que posean las autoridades públicas y la efectividad de la justicia ambiental, en cuanto al resarcimiento de daños y la implementación de los recursos a que haya lugar.

No obstante lo anterior, la participación desde hace mucho tiempo ha sido uno de los pilares de la gestión ambiental en nuestro país. La Ley 23 de 1973, que se constituye en uno de los antecedentes más importantes de la legislación ambiental colombiana, señala que el medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto, su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares. Para ello se propone que el gobierno nacional cree los sistemas técnicos de evaluación que le permitan hacer participar a los usuarios de los recursos ambientales en los gastos de protección y renovación de estos, cuando sean usados en beneficio de actividades lucrativas.

Por su parte, el mismo Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), que tiene entre sus objetivos promover la participación social en las tareas ambientales, resalta desde el primer artículo la importancia de contar con la participación de los particulares en la preservación y manejo del ambiente considerado como patrimonio común, cuya labor se considera de utilidad pública e interés social.

Este Código, en su artículo 14, habla, entre otras cosas, de la importancia de promover la educación ambiental a través de jornadas donde se cuente con la participación de la comunidad, con el fin de lograr la comprensión de los problemas ambientales.

Tenemos entonces que en nuestro país la participación ambiental que viene promoviéndose desde hace muchos años, trata sobre la incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas y sobre los proyectos y programas referentes a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Por lo tanto, la legislación nacional se ha encargado de diseñar mecanismos de distinto tipo que permiten integrar los conocimientos y criterios de la ciudadanía en las decisiones sobre políticas públicas que afectan el entorno.

De lo preceptuado por la Constitución Política de 1991 y lo expuesto en su cuerpo normativo, podemos señalar que en materia ambiental la participación ciudadana está circunscrita, desde un punto de vista constitucional, a tres campos: el político, el administrativo y el judicial, como se expuso anteriormente. En este punto es importante reiterar que con el primero los ciudadanos buscan que el Estado tome las decisiones que expresen la mayoría de ellos. Con el segundo, las personas tienen la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones de la Administración. Y con la tercera forma de participación los ciudadanos acuden ante los jueces haciendo uso de los mecanismos procesales de protección de la legalidad y de sus derechos.

3. Elementos de la participación en materia ambiental

Como ya se ha mencionado, y sobre lo cual profundizaremos a continuación, la participación ambiental cuenta con tres elementos que son indispensables

para su ejercicio:²⁹ el acceso a la información, el acceso a la justicia y el derecho a participar.³⁰

3.1. Acceso a la información

No es posible hablar del acceso a la participación sin considerar primero la posibilidad de contar con información suficiente para entrar a ser parte del escenario participativo, es decir, que el acceso a la información es un presupuesto indispensable de la existencia del derecho a participar. No es suficiente poder acceder a los escenarios y mecanismos de participación si no se ha conocido previamente la información del asunto en el que se pretende incidir. Por eso, este también es un derecho, el derecho fundamental a la información.

Lo anterior tiene una explicación lógica: la información construye un criterio; el mayor acceso a la información específica lo fortalece y lo reviste de calidad. Cuando se tienen argumentos fuertes se construye una participación profunda. Para que la información pueda contribuir a la creación de un parámetro de calidad, debe gozar de unas características específicas: oportunidad, veracidad, suficiencia y disponibilidad, entre otras.³¹

El derecho a la información tiene tres facultades, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos:³² investigar, recibir información y difundirla. Este derecho tiene su fundamento en el carácter público de los documentos, lo cual faculta a cualquier persona a conocer el contenido de los expedientes públicos, sin perjuicio de que existan algunas excepciones como, por ejemplo, por la protección de intereses colectivos.³³

²⁹ Almonte, J. *Op. cit.*, p. 11.

³⁰ Esto ratificado internacionalmente por el principio 10 de la Declaración de Río.

³¹ A propósito de este tema se sugiere consultar: Lora, Ana María, Muñoz, Lina y Rodríguez, Gloria Amparo. *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*, Publicaciones ILSA, Bogotá, D. C., 2008.

³² Art. 19.

³³ Es importante aclarar algunas características de este elemento: el libre acceso a la información no es el equivalente a la publicidad de los actos del gobierno, el fundamento de este derecho se basa en la naturaleza pública de los actos del gobierno, la obligación del Estado de generar y ofrecer información y el que este no es un derecho absoluto. (Ryan, Daniel. "Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad", en *Ecología de la información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*, FLACSO/ Chile-Nueva Sociedad, 2001, en prensa).

Algunos autores señalan que “según las diferentes clasificaciones se pueden resumir en tres las materias que se consideran no informables; la primera se refiere a la persona individualmente considerada, a su intimidad y a su buen nombre; la segunda, trata del mantenimiento del orden público y la tercera de la seguridad del Estado”.³⁴

En la actualidad no se puede desconocer que la escasa o excesiva información tiene que ver también con la generación de conflictos, dado que la misma es fuente de empoderamiento. Por esta razón, la información debe ser pública y se deben establecer mecanismos para que a través de ella no se manipulen procesos o se responda a intereses que en nada tienen que ver con lo ambiental, como consecuencia de obtener privilegios informativos.

La plena comprensión del proceso y de la información relevante, de las distintas perspectivas, preocupaciones y necesidades, es esencial para la toma de las decisiones ambientales. Por eso la información siempre requiere un buen manejo, tanto por parte de las instituciones como por parte de las comunidades y de las empresas o dueños de proyectos.

Sobre el tema de la información es importante señalar que en Colombia, específicamente en materia ambiental, existe el Sistema de Información Ambiental de Colombia-SIAC, creado por la Ley 99 de 1993, el cual se ha definido como el conjunto integrado de actores, políticas, procesos y tecnologías implicados en la gestión de información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible.³⁵

Los principales componentes del SIAC son el Sistema de Información Ambiental-SIA y el Sistema de Información para la Planeación y la Gestión Ambiental-SIPGA, los cuales gestionan información sobre: el estado ambiental, el uso y aprovechamiento de los recursos y la vulnerabilidad y la sostenibilidad, con el objetivo de monitorear el ambiente y evaluar los procesos de gestión ambiental en Colombia.

³⁴ Sánchez, C. *Op. cit.*, p. 329.

³⁵ Documento: *Marco Conceptual SIAC*. Ver: http://www.minambiente.gov.co/documentos/1305_Marco_Conceptual_SIAC.pdf

El SIAC cuenta con los siguientes componentes:

- *Programas de monitoreo ambiental*: agua, bosques y uso de recursos naturales por los sectores productivos.
- *Sistemas de información temáticos*: Sistema de Información sobre Biodiversidad-SIB, Sistema de Información del Recurso Hídrico-SIRH, Sistema Nacional de Información de Forestal-SNIF y Sistema de Información sobre la Calidad del Aire-SISAIRE.
- *Sistemas de Información Territorial-SIAT*: Sistema de Información Ambiental Marino-SIAM, Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana-SIAT-AC y Sistema de Información Ambiental Territorial del Pacífico Colombiano-SIAT-PC.
- *Sistemas de información sectorial*: Infraestructura Colombiana de Datos, coordinada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE.
- *Sistemas de indicadores*: indicadores de desarrollo sostenible e indicadores ambientales.
- *Sistema de Gestión-SIPGA*: Seguimiento a la ejecución de programas y proyectos; el Sistema de Seguimiento al plan de Acción del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-Sinapsis, seguimiento a indicadores mínimos de las Corporaciones Autónomas Regionales; Servicio de Información y Enlace-SIED y tesoro ambiental.

3.2. Acceso a la justicia

El acceso a la justicia consiste en que toda persona pueda acudir a los organismos judiciales cuando su derecho de acceso a la información y a la participación hayan sido vulnerados. Particularmente en materia ambiental, el acceso a la justicia ha sido un instrumento para la protección del derecho a un ambiente sano, por medio de diversas acciones.

Así, el o los interesados pueden reclamar la protección de un derecho individual o colectivo frente a la rama judicial o por la vía administrativa ante otras entidades estatales.

3.3. Derecho a participar

Es el derecho de todas las personas a conocer, intervenir e incidir en la decisión respecto de actividades, obras o proyectos que involucren sus intereses. En materia ambiental se materializa en un instrumento para expresar intereses singulares o plurales cuando se trata, por ejemplo, de los impactos que obras, proyectos o actividades pueden tener sobre el ambiente.

Este derecho implica la obligación del Estado a respetar otros derechos tales como el derecho a ser escuchado, al debido proceso y a obtener respuesta por parte de la Administración.

4. Mecanismos de participación en materia ambiental

Estableceremos a continuación cuáles son los mecanismos de participación en materia ambiental de tipo administrativo, judicial y político. Además, se presentarán las principales características de los mismos.

4.1. Participación administrativa ambiental

Estos mecanismos se presentan especialmente en el marco de los procesos administrativos ambientales; es decir, en los procesos para otorgar licencias o permisos ambientales y en los procesos sancionatorios ambientales. Ellos son:

4.1.1. Audiencia pública ambiental

La audiencia pública ambiental es un mecanismo de participación que tiene por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad, o entidades públicas y privadas, la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad; los impactos que este puede generar o genere, y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, corregir o compensar dichos impactos. Igualmente, la audiencia busca abrir espacios para recibir opiniones, información y documentos de los interesados que aporten la comunidad y demás entidades públicas o privadas.³⁶

Es importante señalar que en la realización de la audiencia pública ambiental no se adoptarán decisiones. Se recibirán opiniones, informaciones y documentos que deberán tenerse en cuenta en el momento de la toma de decisiones

³⁶ Establecida por la Ley 99 de 1993 y reglamentada por el Decreto 330 de 2007.

por parte de la autoridad ambiental, pero la audiencia no es una instancia de debate ni de discusión.

En los procesos administrativos ambientales existe la oportunidad de celebrar la audiencia pública ambiental, la cual procederá en los siguientes casos:

- Con anticipación al acto que le ponga término a la actuación administrativa, bien sea para la expedición o modificación de la licencia ambiental o de los permisos que se requieran para el uso y/o, aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
- Durante la ejecución de un proyecto, obra o actividad, cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se otorgó la licencia o el permiso ambiental.

Un requisito indispensable para la participación tiene que ver con los costos que los procesos implican. En el caso de las audiencias públicas ambientales, los costos por concepto de gastos de transporte y viáticos en los que incurran las autoridades ambientales competentes en virtud de la celebración de las audiencias públicas ambientales están a cargo del responsable de la ejecución o interesado en el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia, permiso o concesión ambiental.

De otro lado, en materia procedimental, es importante señalar algunos aspectos sobre las audiencias públicas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 330 de 2007:

- *La solicitud.* La celebración de una audiencia pública ambiental puede ser solicitada por el procurador general de la Nación o por el delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios; el defensor del Pueblo; el ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; los directores generales de las demás autoridades ambientales; los gobernadores; los alcaldes, o por lo menos cien (100) personas o tres (3) entidades sin ánimo de lucro.

La solicitud debe hacerse a la autoridad ambiental y contener el nombre e identificación de los solicitantes, el domicilio, la identificación del

proyecto, obra o actividad respecto de la cual se solicita la celebración de la audiencia pública ambiental y la motivación de la misma.

Durante el procedimiento para la expedición o modificación de una licencia, permiso o concesión ambiental, solamente puede celebrarse la audiencia pública a partir de la entrega de los estudios ambientales y/o documentos que se requieran y de la información adicional solicitada. En este caso, la solicitud de celebración se puede presentar hasta antes de la expedición del acto administrativo mediante el cual se resuelve sobre la pertinencia o no de otorgar la autorización ambiental a que haya lugar. Si se reciben dos o más solicitudes de audiencia pública ambiental relativas a una misma licencia o permiso, se tramitan conjuntamente y se convoca a una misma audiencia pública, en la cual pueden intervenir los suscriptores de las diferentes solicitudes.

- *Evaluación de la solicitud.* Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de celebración de audiencia pública, la autoridad ambiental competente se pronuncia sobre la pertinencia o no de convocar su celebración. En caso de que no se cumplan los requisitos señalados en el artículo anterior, la autoridad ambiental competente niega la solicitud. Lo anterior no obsta para que una vez subsanadas las causales que motivaron dicha negación, se presente una nueva solicitud. Cuando se estime pertinente convocar la celebración de la audiencia pública, se sigue el procedimiento.
- *Convocatoria.* La autoridad ambiental competente ordena la celebración de la audiencia pública mediante acto administrativo motivado; igualmente la convoca mediante edicto, que debe expedirse con una anticipación de por lo menos treinta (30) días hábiles a la expedición del acto administrativo a través del cual se adopte la decisión frente al otorgamiento o no de la licencia, permiso o concesión ambiental, o ante la presunta violación de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se otorgó la licencia o permiso ambiental. El edicto debe contener: (1) Identificación de las entidades y de la comunidad del municipio donde se pretende desarrollar la audiencia pública ambiental; (2) Identificación del proyecto, obra o actividad objeto de la solicitud; (3) Identificación de la persona natural o jurídica interesa-

da en la licencia o permiso ambiental; (4) Fecha, lugar y hora de celebración; (5) Convocatoria a quienes deseen asistir y/o intervenir como ponentes; (6) Lugar(es) donde se podrá realizar la inscripción de ponentes; (7) Lugar(es) donde estarán disponibles los estudios ambientales para ser consultados; (8) Fecha, lugar y hora de realización de por lo menos una (1) reunión informativa, para los casos de solicitud de otorgamiento o modificación de licencia o permiso ambiental. El edicto se fija al día siguiente de su expedición y permanece fijado durante diez (10) días hábiles en la Secretaría General o la dependencia que haga sus veces de la entidad que convoca la audiencia, dentro de los cuales debe ser publicado en el boletín de la respectiva entidad, en un diario de circulación nacional a costa del interesado en el proyecto, obra o actividad, y fijado en las alcaldías y personerías de los municipios localizados en el área de influencia del proyecto, obra o actividad. Asimismo, el interesado en el proyecto, obra o actividad, debe a su costa difundir el contenido del edicto a partir de su fijación y hasta el día anterior a la celebración de la audiencia pública, a través de los medios de comunicación radial, regional y local y en carteleras que deberán fijarse en lugares públicos del (los) respectivo(s) municipio(s). En los casos de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el edicto se debe fijar además en las secretarías legales de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales en cuya jurisdicción se pretenda adelantar o se adelante el proyecto, obra o actividad.

- *Preparación para la audiencia pública ambiental.* El solicitante de la licencia o permiso ambiental debe poner los estudios ambientales o los documentos que se requieran para el efecto, a disposición de los interesados para su consulta a partir de la fijación del edicto y por lo menos veinte (20) días calendario antes de la celebración de la audiencia pública, en la secretaría general o la dependencia que haga sus veces en las autoridades ambientales, alcaldías o personerías municipales en cuya jurisdicción se pretenda adelantar o se adelante el proyecto, obra o actividad y en la página *web* de la autoridad ambiental. Al finalizar este término se podrá celebrar la audiencia pública ambiental.

Además, se realiza una reunión informativa que tiene como objeto brindar a las comunidades por parte de la autoridad ambiental, mayor información sobre el alcance y las reglas bajo las cuales pueden participar en la audiencia pública y, además, presentar por parte del interesado en la licencia o permiso ambiental, el proyecto, los impactos ambientales y las medidas de manejo propuestas, de manera tal que se fortalezca la participación ciudadana durante la audiencia pública. Esta reunión debe realizarse por lo menos diez (10) días hábiles antes de la celebración de la audiencia pública y podrá asistir cualquier persona que así lo desee.

- *Proceso de inscripción y realización de la audiencia.* Las personas interesadas en intervenir en la audiencia pública, deben inscribirse en la secretaría general o la dependencia que haga sus veces en las autoridades ambientales, alcaldías o personerías municipales, a través del formato que para tal efecto elaborará el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En todos los casos deben anexar un escrito relacionado con el objeto de la audiencia pública.

La audiencia pública ambiental debe realizarse en la sede de la autoridad ambiental competente, alcaldía municipal, auditorios o en lugares ubicados en la localidad donde se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad, que sean de fácil acceso al público interesado. Cuando se trate de proyectos lineales, entendiéndose por estos los de conducción de hidrocarburos, líneas de transmisión eléctrica, corredores viales y líneas férreas, se podrán realizar hasta dos (2) audiencias públicas en lugares que se encuentren dentro del área de influencia del proyecto, a juicio de la autoridad ambiental competente.

A este espacio de participación puede asistir cualquier persona que así lo desee. No obstante, solo podrán intervenir las siguientes personas:

- Por derecho propio, quienes no requerirán de inscripción previa:
 1. Representante legal de la autoridad ambiental competente y los demás funcionarios que para tal efecto se deleguen o designen.

2. Representante(s) de las personas naturales o jurídicas que hayan solicitado la realización de la audiencia.
 3. Procurador general de la Nación; procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios o los procuradores judiciales ambientales y agrarios o sus delegados.
 4. Defensor del Pueblo o su delegado.
 5. Gobernador(es) del (los) departamento(s) donde se encuentre o pretenda localizarse el proyecto o sus delegados.
 6. Alcalde(s) del(os) municipio(s) o distrito(s) donde se encuentre o pretenda desarrollarse el proyecto o sus delegados.
 7. Personero municipal o distrital o su delegado.
 8. Los representantes de las autoridades ambientales con jurisdicción en el sitio donde se desarrolla o pretende desarrollarse el proyecto, obra o actividad o sus delegados.
 9. Los directores de los institutos de investigación científica adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o sus delegados.
 10. El peticionario de la licencia o permiso ambiental.
- Por previa inscripción:
1. Otras autoridades públicas.
 2. Expertos y organizaciones comunitarias y/o ambientales.
 3. Personas naturales o jurídicas.
- *Desarrollo de la audiencia pública.* Para el desarrollo de la audiencia se debe tener en cuenta que esta es presidida por el representante de la autoridad ambiental competente o por quien este delegue, quien a su vez hará las veces de moderador y designará un secretario. El presidente da lectura al orden del día e instalará la audiencia pública, señalando el objeto y alcance del mecanismo de participación ciudadana, el (los) solicitante(s), el proyecto, obra o actividad y el reglamento interno bajo el cual se desarrollará.

Las intervenciones se inician teniendo en cuenta las personas que lo pueden hacer por derecho propio y posteriormente las inscritas. El Presidente establece la duración de las intervenciones, que será de estricto cumplimiento. Durante la realización de la audiencia pública los intervinientes pueden aportar documentos y pruebas, los cuales serán entregados al secretario.

En la intervención del interesado o beneficiario de la licencia o permiso ambiental se presenta el proyecto con énfasis en la identificación de los impactos, las medidas de manejo ambiental propuestas o implementadas y los procedimientos utilizados para la participación de la comunidad en la elaboración de los estudios ambientales y/o en la ejecución del proyecto.

Cuando termina el orden del día, el presidente da por terminada la audiencia pública ambiental. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia pública, la autoridad ambiental competente levanta un acta de la misma, la cual es suscrita por el presidente y en la que se recogerán los aspectos más importantes expuestos durante su realización, los que serán objeto de análisis y evaluación de manera expresa al momento de adoptar la decisión a que haya lugar. El acta de la audiencia pública ambiental y los documentos aportados por los intervinientes formarán parte del expediente respectivo.

- *Tipos de audiencias:* es importante señalar que las audiencias públicas ambientales se pueden realizar también en el caso de proyectos, obras o actividades sujetos al establecimiento o imposición de planes de manejo ambiental conforme al régimen de transición y para la presentación del Plan de Acción Trienal-CPAT) por parte del director general de las Corporaciones Autónomas Regionales ante el Consejo Directivo y a la comunidad en general.

Por otra parte, la Ley 489 de 1998 señala en su artículo 33 que cuando la Administración lo considere conveniente y oportuno se podrán convocar audiencias públicas—incluyendo los asuntos ambientales—, en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de cada enti-

dad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos. Asimismo, establece que las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la Administración.

Para finalizar esta parte, es importante hacer referencia a las Audiencias Consultivas para el Agua y Saneamiento, que en los últimos tiempos se vienen celebrando por parte del Viceministerio del Agua en todos los departamentos del país, con el propósito de elaborar un listado de proyectos susceptibles de ser apoyados financieramente por parte del Gobierno Nacional en el marco de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento.

Se entiende por Planes Departamentales de Agua un conjunto de estrategias de planificación y coordinación institucional, formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico (Decreto 3200 de 2008).

A las mencionadas audiencias consultivas pueden asistir todas las personas, quienes además pueden intervenir en ellas y presentar proyectos. Para ello se realiza un proceso de inscripción establecido en la resolución que convoca a la audiencia, y para el caso de un proyecto se constituye una secretaría técnica y se cumple con el requisito de llenar una ficha previamente puesta a disposición de quienes deseen participar.

Esta es una forma de participación de reciente creación y de carácter meramente consultivo; permite a las comunidades enterarse tanto de los Planes Departamentales de Agua como de los posibles proyectos que pueden realizarse.

4.1.2. Intervención en los procedimientos administrativos ambientales

La intervención en procedimientos ambientales es un mecanismo de participación, mediante el cual se da la posibilidad a cualquier persona, ya sea natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, de intervenir en los procedimientos administrativos que adelanta la autoridad

ambiental para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias ambientales de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente, o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de normas y regulaciones ambientales.³⁷

El trámite de este procedimiento es muy sencillo y se encuentra contenido en el título X de la Ley 99 de 1993. La entidad administrativa, al recibir una petición para iniciar una actuación administrativa ambiental o al comenzarla de oficio, dicta un acto de iniciación de trámite que notifica y publica en los boletines existentes para ello. A partir de este momento, la persona entra a ser parte dentro del proceso administrativo ambiental que se encuentra en trámite.

4.1.3. Derecho de petición

El derecho de petición es un mecanismo de participación que consiste en la posibilidad que tiene cualquier persona, ya sea natural o jurídica, de dirigirse respetuosamente ante las autoridades, en forma verbal o escrita, con el fin de obtener información y recibir una pronta respuesta.

Es el mecanismo escrito legal por excelencia para la solicitud de información. Está consagrado como derecho fundamental en el artículo 23 de la Constitución Nacional. El derecho de petición de información en materia ambiental permite que cualquier persona (natural o jurídica) solicite información a la autoridad ambiental con relación a los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana, y sobre el monto y utilización de los recursos financieros que están destinados a la preservación del medio ambiente. En estos casos específicos la autoridad ambiental cuenta con el término de 10 días hábiles para responder la petición.³⁸

³⁷ Establecida por la Ley 99 de 1993.

³⁸ Consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional y en el artículo 5 del Código Contencioso Administrativo. El derecho de petición de información sobre asuntos ambientales está consagrado en el artículo 74 de la Ley 99 de 1993.

4.1.4. Consulta previa con pueblos indígenas y demás comunidades étnicas de Colombia³⁹

La consulta previa es un derecho fundamental, que se convierte en un procedimiento obligatorio que debe ejecutarse de acuerdo con los usos y costumbres de cada etnia, cada vez que se pretenda tomar decisiones que afecten a los pueblos indígenas y las comunidades negras. Dichas decisiones pueden ser: a) medidas administrativas, como la expedición de una licencia o un permiso ambiental para la explotación de recursos naturales o la realización de proyectos, y b) medidas legislativas, como la expedición de normas que involucren o afecten a estos pueblos (Sentencia T-382 de 2006).

Este es además un mecanismo de participación que reconoce el derecho que tienen los pueblos o comunidades de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, al igual que las tierras que ocupan o utilizan. Igualmente, la consulta se basa en el derecho de los pueblos de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.⁴⁰

La consulta previa se fundamenta en el derecho que tienen los pueblos de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, dentro de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, esta consulta se sustenta en el derecho de dichos pueblos de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (art. 7, Convenio 169 de la OIT).

La Sentencia SU-039/97⁴¹ señaló los parámetros para la realización de las consultas previas con los grupos étnicos del país y en esta encontramos

³⁹ Rodríguez, Gloria Amparo. "La consulta previa, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia", *Revista Semillas en la Economía Campesina*, No. 36/37, Bogotá, Colombia, julio de 2008, pp. 2-16.

⁴⁰ La consulta previa se reglamentó mediante el Decreto 1320 de 1998, y a través del Decreto 1220 de 2005 se reglamentó el procedimiento para el otorgamiento de las licencias ambientales.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-039 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

importantes aportes para la protección y garantía de los derechos de las comunidades. La Corte Constitucional dejó claro en esta jurisprudencia que la consulta previa se constituye como un derecho fundamental. Al respecto manifestó:

(...) la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación.

Prosigue la Corte:

De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social.

Sobre esta base es necesario considerar:

- La consulta previa es un derecho de carácter colectivo que debe responder al principio de buena fe y debe realizarse antes de la toma de

la decisión. Se lleva a cabo a través de un proceso de carácter público, especial y obligatorio en el cual se garantiza el debido proceso (principio de oportunidad, comunicación intercultural y bilingüismo).

- La consulta se hace de manera previa a la adopción de medidas administrativas, legislativas o a la decisión sobre proyectos que puedan afectar a los pueblos antes referidos. Durante todo el proceso se garantiza el acceso a la información, la cual debe ser dada de manera clara, veraz y, sobre todo, oportuna.
- Existen diferentes mecanismos mediante los cuales se puede solicitar la protección de la consulta previa. Como derecho fundamental, la acción de tutela es el mecanismo que en mayor medida se ha utilizado; las comunidades se han visto abocadas en diferentes momentos a su ejercicio en defensa de su derecho:

**Cuadro 11. Principales jurisprudencias en relación con la consulta previa
Corte Constitucional**

Sentencia	Asunto
Sentencia T-428 de 1992	Resguardo indígena de Cristiania (Jardín, Antioquia). Caso Troncal del Café.
Sentencia SU-039 de 1997	Pueblo indígena U'wa. Caso Bloque Samoré.
Sentencia T-652 de 1998	Pueblo Indígena Embera Katío. Caso Urrá.
Sentencia C-169 de 2001	Circunscripción electoral-Comunidades negras.
Sentencia C-891 de 2002	Sobre consulta del Código de Minas.
Sentencia SU-383 de 2003	Consulta previa en el caso de fumigaciones.
Sentencia T-880 de 2006	Pueblo indígena Motilón Bari. Proyecto de perforación exploratoria Álamo I, Ecopetrol.
Sentencia C-030 de 2008	Declara inexecutable la Ley 1021 de 2006, Ley General Forestal.
Sentencia C-461 de 2008	Se suspende la ejecución de los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo para comunidades negras e indígenas, hasta tanto se realice la consulta previa.
Sentencia C-175 de 2009	MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

Fuente: las autoras.

- *Objetivos de la consulta previa.* La consulta previa permite que los grupos étnicos incidan en las decisiones administrativas, legislativas y de otro orden que puedan afectarles. A través del ejercicio transparente

de este mecanismo de participación se están protegiendo los derechos que tienen las comunidades sobre sus saberes y sus riquezas.

- *En las medidas legislativas.* En la reciente sentencia de la Corte Constitucional sobre la inexecutable de la Ley General Forestal, el alto tribunal expresó que es necesario avanzar en la precisión en torno al alcance y al contenido del deber de consultar, particularmente en cuanto tiene que ver con las medidas legislativas que sean susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas, aun cuando no estén circunscritas a la explotación de los recursos naturales en sus territorios o a la delimitación de esos mismos territorios.

La Corte determina que tratándose de medidas legislativas debe consultarse a las comunidades cuando estas medidas las afecten directamente, Aclara asimismo:

puede señalarse que hay una afectación directa cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios (...) Cabría, entonces, señalar que procede la consulta, cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa a los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que deber ser, precisamente, objeto de la consulta previa (Sentencia C-030 de 2008).

De acuerdo con los señalamientos de la Corte, para que se cumpla con el requisito de la consulta previa en medidas legislativas es necesario lo siguiente:

- Poner en conocimiento de las comunidades la norma propuesta, por intermedio de instancias suficientemente representativas.
- Ilustrar a las comunidades sobre el alcance y la manera como tal norma podría afectarlas, y darles oportunidades efectivas para que se pronuncien.

- *En las medidas administrativas.* En el caso de la explotación de recursos naturales, por ejemplo, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en relación con los objetivos que tiene la realización de la consulta previa. Estos objetivos se refieren a la explotación de recursos naturales en territorios indígenas. Al respecto, la Corporación señala que con la consulta previa se debe buscar:

Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución. Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares. Que se le dé la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada.⁴²

En cuanto a los procesos de *licencias ambientales*, el artículo 1° del Decreto 1320 de 1998 señala que para la explotación de recursos naturales, la consulta previa tiene por objeto *analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio y las medidas propuestas para proteger su*

⁴² Corte Constitucional. Sentencia SU-039 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

integridad. Por esta razón, los estudios de impacto ambiental deben contemplar entre otros, los aspectos sociales, culturales y ambientales como instrumento para la toma de decisiones, para la planificación ambiental y para definir las correspondientes medidas de prevención, corrección, compensación y mitigación de impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.

Finalmente, también aplica la consulta previa en el caso de la adopción de un niño, una niña o un adolescente indígena, cuando los adoptantes sean personas que no pertenecen a la comunidad (Ley 1098 de 2006).

- *Fundamentos constitucionales y legales de la consulta previa.* La figura de la consulta previa aparece legalmente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991, el cual tiene como finalidad asegurar los derechos de los pueblos indígenas y tribales a su territorio y la protección de sus valores culturales, sociales y económicos. Este convenio integra el bloque de constitucional de los derechos humanos de los pueblos indígenas, como lo ha sostenido reiteradamente la Corte Constitucional. El Convenio 169 (art. 6) dispone que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente. Además, deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos pueden participar libremente, que las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

De igual forma, la consulta previa tiene que ver con las garantías territoriales de los pueblos étnicos. En ese sentido ya lo establecía el Convenio 169 de la OIT (art. 7), al señalar que “los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan de

alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

A nivel del ordenamiento jurídico interno, y como complemento al Convenio 169, se encuentran las normas constitucionales colombianas que protegen a las comunidades y sus derechos, entre los cuales se halla el de participar en la toma de decisiones que puedan afectarles. La Carta Magna considera que entre los fines del Estado está el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. La Constitución consagra el deber del Estado de realizar la consulta previa, cuando señala que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y que en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades (art. 330, parágrafo).

Por su parte, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crea el hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, señala que “la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales, de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”.

De otro lado, se encuentra el Decreto 1320 de 1998 que reglamenta el procedimiento de la consulta previa a comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio. El gobierno colombiano en su momento consideró que se “hace necesario reglamentar de manera especial la consulta previa a las comunidades indígenas y negras tradicionales mediante un procedimiento específico que permita a las autoridades ambientales ejercer su competencia en esa materia y cumplir el mandato contenido en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993”. Con anterioridad a esta disposición se realiza-

ron consultas sin que necesariamente fuera una dificultad la falta de reglamentación del procedimiento. Esta norma ha sido muy controvertida, por aspectos que tienen que ver especialmente con su legitimidad, legalidad, ámbito de aplicación y con el procedimiento allí establecido. Adicionalmente, la Corte Constitucional para algunos casos ha ordenado su inaplicación por considerarla inconstitucional y contraria al Convenio 169 de la OIT.

Cuadro 12. Marco jurídico de la consulta previa

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Constitución Política de Colombia (art. 2, 7, 40, 330-(parágrafo).• Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), sobre pueblos indígenas y tribales.• Ley 70 de 1993, que desarrolla el artículo 55 transitorio de la Constitución, reconoce las comunidades negras y establece mecanismos para su protección.• Artículo 76 de la Ley 99 de 1993, para la explotación de recursos naturales renovables.• Decreto 1320 de 1998, que reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales.• Decreto 200 de 2003, por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se establece que le corresponde a la Dirección de Étnicas, coordinar interinstitucionalmente la realización de la consulta previa.• Ley 165 de 1994. Convenio de Diversidad Biológica para el caso de Permisos de Investigación Científica (conocimientos asociados a la biodiversidad).• Ley 1098 de 2006, para el caso consulta previa por la adopción de un miembro de los pueblos indígenas por parte de una persona externa a la comunidad. |
|--|

Fuente: Gloria Amparo Rodríguez.

– *Aplicación de la consulta previa.* De acuerdo con la normatividad previamente señalada, la consulta previa debe desarrollarse en los siguientes casos:

- Cuando se vayan a tomar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a las comunidades.
- Cuando se vayan a adoptar decisiones respecto de la explotación de recursos naturales en territorios indígenas y de comunidades negras, es decir, antes de iniciar o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos (mineros o recursos naturales) existentes en los territorios de los pueblos.

- Cuando se vaya a realizar la determinación de las áreas indígenas restringidas al interior de las zonas mineras indígenas.
 - En el caso de traslado o reubicación de los pueblos de sus territorios tradicionales.
 - Antes del diseño y la ejecución de programas de formación profesional dirigidos a los pueblos.
 - En el caso de adopción de menores indígenas.
 - Cuando se pretenda realizar investigaciones de acceso a recursos genéticos y conocimiento tradicional (permisos de investigación científica).
- *Decisión de las comunidades después de realizada la consulta previa.* No obstante el valor que tiene para las comunidades la consulta previa, lo que en ella se decida no obliga a la autoridad en la decisión final, lo cual resta fuerza e importancia a este mecanismo de protección de la identidad étnica y cultural de la nación colombiana. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena” (Sentencia SU-039/97). Quien decide en últimas es la autoridad y esta tiene la obligación de establecer:

los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros. No tiene por consiguiente el valor de consulta la información o notificación que se le hace a la comunidad indígena sobre un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales. Es necesario que se cumplan las directrices mencionadas, que se presenten fórmulas de concertación o acuerdo con la comunidad y que finalmente ésta se manifieste, a través de sus representantes autorizados, su conformidad o inconformidad con dicho proyecto y la ma-

nera como se afecta su identidad étnica, cultural, social y económica (Sentencia SU-039/97).

La Política Preventiva de la Procuraduría General de la Nación en Materia de Derecho de los Grupos Étnicos señala que la consulta previa es la oportunidad para que los pueblos expongan las consideraciones que, a su juicio, el programa en discusión debe tener en cuenta para que respete el derecho a la integridad étnica y cultural y la autonomía de los pueblos indígenas, y que en la adopción de las medidas se debe propender por la protección de los derechos amparados y la garantía de los derechos fundamentales, entre otros.⁴³

- *Participantes en la consulta previa.* La consulta previa aplica no solo para los pueblos indígenas, sino también para las comunidades negras o afro-colombianas, raizales y los ROM o gitanos. Participan en ella, además, las instituciones del Estado y los responsables del proyecto, obra o actividad. El Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Dirección de Etnias, lidera el proceso de consulta y durante todo el proceso se debe contar con el acompañamiento del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y/o personeros municipales). También debe participar el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, cuando se encuentran involucrados temas de tierras.

En el caso de la exploración o explotación de recursos naturales también se cuenta con la participación de la autoridad ambiental que conoce de las autorizaciones ambientales (el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y/o las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible). En el caso de consultas en procesos de licenciamiento ambiental, la autoridad ambiental lidera el proceso.

En relación con las comunidades, la consulta debe realizarse teniendo en cuenta la representación y la autoridad de las comunidades, la interculturalidad y la lengua de las comunidades consultadas. La con-

⁴³ Procuraduría General de la Nación. *Política Preventiva de la Procuraduría en Materia de Derechos de los Grupos Étnicos*, Bogotá, D. C., 2007, p. 44.

sulta a los pueblos debe realizarse con las instituciones tradicionales y a través de sus autoridades o las organizaciones que las representen, que son las indicadas para manifestar los impactos sociales y culturales que un proyecto pueda generar.

Adicionalmente, el Estado y la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos Indígenas deben acordar las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar a estos pueblos, además de evaluar la ejecución de la política indígena del Estado y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Le corresponde a esta mesa concertar el procedimiento transitorio y lo demás que se requiera para la participación, consulta y concertación con los pueblos o comunidades indígenas (Decreto 1397 de 1996). Otro espacio importante de concertación es la Comisión Consultiva de Alto Nivel, una instancia de concertación específica de las comunidades afro-colombianas.

A manera de conclusión de este aparte, debemos señalar que la consulta previa es un importante instrumento para hacer realidad el deber del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, el cual se garantiza a través del ejercicio del derecho a la participación de los pueblos y comunidades en la adopción de las decisiones que se efectivizan a través del mecanismo de la consulta.

La Constitución de 1991 reconoce, de manera preferente, la diversidad natural y cultural del país e impone, tanto a los particulares como al Estado, el deber de proteger esa riqueza. El fortalecimiento de la participación de los pueblos indígenas y de los demás grupos étnicos, así como la implementación y la educación en el ejercicio de los diferentes derechos y mecanismos como la consulta, deben constituirse en asuntos prioritarios para el Estado.

Los derechos garantizan la pervivencia de los grupos étnicos con su cosmovisión y sus formas de organización. Que en la norma existan estos derechos no es suficiente; es necesario que también se establezcan mecanismos para garantizar el goce de los mismos, y estos no pueden ser considerados solamente como programas hacia el futuro, sino que deben garantizarse inmediatamente.

Se puede proteger la integridad cultural, social y económica de estas comunidades a través de una gestión participativa que permita buscar soluciones

a los diferentes conflictos, el mejoramiento de la calidad de vida y la armonización de los procesos que generan las etnias colombianas.

Por las razones anotadas, consideramos que es deber del Estado dar cumplimiento al Convenio 169 de la OIT, a la Constitución y a las demás normas sobre la consulta previa e implementar su aplicación real y efectiva. El reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos tradicionales es una de las bases para la construcción de un país donde se fortalezcan los mecanismos de solución pacífica y concertada de los conflictos. Estos derechos deben garantizarse a través del ejercicio del derecho a la participación de la comunidad en la adopción de las decisiones que la afecten, el reconocimiento de sus territorios y el respeto a su autonomía.

La consulta previa, además de ser un instrumento de participación, es un instrumento de ejercicio real de la autonomía de los grupos étnicos: un ejercicio de autogobierno y de articulación con los proyectos de desarrollo nacional, sus propios planes de vida y sus modelos económicos, que no están basados en la economía de mercado. En razón de esta doble connotación, la interculturalidad debe ser también un criterio fundamental de fondo en los procedimientos de la consulta.

4.1.5. Veedurías ciudadanas en asuntos ambientales

Las veedurías ciudadanas, constituyen quizá la expresión más clara de la posibilidad de injerencia de las comunidades en el desarrollo de la gestión pública, sus resultados y el manejo de los recursos que ello implica. En efecto, en la Constitución se establece este derecho de la ciudadanía, con el fin de ampliar su participación en la conducción de los programas estatales de desarrollo y bienestar, por tanto incide directamente sobre la posibilidad de incluir en el mejoramiento de la calidad de vida.⁴⁴

Las veedurías ciudadanas son un mecanismo de participación que permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia, fiscalización y evaluación sobre la gestión pública que realizan las

⁴⁴ Muñoz, M. *Op. cit.*, p. 45.

autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como las entidades públicas o privadas, o las organizaciones no gubernamentales que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato, o de la prestación de un servicio público.⁴⁵

Pueden ser constituidas por todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales y sin ánimo de lucro.

Tienen las siguientes funciones:⁴⁶

- Vigilar los procesos de planeación, participación comunitaria y toma de decisiones.
- Vigilar asignaciones de presupuestos en proyectos prioritarios.
- Vigilar que el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales.
- Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras y programas regionales.
- Recibir informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos en relación con las obras o programas objeto de veedurías.
- Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, autoridades, entre otros, informes verbales o escritos sobre el cumplimiento de los programas, contratos o proyectos.
- Comunicar a la ciudadanía los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando.
- Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia de los asuntos objeto de veeduría.
- Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

⁴⁵ Reglamentada por la Ley 850 de 2003.

⁴⁶ Muñoz, M. *Op. cit.*, p. 45.

Las veedurías ciudadanas, concretamente en materia ambiental, posibilitan la vigilancia y el control de los programas, proyectos o actividades que puedan afectar el medio ambiente y los recursos naturales; además, se constituyen en un instrumento fundamental para el desarrollo sostenible. Por medio de estas se busca hacer un control efectivo de las actividades que puedan afectar al medio ambiente y los recursos naturales. Es importante señalar que las veedurías deben ejercerse no solo dentro del proceso de otorgamiento de licencias o permisos ambientales, sino también en las etapas de evaluación y seguimiento.

4.1.6. Participación en los procesos de planificación ambiental

Según el Consejo Nacional de Planeación, por planeación se entiende:

un proceso permanente de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad se define la visión de futuro deseado en el largo plazo, se delinean objetivos y metas concretos, se formulan estrategias para llegar a ellas, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y evaluación de los resultados en términos de avances hacia el logro de la visión, se hacen los ajustes necesarios y se vuelve a retomar el proceso cierre con la vista puesta en el futuro vislumbrado por todos.⁴⁷

Por su parte, la planificación ambiental es un proceso dinámico de planificación del desarrollo sostenible que permite a un lugar o región orientar de manera coordinada el manejo, la administración y el aprovechamiento de sus recursos naturales, para contribuir a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo, acordes con las características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales.

Uno de los aportes de mayor importancia de la Carta del 91 fue establecer en su artículo 80 que es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su

⁴⁷ Parra, Ernesto. "La trocha ciudadana", en *CNP. Diez años de planeación al derecho. Memorias del VI Congreso Nacional 2001*, Bogotá, D. C., 2001, p. 63.

conservación, restauración o sustitución. Adicionalmente, dentro del Plan Nacional de Desarrollo que trata la Constitución Política (art. 339), se habla de la necesidad de planificar la acción del Estado en lo relativo al ambiente y al manejo de los recursos naturales, dentro de la política de garantizar el desarrollo sostenible. Asimismo, entre los principios generales ambientales contenidos por la Ley 99 de 1993 se establece que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales de planificación y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río.

La planificación se constituye en uno de los principales instrumentos de la gestión ambiental y, en este sentido, la Constitución modifica el rol del Estado al otorgarle la facultad de intervenir en los procesos de explotación, producción, distribución y consumo de bienes y servicios, donde juega un papel significativo el otorgamiento de las licencias y permisos ambientales, la institucionalidad ambiental encargada de la ejecución de los planes de gestión ambiental y las entidades territoriales responsables de los planes de desarrollo que debe contener el componente ambiental.

Si bien es cierto que la participación es un componente necesario de la planificación, esta no debe darse de manera impositiva, sino que debe obedecer a procesos espontáneos y libres de las comunidades. Estos son espacios que permiten “discutir sobre lo que se quiere, establecer objetivos claros, determinar estrategias, organizar y orientar acciones, definir los recursos necesarios y concretar responsabilidades” en los procesos de planificación en materia ambiental.

La participación trae muchas ventajas. En efecto, a través de ella:

se planea sobre lo real y concreto; los integrantes de la comunidad y de las instituciones se conocen; se toma conciencia de los problemas; las actividades se pueden realizar de forma conjunta; se participa en las tareas comunes; posibilita que la comunidad desarrolle su propia iniciativa y que se afiancen sus organizaciones; debe ser flexible, o sea, permite el acuerdo entre las instituciones y la comunidad y, debe partir de proyectos en que la comunidad tenga posibilidades de éxito.⁴⁸

⁴⁸ CORANTIOQUIA. *Gestión ambiental participativa*, Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, Medellín, 2000, p. 21.

Entre los instrumentos para la gestión ambiental, como son los de planificación, están el Plan Nacional de Desarrollo, las políticas nacionales ambientales, los planes de desarrollo departamentales y municipales, las licencias ambientales y otros planes especiales entre los que se cuentan los planes y esquemas de ordenamiento territorial. Estos últimos son elaborados por la administración municipal y aprobados por el concejo de la localidad. En ellos se determinan los usos, alturas, destinación, reservas y crecimiento del territorio, así como las áreas comerciales y las zonas residenciales, la densidad poblacional para un sector o la concertación de usos, de acuerdo con la vocación del territorio (Ley 388 de 1997).

El actual Plan Nacional de Desarrollo-PND (Ley 1151 de 2007) establece entre los principios y criterios orientadores de la gestión ambiental, la participación, la cual debe propiciar la concurrencia de las voluntades de los actores del Sistema Nacional Ambiental-SINA, en el diseño, instauración y desarrollo de procesos para garantizar su apropiación y disponibilidad.

El PND reconoce que el desarrollo de la gestión pública ambiental requiere espacios reales de participación que permitan construir una cultura ambiental ciudadana para que los individuos y las colectividades identifiquen, conozcan, entiendan y ejerzan sus derechos y responsabilidades frente a la sociedad y a su entorno. Es así como plantea que la educación ambiental y la participación social constituyen herramientas de carácter transversal que apoyan el desarrollo de todas las acciones que contribuyen a mejorar las condiciones ambientales de los territorios, legitiman la acción del Estado y ayudan a la consolidación de la gobernabilidad ambiental.

Como estrategia para el logro de lo anteriormente planteado, el Plan se propone fomentar la cultura participativa a través del fortalecimiento de la capacidad de las entidades territoriales en el ejercicio de sus funciones ambientales, la cualificación de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales y la promoción de procesos pedagógicos para la participación, el control social de la gestión ambiental y territorial, y la prevención y resolución de conflictos ambientales.

No obstante lo aquí señalado, llama la atención el hecho que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-461 de 2008, decidiera suspender la ejecución de cada uno de los proyectos, programas o presupuestos plurianuales del PND

que tengan la potencialidad de incidir directa y específicamente sobre pueblos indígenas o comunidades étnicas afro-descendientes, hasta tanto se realice, en forma integral y completa, la consulta previa, mecanismo de participación que se viene promoviendo en el citado plan.⁴⁹

En el nivel regional está el Plan de Gestión Ambiental Regional-PGAR, estratégico para la planificación de cada una de las corporaciones autónomas regionales. Este plan permite orientar la gestión, encauzar e integrar las funciones de todos los actores regionales, garantizando que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones con una proyección de 10 años.

También encontramos los Planes de Acción Trienal-PAT, mediante los cuales se concreta el compromiso institucional de las corporaciones autónomas regionales con el logro de los objetivos y metas planteados en el PGAR. Su proyección es de 3 años y corresponde al plan que presenta el director general de cada corporación autónoma regional para llevar a cabo en su período de administración. En él se definen las acciones e inversiones que realizará en el área de su jurisdicción.

Los anteriores instrumentos no son los únicos, pero sí son representativos de esa obligación de planificar el desarrollo sostenible del país. Sin embargo, encontramos una carencia de armonización entre los mismos, lo cual termina por dificultar la posibilidad de garantizar los derechos ambientales.

Otros escenarios de participación se encuentran en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial-POT y en elaboración del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica-POMCA.

En el primero de ellos se tiene previsto un proceso participativo previo a la etapa de aprobación, la cual se surte de forma interinstitucional y a través de la consulta ciudadana. El proyecto de plan se somete a consideración de la corporación autónoma regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia y de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrá de 30 días.⁵⁰

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-451 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda.

⁵⁰ Art. 24, Ley 388 de 1997.

Durante el período de revisión del plan por la corporación autónoma regional o por la autoridad ambiental correspondiente, la junta metropolitana y el consejo territorial de planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales; expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio.

La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.⁵¹

En cuanto al POMCA, la ley ha determinado que una vez declarada una cuenca en ordenación, esta declaratoria deberá ponerse en conocimiento de los usuarios de la cuenca, a través de la publicación de esta novedad en un diario de circulación nacional y/o regional.⁵²

En la fase prospectiva, la comisión conjunta, o la respectiva autoridad ambiental competente, pondrá en conocimiento de los usuarios de la respectiva cuenca, el documento sobre los diferentes escenarios de ordenación de la misma:

Para esto, mediante un aviso que se publicará en un diario de circulación nacional y/o regional, se indicará a los usuarios de la cuenca dónde pueden consultar el documento y el término de que disponen para hacer sus recomendaciones y observaciones. Lo anterior, sin perjuicio de que la comisión conjunta o la respectiva autoridad ambiental competente, según el caso, adopte otros mecanismos de consulta y participación de los usuarios dentro del proceso.⁵³

⁵¹ *Ídem.*

⁵² Art. 18, Decreto 1729 de 2002.

⁵³ *Ídem.*

Finalmente, el artículo 8 del Decreto 1713 de 2002, modificado por el artículo 2 del Decreto Nacional 1505 de 2003, estableció que los municipios y distritos deberán elaborar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional, según el caso, en el marco de la Política para la Gestión Integral de los Residuos expedida por el Ministerio de Ambiente.

El plan debe diseñarse para un período acorde con el de los planes de desarrollo municipal y/o distrital. Asimismo, se estableció que la ejecución del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos-PGIRS, debe efectuarse en armonía y coherencia con lo dispuesto en los planes y/o esquemas de ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo de nivel municipal y/o distrital.

El PGIRS debe ser formulado considerando, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Diagnóstico de las condiciones actuales técnicas, financieras, institucionales, ambientales y socioeconómicas de la entidad territorial en relación con la generación y manejo de los residuos producidos.
2. Identificación de alternativas de manejo en el marco de la gestión integral de los residuos sólidos, con énfasis en programas de separación en la fuente, presentación y almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final.
3. Estudios de prefactibilidad de las alternativas propuestas que garanticen la participación e inclusión de los recicladores y del sector solidario en la formulación de dicho plan.
4. Identificación y análisis de factibilidad de las mejores alternativas, para su incorporación como parte de los programas del Plan.
5. Descripción de los programas con los cuales se desarrollará el Plan, que incluye, entre otros, las actividades de divulgación, concientización y capacitación, separación en la fuente, recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final.

4.2. Participación judicial ambiental

A nivel jurisdiccional es igualmente posible ejercer una clase de mecanismos especiales de participación. Estos mecanismos se presentan en la modalidad de

acciones, son resueltos por jueces o magistrados y gozan de las características que en seguida se presentan.

4.2.1. Acción de tutela

La acción de tutela es un mecanismo de participación que tiene como objetivo proteger los derechos fundamentales, es decir, aquellos que son inherentes a la persona humana y prevalecen frente a cualquier norma que pretenda desconocerlos. Es un mecanismo constitucional que busca garantizar la protección inmediata y evitar que la vulneración de un derecho fundamental se produzca o hacer cesar el daño o la violación del derecho que ya se esté causando. Es el mecanismo mediante el cual cualquier persona puede solicitar a un juez la protección rápida y efectiva de sus derechos fundamentales, cuando estos son amenazados o violados por una entidad pública o por particulares.⁵⁴

La Constitución Política consagra el derecho a gozar de un ambiente sano como un derecho colectivo. Para este tipo de derechos existe un mecanismo especial de protección que se denomina la acción popular. Sin embargo, mediante la acción de tutela se logra la protección del derecho a un ambiente sano si este derecho se encuentra ligado a un derecho fundamental como, por ejemplo, la vida, la salud o la integridad física, entre otros.

La tutela en materia ambiental requiere la existencia de un nexo entre la violación del derecho colectivo y la violación del derecho fundamental. Se precisa, además, que exista la prueba del perjuicio concreto que una acción u omisión del Estado o de los particulares pueda causar a un grupo de personas o a una persona individual.⁵⁵

4.2.2. Acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento es un mecanismo de participación que tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, lo cual se logra una vez el juez da la orden respectiva a la autoridad demandada.⁵⁶

⁵⁴ Reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, el cual fue reglamentado a su vez por el Decreto 306 de 1992.

⁵⁵ Ver: T-451/92, T-536/92, T-411/92 y T-528/92, entre otras.

⁵⁶ Consagrada en la Ley 393 de 1997.

La acción de cumplimiento puede presentarla cualquier persona, natural o jurídica, las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales y, en general, los servidores públicos, en cualquier tiempo. Esta acción se debe solicitar de manera escrita y excepcionalmente se podrá hacer en forma verbal, esto cuando el solicitante no sepa leer ni escribir, sea menor de edad, o se encuentre en situación de extrema urgencia.

4.2.3. Acción popular

La acción popular es un mecanismo de participación que tiene como objetivo la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos, contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar estos derechos, los cuales pertenecen por su naturaleza a todas las personas integrantes de una comunidad o grupo, pero a ninguno de ellos en particular, y mediante los cuales se garantizan las condiciones básicas para su desarrollo integral.⁵⁷

La acción popular tiene una finalidad preventiva, reparadora y restablecedora. Su objetivo es público y no persigue intereses subjetivos o pecuniarios, sino proteger a la comunidad en su conjunto y respecto de sus derechos e intereses colectivos.

Dentro de las acciones populares existe una audiencia especial para pacto de cumplimiento que consiste en la oportunidad para analizar los acuerdos que permitan la protección efectiva de los derechos colectivos. La Ley 472 de 1998 estableció en su artículo 27 que esta audiencia debe ser citada dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda. Según la Ley, el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez, en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.⁵⁸

⁵⁷ Reglamentada por la Ley 472 de 1998.

⁵⁸ Lora, A., Muñoz, L. y Rodríguez, G. *Op. cit.*, p. 95.

Dentro de este tipo de acciones pueden intervenir todas las personas (naturales o jurídicas) antes de que se profiera fallo de primera instancia. También lo pueden hacer las organizaciones populares, cívicas y similares; la Defensoría del Pueblo o sus delegados; los personeros distritales o municipales; toda autoridad que por razón de sus funciones debe proteger o defender los derechos e intereses colectivos. Después de la notificación de la sentencia, si se falla a favor, se crea un comité de verificación con el fin de velar por el cumplimiento de lo dispuesto en esta.

4.2.4. Acción de grupo

La acción de grupo o de clase es una garantía constitucional que permite a un número plural de personas acudir ante la justicia para reclamar el reconocimiento y la reparación de un daño ocasionado a un derecho o interés colectivo, cuando el daño sea producido por la misma causa para todos.⁵⁹

Esta acción sirve para proteger a un grupo de personas que han sido afectadas por la misma causa. La acción de grupo se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios. Su finalidad es, por consiguiente, reparadora, dado que con ella se puede conseguir el pago de una suma de dinero para reparar los daños ocasionados.

A través de la acción de grupo se protegen los derechos e intereses colectivos, entre los cuales se encuentran: el goce de un ambiente sano; la moralidad administrativa; la existencia de equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio cultural de la nación; la seguridad y salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea oportuna y eficiente; la prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos, y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, entre otros.⁶⁰

Cualquier persona perteneciente al grupo afectado, que debe ser mínimo de 20 personas, puede instaurar la acción; la identidad del grupo la determi-

⁵⁹ Reglamentada por la Ley 472 de 1998.

⁶⁰ Lora, A., Muñoz, L. y Rodríguez, G. *Op. cit.*, p. 94.

na el daño. Este mecanismo requiere ser ejercido a través de un abogado. Es importante mencionar que en la acción de grupo el actor, o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder.

También pueden ejercitar estas acciones:

- El defensor del Pueblo, en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo, sin perjuicio del derecho que tienen los interesados.
- Los personeros municipales y distritales, en los mismos casos del defensor del Pueblo.

4.2.5. Acción de nulidad

La acción de nulidad es un mecanismo legal con el que puede contar cualquier persona para anular un acto administrativo. La acción de nulidad procede cuando a través de un acto administrativo se incurra en alguna de las siguientes circunstancias: que se violen normas en que debería fundarse; que haya sido expedido de manera irregular o por autoridades u organismos que no tenían competencia para hacerlo, o con una motivación falsa, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa.⁶¹

En materia ambiental esta acción tiene gran importancia debido a que por medio de esta se busca eliminar del mundo jurídico un acto administrativo que reglamente cualquier asunto relacionado con temas ambientales y que no cumpla con los requisitos legales. Un claro ejemplo de esto son las licencias ambientales, actos administrativos expedidos por autoridades administrativas de este sector en particular como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las Corporaciones Autónomas Regionales.

4.2.6. Acción de inconstitucionalidad o inexequibilidad

La acción de inconstitucionalidad, también denominada acción de inexequibilidad, es un mecanismo que tienen todos los ciudadanos colombianos y que los

⁶¹ Consagrada en el artículo 84 de Código Contencioso Administrativo.

faculta para impugnar las normas que sean violatorias de la Constitución Política, ante la Corte Constitucional, entidad encargada de la guarda de la integridad y supremacía de la Carta. La Corte tiene 60 días para decidir sobre la demanda.⁶²

La sentencia de una demanda de inconstitucionalidad decide la cuestión debatida, de manera definitiva, y constituye, según lo indica la misma Carta Política, cosa juzgada constitucional; además, tiene efectos *erga omnes*, es decir, validez para todos y no solo para quienes intervinieron en el proceso.

Finalmente, es preciso anotar que la tendencia actual está referida a hablar de otras formas o alternativas de solución de confrontaciones que impliquen el consenso entre las partes, evitando con ello los procesos judiciales o administrativos. De esta forma, se busca ofrecer atención a los intereses y necesidades de las distintas partes y evitar la toma de decisiones coactivas, ya que cuando se decide colectivamente se mejoran los procesos y se logra dar soluciones más efectivas a los problemas.

La utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos ambientales (mediación, conciliación, arbitraje, negociación, etc.) puede constituirse en un sistema idóneo para resolver controversias ambientales, sobre todo si se tiene en cuenta que en el país ha predominado la judicialización como la manera preponderante de dirimir controversias, situación que genera la necesidad de promover la aplicación de estos métodos, los cuales se caracterizan por brindar opciones nuevas sin necesidad de sentencias o fallos judiciales.

Esas nuevas formas de afrontar los conflictos plantean además la necesidad de reflexionar y revisar las relaciones del hombre con la naturaleza y la cultura. La búsqueda de la solución debe constituirse en un mecanismo de conciliación de las dinámicas sociales, ambientales y de desarrollo, que logre la reconciliación del hombre con su entorno.

4.3. Participación política ambiental

Este tipo de participación, que se ejerce a partir de la adquisición de la calidad de ciudadano, convierte derechos y deberes en una realidad, en cuanto a la capacidad para participar en las decisiones que competen a las personas. A continuación, se exponen los mecanismos que hacen parte de esta categoría.

⁶² Reglamentada mediante el Decreto 2067 de 1991.

4.3.1. Iniciativa popular legislativa o normativa ante las corporaciones públicas

La iniciativa popular es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo o 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; igualmente, de resoluciones ante las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.⁶³

Para tramitar la iniciativa dentro de la respectiva corporación pública se requiere la recolección de las firmas del 5% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. Para este proceso se cuenta con seis (6) meses, contados a partir de la inscripción de la iniciativa ante la Registraduría del Estado Civil.

4.3.2. Referendo

El referendo es una convocatoria que se hace para que el pueblo apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica, o derogue o no una norma ya vigente. Puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. También se utiliza para que el pueblo se pronuncie para apoyar o rechazar una decisión que el gobierno previamente ha tomado y que no requiere la aprobación del Congreso.

El referendo puede ser convocado por el gobierno nacional, departamental, distrital o municipal, y debe contar con el apoyo del 5% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral.⁶⁴

4.3.3. Revocatoria del mandato

La revocatoria del mandato es la facultad que tiene el pueblo para despojar de su cargo a quien él mismo ha elegido, cuando este no cumple las promesas hechas a la ciudadanía al momento de su elección. Este mecanismo existe dado

⁶³ Consagrada en el artículo 2 de la Ley 134 de 1994.

⁶⁴ Consagrada en los artículos 3 a 5 de la Ley 134 de 1994.

que a través del voto se establece un nexo de responsabilidad entre elegidos y electores.⁶⁵

La norma lo define como el derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

4.3.4. Plebiscito

El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del gobierno. Con este mecanismo se busca el respaldo del pueblo, por tratarse de decisiones controversiales. El pueblo, en su condición de elector primario, participa en el plebiscito mediante voto popular.

El presidente debe informar al Congreso de la República sobre su intención de convocar el plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación. Si el Congreso aprueba la petición, el presidente podrá convocarlo.⁶⁶

4.3.5. Consulta popular

La consulta popular es una institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el gobernante a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto.⁶⁷

La pueden convocar el presidente de la República, los gobernadores o los alcaldes, según el caso. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

⁶⁵ Consagrada en el artículo 6 de la Ley 134 de 1994.

⁶⁶ Consagrada en el artículo 7 de la Ley 134 de 1994.

⁶⁷ Consagrada en el artículo 8 de la Ley 134 de 1994.

4.3.6. Cabildo abierto

El cabildo abierto consiste en una reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.⁶⁸

Un cabildo abierto se realiza para buscar soluciones a los temas de interés para la comunidad. Su carácter es eminentemente deliberante pero podría llevar a la toma de decisiones en otros espacios. Este mecanismo permite ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos para que de manera directa y pública intervengan en los asuntos de su interés.

El concejo municipal tiene la obligación de responder cada una de las inquietudes planteadas en el cabildo, a más tardar una semana después de realizado, a través de los voceros que representaron a la comunidad.

4.3.7. El voto

El voto es el mecanismo de participación ciudadana por excelencia. Es el proceso mediante el cual los ciudadanos ejercen su derecho a elegir a las personas que los representan en las corporaciones públicas. A través del voto se elige al presidente de la República, así como a gobernadores, alcaldes, congresistas, diputados, concejales y ediles.⁶⁹

El voto programático es un mandato constitucional que el pueblo impone a los gobernadores y alcaldes para que cumplan el programa de gobierno que presentaron al momento de inscribirse como candidatos.

En el siguiente cuadro se presenta una síntesis normativa de lo expuesto precedentemente y un panorama general de los mecanismos de participación ambiental en Colombia.

⁶⁸ Consagrada en el artículo 9 de la Ley 134 de 1994.

⁶⁹ Consagrado en la Ley 134 de 1994 y en la Ley 403 de 1997.

Cuadro 13. Mecanismos de participación ambiental en Colombia

Administrativos		Judiciales		Políticos	
Tipo de mecanismo	Reglamentación	Tipo de mecanismo	Reglamentación	Tipo de mecanismo	Reglamentación
Consulta previa con pueblos indígenas y grupos étnicos	Arts. 2, 7, 8, 10, 40, 79, 270, 350 de la C.N., Ley 21/91 (que aprueba el Convenio 169 OIT), Ley 99/93 (Art. 76), Dto. 1397/96, Dto. 1320/98, Dto. 1220 de 2005.	Acción de tutela	Art. 86 de la C.N., Dto. 2591/92, Dto. 306/92 y Dto. 1382/00.	Iniciativa popular legislativa normativa	Arts. 40, 103, 106 de la C.N., Ley 134/94 (art. 2).
Audiencias públicas ambientales	Arts. 40, 79, 270 de la C. N., Ley 99/93 (Art. 72), Dto. 350/07.	Acción de cumplimiento	Art. 87 de la C.N., Ley 393/97.	Referendo	Arts. 40 y 103 de la C.N., Ley 134/94 (arts. 3-5).
Veedurías ciudadanas en asuntos ambientales	Arts. 40, 79, 270 de la C.N., Ley 134/94 (art. 100), Ley 136/94 (arts. 91, 178), Ley 489/98 (arts. 34, 35), Ley 850/03.	Acción popular	Art. 88 de la C.N., Ley 472/98.	Revocatoria del mandato	Art. 103 de la C.N., Ley 134/94 (art. 6).
Intervención en los procedimientos ambientales	Arts. 40, 79, 270 de la C.N., Ley 99/93 (arts. 69, 70).	Acción de grupo	Art. 88 de la C.N., Ley 472/98.	Plebiscito	Arts. 40 y 103 de la C.N., Ley 134/94 (art. 7).
Participación en los procesos de planificación ambiental	Arts. 40, 70, 270 de la C.N., Ley 99 de 1993 (Parágrafo 1, art. 11, 13, 26 Literales f y g, 64), Res. 128/00, Res. 389/00, Dto. 1523/03, Dto. 606/06, Dto. 330/07 (art. 17).	Acción de nulidad	Art. 40, Inciso 6 de la C.N., Art. 84 Código Contencioso Administrativo, Dto. 2304 de 1989.	Consulta popular	Arts. 40, 103-105 de la C.N., Ley 134/94 (art. 8).
Derecho de petición	Arts. 23, 79 de la C.N., Ley 99/93 (art. 74), Arts. 17 de la Ley 23/73.	Acción de inconstitucionalidad	Arts. 4, 40 Inciso 6, 241 de la C.N., Dto. 2067/91.	Cabildo abierto	Art. 103 de la C.N., Ley 134/94 (art. 9).
				Voto	Arts. 103, 258, 259 de la C.N., Ley 131/94, Ley 403/97.

Fuente: las autoras.

5. La gestión institucional y la participación de las ONG

En materia de gestión ambiental es importante el trabajo conjunto y la participación de los diferentes sectores en los procesos de toma de decisiones para planificar el manejo y uso de los recursos naturales; además, deben implementarse procesos de armonización de los mismos. Para ello la misma Ley 99 de 1993 creó espacios institucionales en los cuales pueden participar los diferentes sectores en la gestión ambiental. Entre estos espacios están los siguientes

5.1. El Consejo Nacional Ambiental

A nivel nacional, mediante la Ley 99 de 1993, fue creado el Consejo Nacional Ambiental para asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables. Está integrado, además de las instituciones del Estado, por un representante de las comunidades indígenas; un representante de las comunidades negras; un representante de los gremios de la producción agrícola; un representante de los gremios de la producción industrial; un representante de los gremios de la producción minera; un representante de los gremios de exportadores; un representante de las organizaciones ambientales no gubernamentales; un representante de las universidades, elegido por el Consejo Nacional de Educación Superior-CESU, y un representante de los gremios de la actividad forestal.

A pesar de la importancia de este espacio, consideramos que el mismo no tiene la fuerza suficiente para la toma de decisiones, dado que solo tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Recomendar la adopción de medidas que permitan armonizar las regulaciones y decisiones ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social por los distintos sectores productivos, a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el medio.
- Recomendar al gobierno nacional la política y los mecanismos de coordinación de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados cuyas funciones afecten o puedan afectar el medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- Formular las recomendaciones que considere del caso para adecuar el uso del territorio y los planes, programas y proyectos de construc-

ción o ensanche de infraestructura pública a un apropiado y sostenible aprovechamiento del medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación.

- Recomendar las directrices para la coordinación de las actividades de los sectores productivos con las de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental -SINA.
- Designar comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades que correspondan, para realizar tareas de coordinación y seguimiento.
- Darse su propio reglamento, el cual deberá ser aprobado por el Gobierno Nacional.

Como puede deducirse, esta instancia tan importante, donde asisten tantas instituciones y miembros de la sociedad civil, tiene en principio funciones de asesoría y recomendación.

5.2. Consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR

En el ámbito regional aparece el consejo directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales como el órgano de administración que está integrado, además de los representantes institucionales, por dos (2) representantes del sector privado; un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la corporación, elegido por ellas mismas y dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

Los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales tienen como funciones, entre otras:⁷⁰

- a. Proponer a la asamblea corporativa la adopción de los estatutos y de sus reformas.

⁷⁰ Art. 27, Ley 99 de 1993.

- b. Disponer la participación de la corporación en la constitución y organización de sociedades o asociaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes.
- c. Dictar normas adicionales a las legalmente establecidas, sobre el estatuto de contratación de la entidad.
- d. Disponer la contratación de créditos externos.
- e. Determinar la estructura interna de la corporación, para lo cual podrá crear, suprimir y fusionar dependencias y asignarles responsabilidades conforme a la ley.
- f. Autorizar la delegación de funciones de la entidad.
- g. Aprobar el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones.
- h. Nombrar al director general de la corporación.

5.3. Sistema de Gestión Ambiental Regional-SGAR

A nivel regional se habla también del Sistema de Gestión Ambiental Regional-SGAR como una instancia de coordinación de las acciones, programas y proyecciones ambientales, de común acuerdo entre actores sociales. La propuesta de implementación de este sistema señala que su estructura puede reunir a varios municipios, a toda una provincia e incluir entidades locales y regionales, tanto públicas como privadas.

Esta iniciativa, liderada por algunas Corporaciones Autónomas Regionales -CAR, se caracteriza por asumir la gestión ambiental con un enfoque sistémico:

(...) de suerte que es integrador de actores, acciones y procesos ambientales que rebasan las fronteras sociopolíticas y la sectorización de los esquemas tradicionales de planificación, privilegiando procesos complejos, diversos e integrales de gestión ambiental donde criterios como ecosistemas estratégicos y cuencas, por mencionar algunos, se sobreponen a otros aspectos del desarrollo local y regional.⁷¹

⁷¹ Departamento Nacional de Planeación y Federación Colombiana de Municipios-FONADE, *Guía para el fortalecimiento de la gestión ambiental*, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo y Federación Colombiana de Municipios, Bogotá, D. C., p. 15.

Algunas de las entidades del SGAR pueden ser:

a. *Entidades regionales:*

- Corporaciones autónomas regionales.
- Secretarías departamentales de Planeación, Medio Ambiente, Desarrollo, Agricultura y afines.
- Sector productivo y gremial.
- Sector asociativo y cooperativo.
- Organizaciones ambientales regionales.
- Asociaciones de municipios.

b. *Entidades locales:*

- Alcaldías municipales.
- Concejos municipales.
- Instancias municipales de participación ciudadana: Consejo Territorial de Planeación, Consejo Municipal de Desarrollo Rural, Consejo Municipal Ambiental, etc.
- ONG ambientales.
- Organizaciones comunitarias.
- Sector educativo.

5.4. La participación de las ONG

Frente a este punto es preciso iniciar diciendo que “con la promulgación de la nueva Constitución, la crisis de legitimidad del sistema político, precipitada por el clientelismo, la corrupción la falta de responsabilidad pública, encontró en la democracia participativa una de las salidas para la relegitimación del sistema político de la gestión pública, en el marco del proceso de descentralización. Al mismo tiempo, la Constitución modificó el papel que podían cumplir los ciudadanos y sus organizaciones en la modernización del Estado y en el funciona-

miento mismo de la democracia”.⁷² Entre estas formas de organización se encuentran las organizaciones no gubernamentales-ONG.

El término organización no gubernamental-ONG se ha definido como “cualquier organización que no sea parte del gobierno nacional, territorial o municipal. En general, el término utiliza para referirse a las organizaciones sin fines de lucro que participan en actividades de desarrollo”.⁷³ Se ha dicho que se trata de organizaciones con varias características comunes que las diferencian de otro tipo de organizaciones de la sociedad civil:

- a. Organizaciones privadas.
- b. Sin ánimo de lucro.
- c. Asociadas de forma voluntaria.
- d. Auto-organizadas.

La mayoría de las veces este tipo de organizaciones enfocan sus tareas en acciones con los sectores más vulnerables de la población, en aras de lograr condiciones más justas en lo ambiental, social y económico. Su labor es eminentemente altruista; buscan el bienestar de los demás, en especial de aquellas personas o sectores más pobres de la población, ante las falencias del Estado para enfrentar estas problemáticas.

Las ONG han consolidado en muchos países la construcción de una democracia más participativa por medio de la canalización de una pluralidad de intereses, opiniones y posiciones de diferentes sectores de la sociedad, lo que no debe entenderse como la asunción de una representación política o jurídica de la ciudadanía.⁷⁴

En el contexto ambiental se ha hecho evidente la necesidad de crear nuevas formas de participación, sobre todo si se tiene en cuenta que el ambiente es un asunto colectivo. Se trata de la necesidad de que las personas se organicen

⁷² Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 2779 de 1995, Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva, DNP, Bogotá, D. C., 1995, pp. 1-2.

⁷³ Ver: www.fao.org/DOCREP/006/Y4470S/y4470s0g.htm. Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2008.

⁷⁴ Ryan, D. *Op. cit.*, p. 3.

en grupos y organizaciones para participar en los diferentes procesos y puedan incidir masivamente en la toma de decisiones. Las ONG ambientalistas son la “diversidad de organizaciones, asociaciones y formas de asociación colectiva dedicadas, desde diferentes perspectivas y con objetivos, agendas y estilos diversos, a la promoción y protección del ambiente”.⁷⁵

Según la Organización de Naciones Unidas, la sociedad civil juega un papel de importancia crítica en la solución de los problemas ambientales. Es así como, agrupada en organizaciones, se ha desempeñado, ha fortalecido sus capacidades y se ha involucrado sustancialmente en los últimos años, lo cual resalta la necesidad que tienen los gobiernos del mundo, el PNUMA y las organizaciones internacionales de fortalecer su compromiso de trabajar en los problemas ambientales.⁷⁶

Las ONG han contribuido principalmente a la construcción de una cultura ciudadana en materia ambiental; a la movilización de la opinión pública respecto de problemas y conflictos ambientales; a la formulación de planes, políticas y programas de carácter ambiental, y a la vigilancia, control y seguimiento de las acciones del Estado en la expedición de actos administrativos o en la ejecución de proyectos, entre otros.

- *La función de incidencia de las ONG.* Incidir⁷⁷ es influir en algo, repercutir, causar efecto de una cosa en otra. Para el caso concreto se trata de influenciar decisiones en pro de intereses colectivos. Esta incidencia se manifiesta en dos tipos de roles de las ONG, a saber:⁷⁸
 - *Lobby:* actividades o acciones encaminadas a influenciar las decisiones públicas a favor de intereses colectivos. Este rol se da principalmente a través de la participación en la formulación de políticas en el escenario legislativo o ejecutivo.

⁷⁵ Ryan, D. *Op. cit.*, p. 4.

⁷⁶ Ver: www.pnuma.org.

⁷⁷ Ver: buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=incidencia.

⁷⁸ Ryan, D. *Op. cit.*, p. 4.

- *Acción*: este rol incorpora herramientas concretas de incidencia tales como los mecanismos de participación judicial (p. ej., acciones populares), de participación administrativa (p. ej., participación en audiencias públicas) y de participación política (p. ej., referendo). En este caso los escenarios abarcan no solo el legislativo o ejecutivo, sino que también involucran el judicial, el académico, el empresarial y el de la comunicación masiva, entre otros.

Sin embargo, la función de incidencia de las ONG, sin importar a cuál de sus ámbitos se haga referencia, depende del fortalecimiento de los escalones democráticos que se construyan al interior de las legislaciones. Claramente, el fortalecimiento del papel participativo de estas organizaciones depende del soporte jurídico e institucional, pues de nada sirve tener organizaciones sociales comprometidas y sociedades civiles fuertes que no cuenten con un marco legal y político para desarrollarse.

- *Las ONG en la Agenda 21*. A nivel internacional, la Agenda 21⁷⁹ ha creado unos lineamientos para el fortalecimiento del papel de las ONG en materia ambiental que luchan por la búsqueda de un desarrollo sostenible.⁸⁰ Se ha señalado que estas organizaciones cumplen un rol fundamental dentro de las democracias participativas ya que gracias a su independencia de otros actores sociales o gubernamentales se producen procesos participativos más transparentes.

De igual forma, por su trabajo específico en diferentes asuntos ambientales y con diferentes comunidades han desarrollado una experiencia que es de gran valor para los procesos comunitarios y para las autoridades públicas. Por lo tanto, se hace necesario construir canales de

⁷⁹ Como se ha mencionado, la Agenda XXI es un conjunto de estrategias integradas con el propósito de detener y revertir las consecuencias negativas de las actividades humanas sobre el medio ambiente y fomentar en todos los países el desarrollo económico sostenible desde el punto de vista ecológico. La Agenda 21 es un conjunto de directrices para todos los niveles gubernamentales, para que anualmente se formulen planes que luego serán monitoreados. Su texto fue aprobado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992 y posteriormente se han incorporado otros documentos.

⁸⁰ Agenda XXI, capítulo 27.

comunicación o fortalecer los ya instalados entre los sectores públicos y privados con el fin de compartir, establecer y evaluar mecanismos y procedimientos desde diferentes perspectivas. Esto podría servir para:⁸¹

- Examinar los derechos y las responsabilidades de estas organizaciones.
- Encauzar de manera eficaz los aportes de las organizaciones no gubernamentales al proceso gubernamental de formulación de políticas.
- Coordinar la función de las organizaciones no gubernamentales en la ejecución de políticas nacionales a nivel de los programas.

Es preciso señalar que en el ejercicio en materia participativa de las ONG se han establecido algunas recomendaciones para mejorar la interrelación de las mismas:⁸²

- Mejorar y simplificar los mecanismos y procedimientos de los cuales hacen uso las ONG, para que su contribución en la toma de decisiones sea más efectiva.
- Aumentar los niveles de financiación y apoyo administrativo.
- Examinar el alcance y la efectividad de su participación en la ejecución de planes y programas, con el fin de aumentar su función de asociadas sociales.
- Dar acceso a las organizaciones no gubernamentales a datos e información exactos y oportunos, con el objeto de fomentar la eficacia de sus programas y actividades y de sus funciones de apoyo al desarrollo sostenible.
- Examinar los sistemas gubernamentales de enseñanza para hallar la forma de permitir y aumentar la participación de las organizaciones no gubernamentales en las esferas de la educación académica y no académica y la divulgación.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² Ver: www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter27.htm

- *El papel de las ONG en Colombia.* En Colombia las ONG de carácter ambiental cuentan con las mismas herramientas de participación, tanto constitucionales como legales, para fomentar la promoción y protección del ambiente. Sin embargo, el porcentaje de participación de estas organizaciones por medio de los mecanismos de participación es significativamente más bajo que el de las personas naturales. El papel de las ONG en Colombia se ha caracterizado en su mayor parte por hacer visibles ciertas problemáticas de las comunidades frente al acceso a los recursos o la protección de los mismos y servir de entidades con carácter asesor para la generación de posiciones y argumentos que sustenten la participación en la defensa del ambiente. Sin embargo, no es posible atribuir a un actor específico las dificultades que se han generado para la participación real y efectiva. Las deficiencias y problemas que se presentan frente al ejercicio de la participación ambiental en Colombia pueden analizarse desde dos puntos de vista:⁸³

Debilidades gubernamentales:

- a) Falta de transparencia en los procesos decisorios.
- b) Marcos jurídicos de participación con espacios formales más no reales.
- c) Creación de obstáculos para la utilización de los mecanismos de participación.
- d) Eliminación de instancias o entidades que favorecen el acercamiento entre las comunidades y el Gobierno.
- e) Falta de reconocimiento de las ONG y de otros actores sociales.
- f) Ausencia de publicidad en los procesos.
- g) Falta de conciencia de los funcionarios públicos sobre la importancia de la participación en asuntos ambientales.
- h) Ausencia de respuestas con calidad.

⁸³ Mesa, C., *Op. cit.*, pp. 270-286.

Debilidades de las ONG:

- Se encuentran deficiencias en cuanto a la existencia de unos sujetos organizados en torno a lo ambiental. Se carece de centros o grupos de investigación liderados por las organizaciones sociales en temáticas ambientales.
- Falta de recursos y capacidad institucional de las organizaciones.
- Falta de iniciativa en el seguimiento y control de la implementación de políticas, planes y programas.
- Falta de comunicación o diálogos insuficientes entre las organizaciones o de estas con el Estado.
- Falta de conciencia de los miembros de las organizaciones de la importancia de su participación en asuntos ambientales prioritarios o estratégicos.

Si bien es cierto que las ONG desempeñan un papel importante en la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos ambientales, es necesario señalar que en ocasiones se presentan muchas dificultades. Ya ha planteado Manuel Rodríguez Becerra en diferentes escenarios públicos que “algunas de estas organizaciones han sido cooptadas y que el balance, por ejemplo, a nivel de las CAR es lamentable con unas pocas excepciones”.

Algunas de estas organizaciones vienen siendo manejadas sin el menor sentido ambiental por los políticos que las utilizan para la consecución de recursos financieros. Lo anterior ha contribuido a una inequitativa distribución de los recursos. Esto imposibilita un ejercicio efectivo de la participación.

No obstante lo anterior, no se puede dejar de reconocer que en Colombia la sociedad civil ha aportado con su trabajo a la consolidación tanto de la institucionalidad como de la legislación y la gestión en materia ambiental. Desde hace muchos años existen ONG e instituciones académicas que realizan su labor y que han contribuido al fortalecimiento organizativo y comunitario en torno a este tema. Entre ellas se pueden destacar la Asociación para el Desarrollo Campesino; la Fundación

Natura; la Fundación ProSierra; el Colegio Verde de Villa de Leyva; la Corporación Penca de Sábila; la Corporación Suna Hisca; la Fundación Alma; Fundepúblico; la Fundación Alejandro Ángel Escobar; el Fondo Ecológico de la FEN; los grupos ecológicos de Risaralda-GER; Herencia Verde; la Corporación ECOFONDO y el Grupo Semillas, entre muchos otros. A nivel internacional se destacan WWF, TNC, Conservación Internacional, Tropenbos y FESCOL. En el nivel académico igualmente están el IDEA, de la Universidad Nacional, y el IDEADE, de la Universidad Javeriana, entre otros.

De esta forma se observa que puede darse el camino hacia la consolidación de organizaciones no gubernamentales altamente participativas, lo cual requiere un proceso que combine esfuerzos tanto públicos como privados y la creación de una cultura de la participación ambiental y la apropiación y defensa de lo público como si fuera privado.

Se debe trabajar arduamente —aunque no es esta una tarea sencilla— en la edificación de un sistema de organizaciones que logren canalizar los intereses de las comunidades en diferentes aspectos y que unifiquen esfuerzos para lograr resultados satisfactorios y un marco estatal transparente y facilitador que establezca accesos de todo tipo a las causas públicas.

Como venimos señalando a lo largo de este documento, es importante resaltar que hoy se presenta un nuevo panorama en la gestión ambiental y que en ello cumplen un papel fundamental no solo las instituciones del Estado, sino también la sociedad civil y el sector productivo. La misma Ley 99 de 1993 señala que la acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las ONG y el sector privado porque su ejercicio implica elementos positivos para la toma de decisiones y la realización de proyectos; además, hoy se presentan enormes retos en esta materia.

- *La gestión institucional.* A partir de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 99 de 1993 se ha presentado un avance en materia de participación aunque los resultados no han sido los esperados. Evidentemente, se ha incrementado el interés de la sociedad y las orga-

nizaciones por los temas ambientales, especialmente en lo referente a la utilización y manejo de recursos naturales, la realización de proyectos (viales, mineros, de construcción de represas, etc.) que puedan generar impactos en el ambiente y en las comunidades aledañas.

Ya se piensa en lo ambiental cuando se va a planificar o cuando se van a tomar decisiones. El ordenamiento territorial tiene muy en cuenta los aspectos ambientales y hoy conocemos mucho más sobre nuestro patrimonio natural.

El hecho de haber consagrado como un derecho el gozar de un ambiente sano, ha generado unas dinámicas sociales para la defensa del mismo. Esos instrumentos, en especial el de las acciones populares, son ejercidos en mayor proporción. Pero, a pesar de los diferentes instrumentos que hemos visto, aún se presentan dificultades en la consecución de una verdadera democracia participativa. La práctica sigue siendo restringida, como lo demostraremos en el siguiente capítulo de este documento; adicionalmente,

la tendencia dominante de la oferta estatal de participación sigue condicionada, tanto por las representaciones sociales sobre los roles del Estado y la sociedad civil, como por las pesadas estructuras del sistema político vigente. La participación solamente es promovida en la medida en que no interfiera con dicho sistema (...) no existe el interés real por asumir los serios retos y las profundas transformaciones que exige la construcción de la democracia participativa.⁸⁴

Lastimosamente, aún se presenta un bajo nivel de participación en procesos importantes como el establecimiento de los planes de ordenamiento territorial o la difusión e incidencia en los planes de gestión trianual, etc. Todavía hoy se elaboran estos documentos con información secundaria debido a las limitaciones de tiempo o por limitaciones técnicas.

⁸⁴ Rojas Rubio, Manuel. "Construyendo procesos de gestión ambiental participativa", en *La participación ambiental*, M. Cárdenas, C. Mesa y M. Rojas Rubio (compiladores), Fundación Friedrich Ebert de Colombia-FESCOL, Bogotá, D. C., 1999, p. 14.

- *Limites de la participación en la gestión ambiental.* Muchos de los espacios y mecanismos de participación no son conocidos por las personas y eso limita su ejercicio. A esto se debe unir el hecho que la participación implica unos costos que en muchas ocasiones no pueden ser asumidos por las personas que pueden ser afectadas por los proyectos o las decisiones ambientales.

También se debe tener en cuenta que otro limitante tiene que ver con la desconfianza mutua entre comunidades, instituciones y ejecutores de proyectos, hecho que consideramos debe superarse sobre la base de entender los beneficios que trae consigo la participación en la toma de decisiones.

Se considera entonces que para dar solución a los problemas planteados, debe hacerse realidad lo preceptuado por el artículo 1º de la Ley 99 de 1993: “el Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones”.

Según algunos autores existen tres tipos de obstáculos que limitan la participación ciudadana y cada uno de estos cuenta con varios factores. De forma sintética y sistematizada los obstáculos de la participación pueden desarrollarse de la siguiente forma:⁸⁵

Cuadro 14.

Obstáculos en la participación			
Factores	Derivados de la representación social sobre el significado de la participación ciudadana.	Derivados de la oferta estatal.	Derivados del comportamiento de la organizaciones sociales en los procesos participativos.
	Sobreoferta de la participación, que no corresponde a la demanda social.	Ordenamiento territorial. (Dificultad en el reconocimiento de las funciones y responsabilidades de cada nivel).	Fetichismo normativo. (Énfasis en producción de normas y no en su realización en la práctica).

Continúa

⁸⁵ Mesa, C. y otros. *Herramientas para la participación en gestión ambiental*, Bogotá, FESCOL/DNP, 2000, pp. 270-286.

	Obstáculos en la participación		
Factores	Escaso desarrollo de la participación en los espacios estratégicos.	Atomización del trabajo sectorial e institucional. (Mismo asunto conocido por diversas instancias.)	Desconfianza de algunos movimientos sociales respecto del Estado.
	Focalización e inmediatez de la oferta.	Deficiencia en la información y falta de sistematización de la misma.	Privilegio por vías de hecho.
	Oferta orientada a los individuos.	Escasez de recursos para promover la participación en la gestión ambiental.	Coyunturalismo. (Participación en torno a necesidades coyunturales e inmediatas.) Necesidades del momento.
	Oferta que crea su propia demanda.		Inadecuación de los actuales escenarios a los nuevos movimientos sociales.
	Tendencia a la homogeneización, normalización y tutelaje de la participación.		
	Incompatibilidad entre la oferta estatal y las dinámicas de las organizaciones sociales.		

Fuente: las autoras.

6. Participación y políticas públicas colombianas en materia ambiental

Durante los últimos cuatro años se han establecido los fundamentos de una nueva política ambiental que se caracteriza por una menor influencia del Estado, de la academia y de los movimientos ambientalistas y un mayor poder de los intereses políticos y empresariales.
(Julio Carrizosa Umaña)

Colombia ha sido abanderada a nivel mundial en asuntos ambientales, especialmente porque es uno de los países con mayor diversidad biológica y porque se ha distinguido por contar con políticas y una legislación amplia en la materia. El ordenamiento jurídico colombiano fue de los primeros en establecer normas para proteger el medio ambiente y los recursos naturales. A partir de la Conferencia

de Estocolmo (1972) se desarrolla la legislación ambiental colombiana, elaborando normas que tutelan el ambiente, la fauna, la flora y el agua, entre otros.

Adicionalmente, como se viene planteando en este documento, la Carta Constitucional de 1991 incluye la dimensión ambiental y consagra principios relacionados con los derechos y deberes del Estado y de los particulares en relación con el ambiente; además, establece mecanismos para hacerlos efectivos. La nueva Carta ha sido considerada como UNA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA, por el gran número de artículos referentes a la protección del ambiente.

En Colombia, el objetivo general de la política ambiental es restaurar y conservar áreas prioritarias en las eco-regiones estratégicas, promoviendo y fomentando el desarrollo regional y sectorial sostenible, en el contexto de la participación y la construcción de la paz. En este sentido, las políticas públicas y la gestión ambiental vienen haciendo referencia a un principio tan importante para el desarrollo económico y social del país, como es el de “desarrollo sostenible” contenido en la mencionada Declaración de Río de Janeiro.

No obstante lo anterior, consideramos oportuno iniciar la evaluación sobre la elaboración y desarrollo de las políticas públicas ambientales en Colombia, las cuales han sido apenas estudiadas: “si se compara con otros procesos sociopolíticos; su desarrollo teórico ha sido escaso, ya que se ha estudiado más la política, la formación, estructura y funcionamiento del sistema político”.⁸⁶

Consideramos que es importante que nuestro país cuente con políticas públicas ambientales que promuevan la participación, dado que estas deben estar relacionadas con temáticas tan importantes como la capacidad del hombre para transformar los ecosistemas y la manera como cada sociedad se apropia de los recursos naturales y establece mecanismos para su protección, uso y conservación. Estas políticas dependen, además, de la cultura existente en el país y se constituyen en un indicador de una verdadera democracia participativa.

Si bien nuestro país se ha preocupado por contar con políticas públicas, instituciones y normas ambientales, esto no ha garantizado que desaparezcan las dificultades relacionadas con el entorno; por el contrario, han aumentado en los últimos tiempos. Esto se debe, entre otras razones, a que las tendencias económicas mundiales vienen a primar sobre los asuntos ambientales: “a pe-

⁸⁶ Vázquez Sánchez, Miguel Ángel. *Las políticas públicas y los compromisos de la investigación*.

sar del interés que el Presidente manifiesta por los temas ecológicos, la institucionalidad ambiental más reciente ha estado guiada por una lógica en la que priman los intereses políticos y empresariales”.⁸⁷

A lo anterior se debe sumar que el modelo actual de desarrollo promueve la proliferación de actividades que generan efectos externos o externalidades ambientales positivas o negativas y, como consecuencia, producen efectos ambientales. El modelo de economía que hoy impera y el desarrollo tecnológico han terminado por convertirse en un problema ambiental y en un obstáculo para promover una democracia participativa.

De otro lado, encontramos que en muchas ocasiones no hay coherencia entre las políticas públicas, la normatividad y la gestión que desarrolla el Estado. Esto resulta evidente en los conflictos que se ocasionan como consecuencia de las decisiones de las autoridades, especialmente cuando se expide una norma o un acto administrativo obedeciendo al despliegue de inversiones como resultado del proceso de globalización que se impone actualmente en el país, en el cual no se tiene en cuenta la incidencia y la participación de las comunidades.

Con este panorama podríamos señalar, finalmente, que las políticas públicas ambientales no han sido eficientes y coherentes con los postulados del desarrollo sostenible y ello se manifiesta en los conflictos ambientales señalados, los cuales dejan de manifiesto problemas como la deficiente implementación de las políticas, la baja gobernabilidad, el no-acatamiento o elasticidad de las normas ambientales y la inexistencia de estrategias para garantizar la solución y participación real y efectiva en las decisiones ambientales, todo ello generando desconfianza, gran incertidumbre y una marcada tendencia a la complicación de los problemas ambientales.⁸⁸

Consideramos que con el fin de hacer realidad las políticas públicas ambientales es necesario que el ambiente deje de ser considerado como un instrumento meramente económico sobre el cual priman los intereses empresariales. Es importante continuar con los postulados del principio de *desarrollo sostenible*, donde además de los aspectos relacionados con el tema económico se

⁸⁷ Carrizosa Umaña, Julio. “La nueva política ambiental”, *Boletín Actualidad Colombia*, 2006.

⁸⁸ Rodríguez, Gloria Amparo. “Nuevas alternativas para la solución pacífica de los conflictos ambientales”, en *Identificación, manejo y resolución de conflictos ambientales*, Ministerio del Medio Ambiente / ICFES, Bogotá, D. C., 2001, p. 81.

tienen en cuenta la participación y los temas culturales, sociales y ambientales para cumplir con nuestro compromiso intergeneracional. En este sentido, es importante que las políticas públicas integren todos los ítems planteados para responder con los compromisos de protección de nuestros recursos.

Cuadro 15. Políticas y lineamientos de política ambiental

• Política de Ordenamiento Integrado y Desarrollo Sostenible de las Zonas Costeras • Política Nacional de Biodiversidad • Política para la Gestión de la Fauna Silvestre • Política de Bosques • Política para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas • Política de Educación Ambiental • Política para la Formación Ciudadana en la Gestión Ambiental • Política de Producción más Limpia • Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos • Política Nacional de Manejo Integral de Residuos Sólidos • Lineamientos de Política para el Uso y Manejo de Plaguicidas • Lineamientos para la Política de Ordenamiento Ambiental del Territorio • Lineamientos Ambientales para la Gestión Urbano-Regional en Colombia • Lineamientos de Política para el Manejo Integral del Agua • Lineamientos de Política para Humedales Interiores en Colombia • Lineamientos de Política Ambiental para el Desarrollo Urbano • Lineamientos de una Política de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental • Bases para una Política de Población y Medio Ambiente • Estrategias para un Sistema Nacional de Áreas Protegidas
--

Fuente: las autoras.

7. Lineamientos estratégicos para una política de participación ciudadana en la gestión ambiental

Con el liderazgo de la Oficina de Participación se realizaron los Lineamientos para una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental en 1998. Entre los principios básicos de este instrumento se resalta que la gestión ambiental debe tener un carácter transversal, trans-sectorial, interdisciplinario

y multidimensional, donde en consecuencia la participación debe ejercerse con una visión global y holística del medio ambiente y de la sociedad.

En dicho documento sobresale la participación como un requisito sin el cual no es posible alcanzar la sostenibilidad, asegurando que la misma se constituye en un proceso continuo, colectivo y de largo plazo, que debe permitirle a los actores acopiar y procesar la información necesaria y convertirla en decisiones concretas dentro de los procesos ambientales.

Asimismo, se hace énfasis en los lineamientos de política sobre la información. Se considera igualmente que sin información de calidad no puede haber participación eficaz. Para ello se propone que la acción del Estado a través del SINA debe ir encaminada a posibilitar la participación, en términos de equidad, de los distintos actores que concurren a los espacios de diálogo y de concertación, y ejercer o intentar ejercer ciudadanía en cualquiera de los escenarios en los cuales se deba materializar el concepto de desarrollo sostenible. En este sentido, resalta el planteamiento según el cual la participación ciudadana también debe formar parte de los planes de gestión ambiental de las regiones y de los ecosistemas transfronterizos.

El citado documento subraya entre sus objetivos la necesidad de garantizar una participación amplia, deliberada, consciente y responsable de la ciudadanía en la preservación de sus derechos, en el cumplimiento de sus deberes ambientales y en general en la gestión ambiental, la que debe cumplir una función eficaz en la construcción del desarrollo sostenible y contribuir a generar las condiciones para que la sociedad civil adquiera cada vez una mayor capacidad de incidencia en el acto de gobernar.

A manera de conclusión de esta parte, y teniendo en cuenta este panorama, consideramos que un modelo de gestión ambiental participativa debe estar caracterizado por:

- La incidencia directa de la sociedad en las regulaciones y decisiones ambientales, en especial, en las que tienen que ver con el otorgamiento de licencias, permisos o procesos sancionatorios ambientales.
- El reconocimiento de las aspiraciones de los grupos étnicos, los cuales pretenden asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico y cultura. Por eso, se deben propiciar

espacios de participación reales para ellos y cumplir con la obligación de realizar la consulta previa cuando se van a tomar decisiones que puedan afectarles.

- El mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de tener en cuenta en las decisiones finales lo que la comunidad piensa y decide sobre los proyectos.
- El reconocimiento del derecho a la participación y la existencia de diferentes mecanismos y espacios a través de los cuales las personas, la comunidad y las ONG puedan contribuir al fortalecimiento de la gestión ambiental.

Capítulo IV

El ejercicio de la participación administrativa ambiental en los procesos de otorgamiento de licencias ambientales

Después de establecidos los mecanismos de participación, queremos hacer en esta parte un análisis de los diferentes espacios que se dan en el marco de las actuaciones administrativas, en especial de las que tienen que ver con las licencias ambientales. Este análisis contiene los resultados del proyecto de investigación financiado por el Fondo Institucional de la Universidad del Rosario que, como se mencionó anteriormente, tiene como objetivo realizar una evaluación a las prácticas de la participación administrativa ambiental en los procesos de otorgamiento de licencias ambientales en Colombia. Aquí presentaremos los primeros resultados de este trabajo. Debemos aclarar que este proyecto continuará en el tiempo y que es nuestro interés poder mirar, desde una óptica analítica, el desarrollo de estos mecanismos en materia ambiental.

1. Procesos administrativos ambientales

A las autoridades ambiental del país les corresponde la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza; definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, la conservación, la protección, el ordenamiento, el manejo, el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Estas instituciones deben formular la política nacional ambiental y administrar los recursos naturales renovables garantizando la participación. En asocio con la sociedad civil, las instituciones del SINA son las encargadas de asegurar la adopción y ejecución de las políticas y los planes, programas y proyectos respectivos, para garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y los particulares en relación con el medio ambiente; además, que se respete el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y que se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

En busca de estos objetivos y de la planificación ambiental del país para el logro del desarrollo sostenible, estas autoridades desarrollan diferentes procesos administrativos entre los cuales podemos destacar:

- a. *Licencias ambientales*: a través de este procedimiento se otorga autorización para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. La autorización sujeta a su beneficiario al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, la mitigación, la corrección, la compensación y el manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.¹
- b. *Permisos ambientales*: son los permisos que otorgan las autoridades ambientales para realizar una actividad determinada que, de acuerdo con normas nacionales y/o internacionales, requiere dicha autorización previa para su ejecución. A través de este procedimiento se autoriza la utilización de recursos naturales y del ambiente. En el caso de procesos para realizar proyectos que requieran la utilización de recursos naturales, la licencia ambiental lleva implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.

¹ Ver: Ley 99 de 1993, Decreto 1220 de 2005 y Decreto 500 de 2006.

Entre estos permisos o autorizaciones están el de aprovechamiento forestal de bosques naturales; la concesión de aguas subterráneas o superficiales; el permiso de emisiones atmosféricas; el permiso de vertimiento; el permiso de prospección de pozos y exploración de aguas subterráneas, entre otros. En cuanto a las competencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se encuentran los permisos de investigación y acceso a recursos genéticos, autorizaciones para la importación / exportación de especímenes de la fauna y flora silvestre, entre otros.²

- c. *Procesos sancionatorios ambientales*: estos procesos se llevan a cabo cuando existe incumplimiento de la normatividad o de las decisiones ambientales. Las autoridades ambientales, según la Ley 99 de 1993, están investidas, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso. Ellas pueden imponer al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:

- 1. *Sanciones*: (a) multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución; (b) suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización; (c) cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión; (d) demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose realizado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables; (e) decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

² Ver: www.minambiente.gov.co

2. *Medidas preventivas*: (a) amonestación verbal o escrita; (b) decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora de productos e implementos utilizados para cometer la infracción; (c) suspensión de obra o actividad cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización; (d) realización, dentro de un término perentorio, de los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlos o compensarlos.

Existen diferentes trámites que llevan a cabo las autoridades ambientales. En el caso del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ellos son:

Cuadro 16

No.	Trámite	Objetivo
1	Licencia ambiental	Es un proceso utilizado para la planeación y administración de proyectos que asegura que las actividades humanas y económicas se ajusten a las restricciones ecológicas y de recursos y de esta forma se constituye en un mecanismo clave para promover el desarrollo sostenible.
2	Dictamen técnico ambiental	Emitir el concepto técnico y legal del MAVDT a partir de la evaluación de los estudios presentados por el particular, para obtener el registro nacional para la importación y comercialización de plaguicidas químicos de uso agrícola que expide la autoridad nacional competente, el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA.
3	Autorización para la importación y exportación de especímenes de la diversidad biológica NO contempladas en los apéndices de la Convención CITES	Autorizar la importación /exportación de especímenes de la fauna y flora silvestre que no se encuentran contemplados en los apéndices de la Convención CITES.
4	Autorización para la importación y exportación de especímenes de la diversidad biológica contempladas en los apéndices de la Convención CITES	Autorizar la importación / exportación de especímenes de la fauna y flora silvestre que se encuentran contemplados en los apéndices de la Convención CITES.

Continúa

No.	Trámite	Objetivo
5	Acceso a recursos genéticos	Autorizar el acceso a recursos genéticos con fines de investigación, prospección biológica, conservación, aplicación industrial o aprovechamiento comercial.
6	Permiso de estudio con fines de investigación científica en diversidad biológica	Autorizar un proyecto de investigación científica en diversidad biológica que involucre las actividades de captura, caza, colecta, recolecta, pesca y manipulación del recurso biológico y su movilización dentro del territorio nacional.
7	Certificación de emisión por prueba dinámica	Verificar, a través de una evaluación documental, que todos los vehículos que se importen o se ensamblen en el país cumplan con los niveles permisibles de emisión de contaminantes producidos por fuentes móviles terrestres a gasolina o diesel con tubo de escape y otras medidas ambientales, para dar cumplimiento a las normas para la protección y el control de la calidad del aire.
8	8.1 Visto bueno para importación de refrigeradores de uso doméstico	Controlar la importación y exportación de CFC's, SAO's y de refrigeración comercial, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por Colombia en el marco del Protocolo de Montreal.
	8.2 Visto bueno para importación de CFCs	Estos vistos buenos requieren previamente obtener licencia ambiental.
	8.3 Visto bueno para la importación de otras SAO	
	8.4 Visto bueno para la exportación de CFCsV	
9	9.1 Certificación de Beneficios Tributarios para Exclusión en IVA	Certificar por parte del MAVDT a una persona natural o jurídica que realizó inversiones en control, monitoreo y mejoramiento ambiental o actividades relacionadas con el Protocolo de Kioto, con el fin de acceder a un beneficio tributario en materia de IVA y/o Renta.
	9.2 Certificación de beneficios tributarios para deducción en Renta	
10	10.1 Autorización para exportación de residuos peligrosos	Autorizar la exportación, importación y tránsito de residuos peligrosos, catalogados como tales en los listados del Convenio de Basilea, previo el agotamiento del proceso señalado en dicho convenio.
	10.2 Autorización para tránsito de residuos peligrosos	
	10.3 Autorización para la importación de residuos peligrosos	

Continúa

No.	Trámite	Objetivo
11	Cupo para el aprovechamiento forestal para corporaciones de desarrollo sostenible	Fijar a las CAR el cupo global para los aprovechamientos forestales del área de jurisdicción de la respectiva CAR.
12	Sustracción o redelimitación de Reservas forestales nacionales y regionales	Autorizar la sustracción de las reservas forestales nacionales, regionales o locales.
13	Certificación de cumplimiento de la función ecológica de la propiedad de resguardos indígenas para los casos de ampliación, saneamiento y reestructuración	Certificar por parte del MAVDT que los resguardos indígenas cumplen con la función ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura que le son propios.
14	Permiso como proveedor de marcaje electrónico	Autorizar a los proveedores reconocidos por el MAVDT para realizar marcaje a los especímenes de la fauna en condiciones "ex situ".
15	Autorización para la tala de especies con veda	Autorizar la tala de especies con veda.
16	Autorización para la importación, producción y distribución de gasolina sin el cumplimiento de requisitos ambientales	Autorizar, de manera especial, la importación, producción y distribución de gasolina para motores regulares, por fuera de condiciones de calidad, según el cumplimiento de los requisitos ambientales.
17	Permisos para el aprovechamiento de recursos naturales renovables por fuera de las licencias ambientales	Otorgar el permiso para el aprovechamiento de recursos naturales renovables por fuera de las licencias ambientales.
18	Aprovechamiento forestal de corporaciones de desarrollo sostenible	Autorizar el aprovechamiento forestal de corporaciones de desarrollo sostenible.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.³

Todos estos procedimientos deben contar con espacios idóneos de participación de las comunidades, en especial aquellas que pueden ser afectadas a través de un procedimiento llevado a cabo ante las autoridades ambientales, particularmente la realización de audiencias públicas ambientales, la consulta previa, la intervención en los procesos por parte de terceros y el derecho de petición, entre otros.

³ Ver: www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=138&conID=2185. Fecha de consulta: enero 10 de 2009.

2. Mecanismos de divulgación e información de las actuaciones administrativas ambientales

La Ley 99 de 1993 estableció que las decisiones que pongan término a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia o permiso que afecte o pueda afectar el medio ambiente y que sea requerida legalmente, se notificará a cualquier persona que lo solicite por escrito, incluido el directamente interesado, y también se le dará la publicidad a los mismos.

Lo ideal sería que esta información pudiese llegar a toda la población, en especial a todos los interesados. En este momento las autoridades ambientales tienen las *gacetas ambientales*, un mecanismo que a través de sus páginas *web* es utilizado para dar información sobre estos procesos. Infortunadamente, por la falta de recursos económicos, se ha vuelto muy difícil entregar esta gaceta en medios impresos, lo cual dificulta el proceso de información dado que las comunidades más alejadas escasamente pueden contar con recursos energéticos o con computadores que les posibiliten consultar este instrumento.

De otro lado, es importante resaltar, en primer lugar, que a través de la página *web* o el portal *web* de las autoridades ambientales se puede conseguir información importante para iniciar los trámites ambientales. A este respecto se encuentran los formatos de solicitud, los términos de referencia de los diferentes procesos, la normatividad y los informes de cumplimiento ambiental-ICA, entre otros. Muchos de estos trámites se han facilitado con el establecimiento del portal de Gobierno en Línea donde, de manera muy eficiente, se puede acceder a la información emanada de las instituciones ambientales, conseguir información, conocer de los programas o proyectos, realizar consultas, presentar quejas o reclamos, enterarse sobre eventos, actividades y noticias, entre otras cosas.

En segundo lugar, se han establecido instancias para ofrecer información directa a los interesados como es el caso del Centro de Información de Usuarios del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o un sistema de atención a usuarios a través de las ventanillas de atención o ventanillas ambientales en las Corporaciones Autónomas Regionales. El sistema ofrece otras posibilidades a través de otros medios como el canal de información de las líneas de atención al cliente gratuitas y los correos electrónicos para realizar consultas y recibir boletines o información en general.

Lo anterior nos parece muy positivo y consideramos que facilita el acceso a la información y a los procedimientos en sí. En esto ha avanzado de manera importante el Sistema de Información Ambiental, pero se debe continuar trabajando para que estas posibilidades las tengan todas las personas, sobre todo aquellas que habitan en lugares alejados.

En tercer lugar, es necesario señalar que en los últimos tiempos se ha vuelto muy común el encontrar en los portales de las autoridades ambientales, especialmente en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, consultas sobre proyectos de normas (p. ej., sobre los decretos reglamentarios del Estatuto Forestal), además de diferentes foros de discusión. Estos espacios son importantes; en ellos los expertos e interesados pueden dar opiniones sobre estos proyectos; sin embargo, no pueden ser considerados como los únicos instrumentos de participación existentes, dadas las limitaciones que estos procesos conllevan.

3. Etapas de participación en los procesos de otorgamiento de licencias ambientales

Como lo hemos venido planteando, para que este modelo funcione y este tema no se quede en el papel, es absolutamente necesario que la participación se dé durante todo el proceso de otorgamiento de licencias. La comunidad debe estar presente desde la planeación hasta la ejecución de los proyectos y en su seguimiento y control. Todos los proyectos deben “proponer políticas de gestión comunitaria que reconozcan las características socioeconómicas de las comunidades, que promuevan espacios de acercamiento y concertación y que permitan la participación de ellas en el desarrollo de los proyectos”.⁴

La participación es ineludible porque, como lo ha demostrado la historia, los cambios ambientales producen fuertes impactos sociales, culturales, ambientales o económicos, muchos de los cuales siguen sucediéndose en el tiempo. Por eso, es vital generar espacios de incidencia en cada eslabón del proceso:

⁴ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Manual de evaluación de estudios ambientales. Criterios y procedimientos*, Ministerio de Medio Ambiente, Convenio Andrés Bello, Bogotá, D. C., 2002, p. 84.

3.1. Etapa de concepción del proyecto

El Estado o el dueño conciben y estudian, por primera vez, la posibilidad de realizar un proyecto y establecen la factibilidad y los beneficios que se logran con la realización del mismo. Así, la sociedad, a quien también le concierne el proyecto, debe tener la oportunidad de cooperar en esta evaluación.

Por eso, todo proceso debe fundamentarse en información clara, veraz y, sobre todo, oportuna. Es evidente entonces que desde la primera etapa es necesaria la participación de las comunidades, pues solo de esta manera se puede conocer lo que la gente opina, para evitar conflictos y contribuir a economizar recursos y tiempo, tanto a la empresa como a las autoridades ambientales.

3.2. Etapas de solicitud, realización del estudio de impacto ambiental y otorgamiento de la licencia

El derecho a la participación debe ser garantizado antes de la toma de una decisión o de un permiso otorgado por la autoridad ambiental, por lo que la comunidad necesita contar con una información previa y adecuada sobre las obras que pretendan realizarse. La sociedad debe ser escuchada durante el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental.

En síntesis:

(...) el reconocer el derecho, la necesidad y la conveniencia de involucrar a la comunidad en la identificación de impactos y en el diseño de planes de acción, significa incorporar el conocimiento de los “especialistas” —el conocimiento que sobre su medio poseen quienes protagonizan los problemas estudiados y quienes, además, “viven” los problemas investigados— y permitir un acceso directo a los valores y a las opiniones de quienes van a recibir las transformaciones que generará el proyecto; lo que da la posibilidad de concertar, entre quienes provocan los impactos y quienes se afectan por ellos, las acciones sociales necesarias para prevenirlos, mitigarlos y compensarlos.⁵

⁵ Carmona, Ángel y Villegas, L. C. *Gestión ambiental en proyectos de desarrollo*, Publicaciones Fondo FEN, Colombia, 1996.

En esta etapa todas las personas tienen el derecho de solicitar y recibir de las autoridades ambientales información sobre los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o del establecimiento de plan de manejo ambiental, sin necesidad de invocar interés especial alguno que motive tal requerimiento. A petición de cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada que desarrolle un proyecto, obra o actividad que requiera licencia u otros instrumentos administrativos de manejo y control ambiental, la autoridad ambiental competente expedirá constancia del estado en que se encuentra el trámite (arts. 38, 39, Decreto 1220 de 2005).

De otro lado, es importante señalar que cuando en el marco del proceso para otorgar una licencia ambiental se requiera consulta previa, el responsable del proyecto, obra o actividad debe elaborar los estudios ambientales con la participación de los representantes de las comunidades indígenas o negras; para el caso de las comunidades indígenas, con la participación de los representantes legales o las autoridades tradicionales, y frente a las comunidades negras, con la participación de los miembros de la junta del consejo comunitario o, en su defecto, con los líderes reconocidos por la comunidad de base.

Con la presentación de los estudios ambientales se debe acreditar la forma y el procedimiento según los cuales se vinculó a los representantes de dichas comunidades en la elaboración de los mismos. Adicionalmente, y según el Decreto 1320 de 1998, en relación con el componente socioeconómico y cultural, los estudios ambientales deberán contener, por lo menos, lo siguiente:

1. En el diagnóstico ambiental de alternativas, las características de la cultura de las comunidades indígenas y/o negras. Este elemento se tendrá en cuenta por parte de la autoridad ambiental para escoger la alternativa para desarrollar el estudio de impacto ambiental.
2. En el estudio de impacto ambiental o plan de manejo ambiental: (a) características de la cultura de las comunidades indígenas y/o negras; (b) los posibles impactos sociales, económicos y culturales que sufrirán las comunidades indígenas y/o negras estudiadas con la realización del proyecto, obra o actividad; (c) las medidas que se adoptarán para prevenir, corregir, mitigar, controlar o compensar los impactos que hayan de ocasionarse.

En el proceso de evaluación del proyecto se deben incluir los aspectos sociales. Por eso, la autoridad ambiental debe tener en cuenta, entre otros aspectos, los procesos de información y participación considerados en el proyecto: “Los proyectos deben adoptar políticas de intervención acordes con las características socioeconómicas y culturales del área a intervenir. Tales políticas deberán ser el resultado de procesos de información, acercamiento y concertación con las comunidades, y este proceso deberá apoyarse en los estudios ambientales”.⁶

3.3. Etapa de ejecución del proyecto

Son incontables los aportes y las contribuciones que en la etapa de ejecución del proyecto pueden realizar las comunidades involucradas. Por ejemplo, a través de las veedurías ciudadanas se facilita la vigilancia y el control de las actividades que se desarrollan dentro del proyecto; también se puede ejercer algún tipo de control a los recursos financieros y además se logra verificar el cumplimiento de las licencias o permisos que otorga la autoridad ambiental.

3.4. Etapa posterior a la culminación del proyecto

Una vez finalizada la obra o proyecto, la comunidad puede contribuir con el mantenimiento y hacer seguimiento a las actividades para las cuales se realizó la obra.

Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, durante su construcción, operación, desmantelamiento o abandono, son objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de: (1) Verificar la implementación del plan de manejo ambiental, seguimiento y monitoreo, y de contingencia, así como la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas. (2) Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental. (3) Corroborar cómo es el comportamiento real del medio ambiente y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto. (4) Evaluar el desempeño ambiental considerando las medidas de manejo establecidas para controlar los impactos ambientales.

⁶ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Manual de evaluación de estudios ambientales. Criterios y procedimientos*, Ministerio de Medio Ambiente, Convenio Andrés Bello, Bogotá, D.C., 2002, p. 83.

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental puede realizar diferentes actividades y para ello sería recomendable contar con el apoyo y la participación de las personas o comunidades que pudiesen verse afectadas por el proyecto.

De acuerdo con nuestros planteamientos, consideramos que la gestión ambiental se debe caracterizar por la incidencia directa de la sociedad en las regulaciones y decisiones ambientales, como es el caso de las licencias y permisos ambientales. Para ello es necesario que el derecho a la información sea efectivo en estos procesos, para que las comunidades elaboren y analicen los planes de prevención, mitigación, corrección, compensación de impactos y sobre el manejo de los efectos ambientales. Por eso la participación se constituye en un intercambio de prácticas y saberes sobre procesos, ecosistemas y manejo de impactos.

De todo lo anterior se puede concluir que si la participación en la gestión ambiental se da en todas las fases o etapas del proyecto, el Estado cumple con su función de facilitar el aporte de la sociedad en las decisiones que afectan su vida económica, política, ambiental y cultural, lo cual también ayuda a subsanar las deficiencias que hoy se presentan en el campo de la evaluación ambiental, entre las cuales podemos señalar:

- Debido a que continuamente se están expidiendo normas procedimentales⁷ para las licencias ambientales, las decisiones y requerimientos se efectúan de manera subjetiva, según el funcionario al que le corresponde llevar a cabo la evaluación, en ocasiones respondiendo no a los intereses ambientales, sino a los intereses del sector productivo. Durante todos estos años estas disposiciones han representado diferentes formas a través de las cuales se ha buscado desmontar la exigencia de la licencia ambiental, en un inicio pretendiendo suplir la misma por la presentación del plan de manejo ambiental como único

⁷ Se han presentado diferentes normas sobre el procedimiento para otorgar las licencias ambientales: entre ellas podemos destacar: Decreto 1753 de 1994; Decreto 1768 de 1994; Decreto 2183 de 1996; Decreto 2233 de 1996; Resolución 655 de 1996; Decreto 883 de 1997; Decreto 788 de 1999; Decreto 1892 de 1999; Decreto 2353 de 1999; Ley 685 de 2001; Decreto 1728 de 2002; Decreto 1180 de 2003; Decreto 1220 de 2005; Resolución 958 de 2005 y Decreto 500 de 2006.

requisito para desarrollar el proyecto o a través de los tan mencionados documentos de evaluación y manejo ambiental-DEMA.

- Muchas veces las evaluaciones de los estudios presentados se hacen desde el escritorio del funcionario, sin efectuar visitas a terreno para el reconocimiento y verificación de lo escrito en los estudios. Esto se debe a la gran cantidad de casos de análisis o a la falta de funcionarios.
- A las debilidades en la gestión de las autoridades ambientales se suma la falta de ética y de criterio de aquellos profesionales que elaboran los estudios ambientales, pues trabajan con información secundaria que está sin verificar.
- Se ha avanzado, aunque no en forma suficiente, en la base de datos que permita disponer de información o de otros estudios realizados, a fin de no solicitar análisis que ya han sido presentados y de los cuales se podrían observar aspectos propios por aplicar en el caso particular.
- Los procesos de participación en la expedición de licencias ambientales se han presentado con innumerables problemas y desaciertos. Ello es evidente en casos como los presentados con diferentes comunidades, como los de las represas Urrá, Besotes, Ranchería o el proyecto minero El Descanso, entre otros; también en los casos de Dibuya, Transvase de los ríos Ovejas y Guarinó, por mencionar algunos.

Si bien es cierto que los conflictos ambientales generados por este tipo de proyectos constituyen una realidad, consideramos que es necesario que se establezcan procedimientos claros de incidencia y participación de las comunidades en ellos para prevenir y dar solución a los mismos. La identificación previa de actores y el conocimiento de sus intereses constituyen una estrategia para futuras confrontaciones y para poder llevar a feliz término este tipo de proyectos.

Cuando se presentan dificultades se pueden evidenciar problemas como la deficiente gobernabilidad, el no acatamiento de las normas y la inexistencia de confianza por el incumplimiento de compromisos y procesos de participación. Esto genera incertidumbre y una marcada tendencia a la complicación en los procesos y en la ejecución de los proyectos.

4. Ejercicio de la participación ciudadana en los procesos para el otorgamiento de licencias ambientales⁸

Como previamente se mencionó, durante los últimos años la Línea de Investigación en Derecho Ambiental de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario se ha dado a la tarea de investigar la forma como se ha presentado el ejercicio de los diferentes mecanismos de participación en materia ambiental. Para ello se ha establecido una metodología de trabajo que parte de identificar los casos más representativos, la forma como se han desarrollado estos procesos y sus resultados. Así hemos podido identificar las principales problemáticas y aciertos en la implementación de estos mecanismos de participación en materia ambiental.

A través de una herramienta de análisis de los desarrollos de estos ejercicios de participación se han identificado los diferentes actores involucrados y se han conocido los proyectos que han solicitado licencia ambiental y que han dado lugar a estos espacios de participación. Se ha profundizado sobre los aspectos sociales del proyecto con el fin de establecer cómo son las relaciones entre los diferentes protagonistas involucrados y para realizar la caracterización de los sujetos (individuales o colectivos), estableciendo cuáles son sus condiciones económicas, sociales y culturales, además de establecer cuáles son sus intereses y necesidades con respecto a los proyectos planteados.

Asimismo, por medio de los derechos de petición anuales dirigidos al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se ha logrado establecer cuáles y cuántos son los proyectos objeto de licenciamiento ambiental que han contado con la realización de consultas previas y audiencias desde 1994 hasta 2008.

Ahora bien, aclarado lo anterior, es posible comenzar diciendo que del análisis de la información recopilada se determinó que existen 98 proyectos que solicitaron licencia ambiental que cuentan con consultas previas realizadas. Dentro del total de los mismos hemos realizado una clasificación de nueve (9) categorías: proyectos sobre hidrocarburos, viales, energéticos, minería, plantas de tratamiento y producción, puertos y navegación, científicos, relleno y riego.

⁸ Es preciso aclarar que toda la información fue recopilada y sistematizada entre julio de 2008 y enero de 2009.

En estos sectores se han realizado tantas consultas previas como se muestran a continuación:

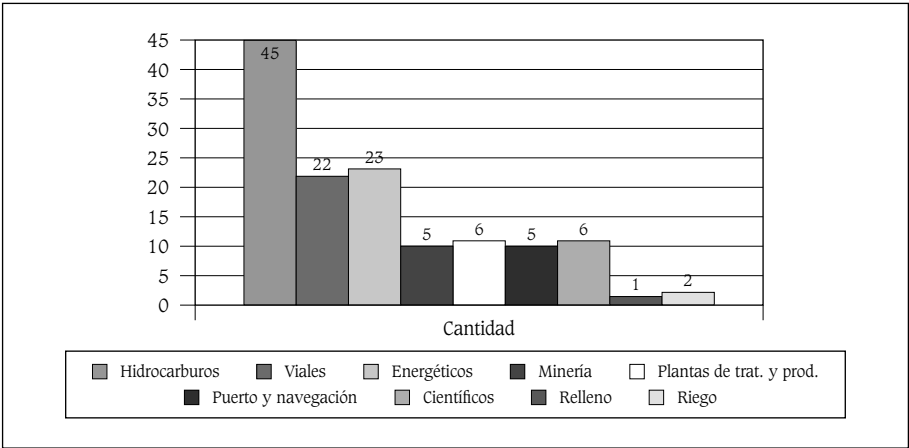
Cuadro 17.

Sector	Número de consultas previas por sector
Hidrocarburos	45
Energéticos	23
Puertos y navegación	5
Minería	5
Viales	22
Relleno	1
Plantas de tratamiento y producción	6
Riego	2
Científicos	6
Total	98

Fuente: las autoras.

La anterior información se expresa en forma gráfica así:

Gráfico 1. Consultas previas para otorgamiento de licencias ambientales.
1994-2008



Fuente: las autoras.

El gráfico 1 muestra cómo los proyectos sobre hidrocarburos son en los que más se presenta la consulta previa como fenómeno de participación administrativa ambiental, con un número de consultas casi tres veces mayor en comparación con otros sectores. Este factor puede obedecer a dos razones: la primera, que muchos de los resguardos indígenas están asentados en territorio colombiano con presencia de hidrocarburos, y la segunda, que el mayor número de solicitudes de otorgamiento de licencias ambientales se presenta para este tipo de sector.

En relación con este sector es importante señalar que para la actividad de exploración sísmica no se requiere licencia ambiental, pero sí consulta previa, en cuyo caso se viene implementando un procedimiento que, según la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, establece tres fases que funcionan de la siguiente manera:⁹

Fase 1. Información y socialización

En esta fase la Dirección de Etnias coordina las actividades que se desarrollarán durante la consulta previa e informa ampliamente a la comunidad sobre el proyecto que se quiere realizar. Se identifican las personas que representarán a las partes durante todo el proceso: los representantes de la comunidad, los representantes de la empresa y los representantes de las instituciones del Gobierno.

Adicionalmente, se definen conjuntamente los planes de trabajo, los tiempos, el lugar para las reuniones y los periodos que necesita la comunidad para dar a conocer, compartir opiniones y sacar conclusiones sobre el proyecto.

La Dirección de Etnias informa a la comunidad sobre el proceso de consulta previa y la empresa interesada informa sobre las actividades que quiere desarrollar en el territorio donde está asentada la comunidad.

Fase 2. Identificación de impactos, medidas de manejo, mitigación, corrección o compensación

En esta fase la empresa interesada realiza con la comunidad los estudios de impacto ambiental y social. Es un proceso muy importante porque permite es-

⁹ Ministerio del Interior y de Justicia. *La consulta previa para proyectos de exploración de recursos naturales*, Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Etnias, Bogotá, D. C. (sin fecha).

tablecer los posibles impactos positivos y negativos del proyecto. Asimismo, permite que la comunidad acuerde con la empresa las medidas de prevención, mitigación, corrección o compensación de los impactos negativos y las medidas de aprovechamiento de los impactos positivos.¹⁰

En esta parte se debe garantizar que las comunidades tengan sus propios espacios para dar a conocer y compartir sus opiniones y sacar conclusiones sobre el proyecto. También deben recibir asesoría cuando lo requieran.

Esta fase termina con la reunión de protocolización de la consulta previa, donde las partes firman un documento escrito llamado Acta de Protocolización para hacer constar los acuerdos y compromisos adquiridos y además los mecanismos de seguimientos a los acuerdos pactados.

Fase 3. Sistematización y seguimiento

En esta etapa la Dirección de Etnias debe hacer seguimiento a las actividades determinadas en el proceso de consulta previa y organizar la información obtenida durante el mismo.

Para la etapa de explotación el procedimiento para la realización de la consulta previa se encuentra contenido en el Decreto 1320 de 1998, al cual ya hicimos referencia en este documento.

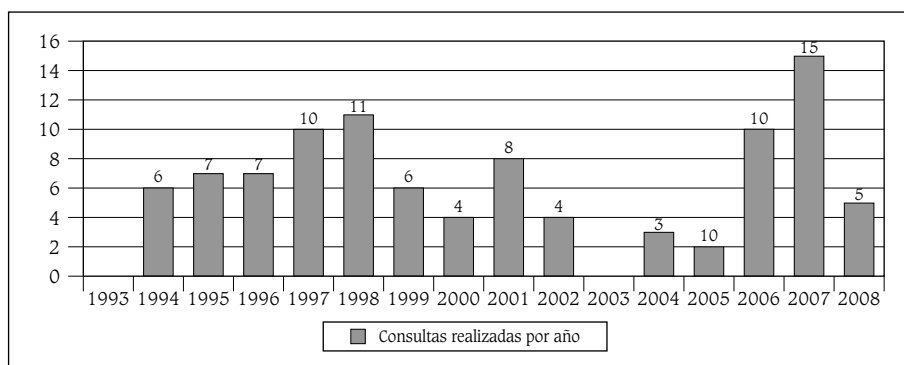
En términos porcentuales, de un 100% de procesos de otorgamiento de licencias ambientales que han tenido consulta previa el sector de Hidrocarburos representa el 43,87%, el sector energético el 13,26%, el sector de puertos y navegación el 5,1%, el sector minero el 6,1%, el sector vial el 17,34%, el sector de rellenos el 1%, plantas de tratamiento y producción el 7,1%, riego el 1% y científicos el 5,1%.

4.1. Consulta previa en licencias ambientales

A continuación se presenta un patrón histórico del número de consultas previas que se han realizado por años en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según la información oficial que dicha institución reporta:

¹⁰ Es necesario que esta fase sea acompañada en su totalidad por los organismos de control y por el Ministerio del Interior dado que en los expedientes analizados encontramos que esta parte del proceso se realiza sin ellos y en ocasiones se encuentran complicaciones en esta parte.

Gráfico 2. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 1993-2008



Fuente: las autoras.

El gráfico 2 señala que a partir de la Ley 99 de 1993, que organizó el Sistema Nacional Ambiental, entre otros asuntos, hasta el año 2000 se realizaron 51 consultas y desde el 2001 hasta el 2008 se realizaron otras 47, siendo el 2007 el año en el que más consultas se han presentaron.

De las bases de datos que se elaboraron frente al tema de consulta previa en el otorgamiento de licencias ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se extrajo que del total de 98 consultas, 68 fueron con pueblos indígenas, 23 con comunidades negras, 5 en donde hubo indígenas y negritudes y 2 con comunidades raizales.

De la gráfica se puede deducir que la tendencia inicial es ascendente, pues entre 1994 y 1998 se presenta un incremento significativo en los casos de consulta previa. Después se ve una baja en las cifras, situación que solo cambia entre 2006 y 2007. Creemos que esto se debe a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que siempre ha sido garante del derecho a la participación y en especial, del derecho a la consulta previa.

En cuanto a las Corporaciones Autónomas Regionales, el trabajo de investigación inició con el envío de un derecho de petición a cada una de ellas, con el fin de indagar sobre los procesos de participación administrativa ambiental en el ejercicio de sus funciones. Entre otras cuestiones, de sus respuestas logramos determinar algunos asuntos concretos en el tema de la consulta previa.

Es preciso anotar que el proceso de acceso a la información en Colombia es bastante complejo y en nuestro caso particular contamos con entidades que

hacen caso omiso a nuestras peticiones, a pesar de nuestra insistencia en las mismas por diferentes medios.¹¹ No obstante las anteriores dificultades, pudimos recopilar información de calidad, que nos arrojó los resultados que se exponen a continuación. Igualmente, es importante tener en cuenta que todos los resultados aquí expuestos se extrajeron única y exclusivamente de la información oficial suministrada por las instituciones ambientales.

De las 26 Corporaciones Autónomas Regionales y las siete corporaciones de desarrollo sostenible existentes en Colombia tuvimos la oportunidad de analizar la información proveniente de 31 de estas autoridades ambientales, dentro de las cuales se han realizado en total 51 consultas previas en el otorgamiento de licencias ambientales desde 1994 hasta el primer semestre de 2008.

Asimismo, encontramos que 14 Corporaciones Autónomas Regionales no han realizado ninguna consulta previa en el mencionado periodo y que ocho de ellas han realizado solamente una consulta. Al respecto es importante aclarar que no en todas las jurisdicciones de las Corporaciones Autónomas Regionales existen pueblos indígenas o comunidades afro-colombianas o territorios legalmente titulados, ni estas comunidades están presentes en todos los departamentos.

El cuadro 18 muestra las cinco corporaciones que obtuvieron el mayor número de consultas previas realizadas desde 1994:

Cuadro 18.

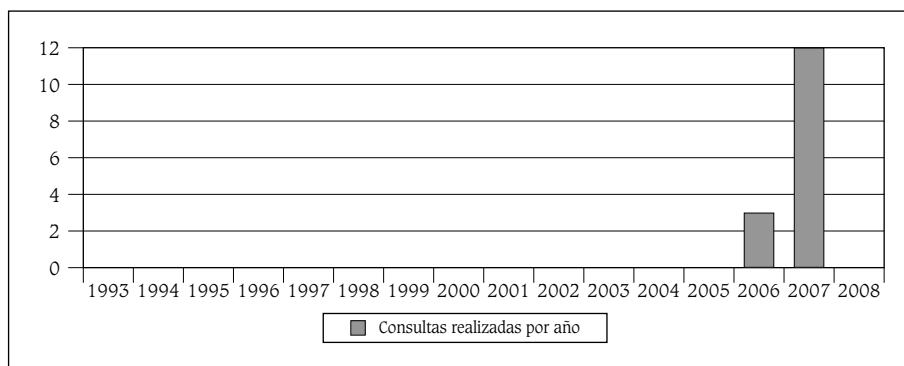
Corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible con el mayor número de consultas previas realizadas	Número de consultas previas realizadas por corporaciones autónomas regionales
CDA	15
CODECHOCÓ	8
CORPAMAG	5
CARDIQUE	4
CORPOGUAJIRA	4

Fuente: las autoras.

¹¹ Específicamente tres Corporaciones Autónomas Regionales de las que nunca se recibió información, a pesar del requerimiento escrito y verbal. Por su parte, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en algunas ocasiones ha suministrado información incompleta, no responde lo que se pregunta o no cuenta con la información solicitada, al igual que las Corporaciones Autónomas Regionales.

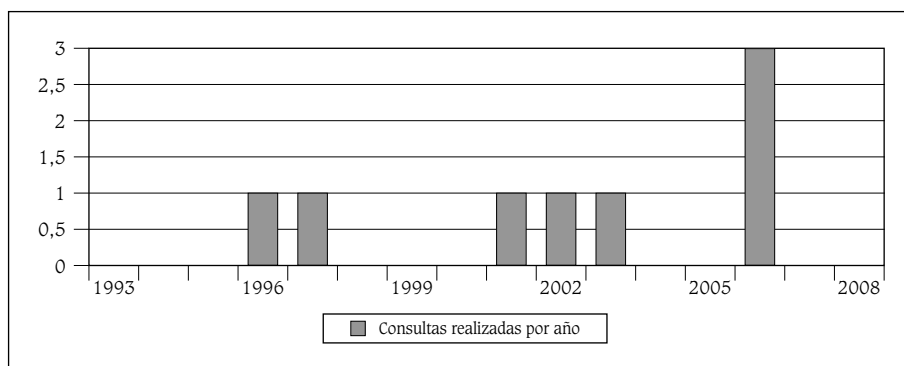
Los siguientes gráficos representan la información del cuadro anterior por institución y por años:

Gráfico 3. CDA-Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y oriente Amazónico



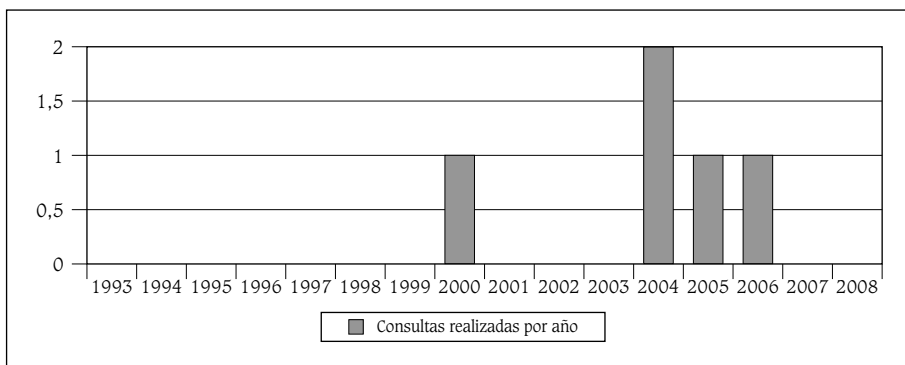
Fuente: las autoras.

Gráfico 4. CODECHOCÓ-Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó



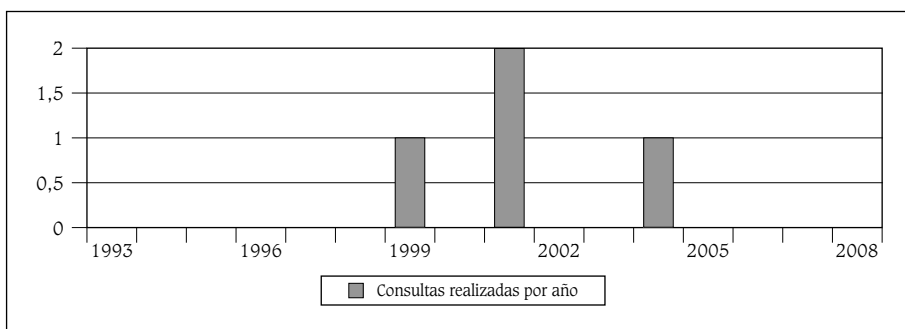
Fuente: las autoras.

Gráfico 5. CORPAMAG-Corporación Autónoma Regional del Magdalena



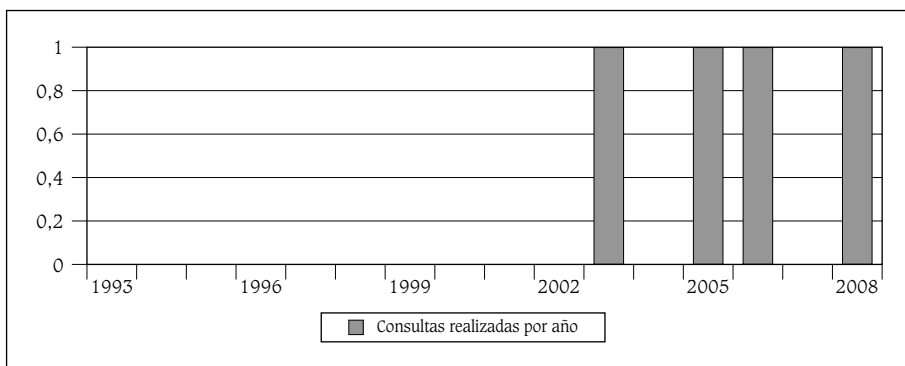
Fuente: las autoras.

Gráfico 6. CARDIQUE-Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique



Fuente: las autoras.

Gráfico 7. CORPOGUAJIRA-Corporación Autónoma Regional de la Guajira



Fuente: las autoras.

Contrastando la información anterior se tiene que las Corporaciones Autónomas Regionales que reportan la realización de consultas con comunidades negras son Cardique, Codechocó, Corpocesar, CVC, Corantioquia y Corpourabá. Las demás aseguran haber realizado sus consultas únicamente con pueblos indígenas.

4.2. Audiencias públicas e intervención de terceros en el otorgamiento de licencias ambientales

De la información obtenida sobre audiencias públicas realizadas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el otorgamiento de licencias ambientales se tiene un total de 51 proyectos relacionados por la información oficial, divididos en 10 categorías, de la siguiente manera:

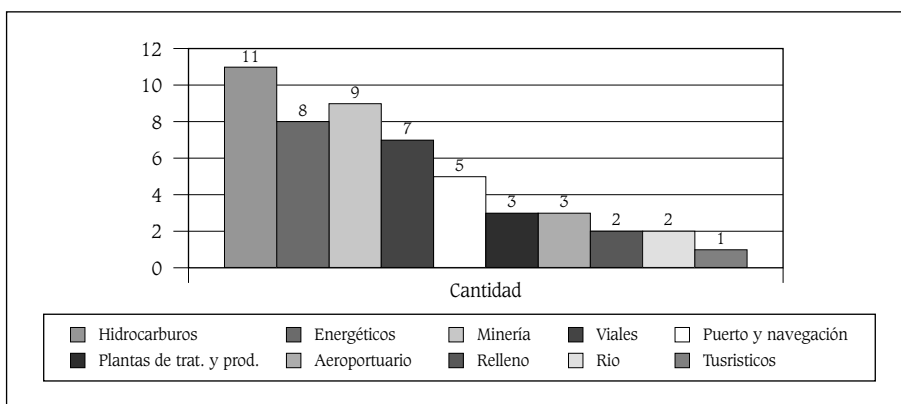
Cuadro 19.

Sector	Número de audiencias públicas por sector
Hidrocarburos	11
Energéticos	8
Minería	9
Viales	7
Puertos y navegación	5
Plantas de tratamiento y producción	3
Aeroportuarios	3
Relleno	2
Ríos	2
Turísticos	1
Total	51

Fuente: las autoras.

La anterior información se expresa de forma gráfica así:

Gráfico 8. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Audiencias públicas. 1994-2008

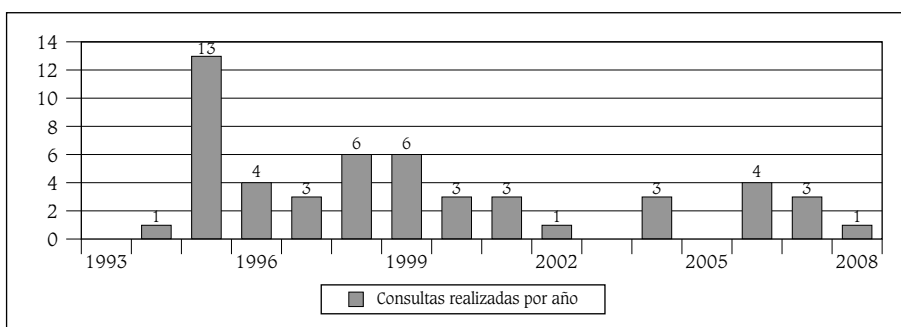


Fuente: las autoras.

Los anteriores datos señalan nuevamente que los sectores en donde más se presentan audiencias públicas son el de hidrocarburos y el energético, fenómeno que puede ocurrir por el número de solicitudes de licencias ambientales y por la importancia económica y social que representan este tipo de sectores.

A continuación se presenta un patrón histórico del número de audiencias públicas que se han realizado por años en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según los resultados de la investigación:

Gráfico 9. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 1994-2008



Fuente: las autoras.

Desde 1993 hasta el año 2000 se realizaron 36 audiencias públicas ambientales por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mientras que de 2001 a mediados de 2008 ese número disminuyó a 15, de acuerdo con los datos suministrados por las instituciones, lo que demuestra una disminución importante de la utilización de este mecanismo en los últimos años.

En términos porcentuales, el siguiente cuadro expresa, de un total de 51 audiencias públicas, cuántas se realizaron por año:

Cuadro 20.

Año	Número de audiencias	Porcentaje
1994	1	1,9%
1995	13	25,49%
1996	4	7,8%
1997	3	5,8%
1998	6	11,7%
1999	6	11,7%
2000	3	5,8%
2001	3	5,8%
2002	1	1,9%
2003	-	-
2004	3	5,8%
2005	-	-
2006	4	7,8%
2007	3	5,8%
2008	1	1,9%

Fuente: las autoras.

Como se ha planteado en este documento, la autoridad puede convocar a la audiencia pública de oficio; sin embargo, en el análisis que hemos efectuado encontramos que son escasas, por no decir casi nulas, las audiencias públicas que se dan de esta forma. Llamamos la atención de las autoridades ambientales para que en casos donde se presentan conflictos con relación a proyectos, donde la información es escasa, para que de manera oportuna y sin necesidad

de requerimientos se convoque la realización de audiencias públicas. De esta forma se puede, además de ofrecer información, minimizar los problemas y aclarar la realización de estos proyectos.

En cuanto a las Corporaciones Autónomas Regionales,¹² desde 1994 hasta mediados de 2008 se han realizado 164 audiencias públicas. Cinco corporaciones reportan no haber realizado ninguna audiencia en 15 años y las que más reportan se observan en el siguiente cuadro:

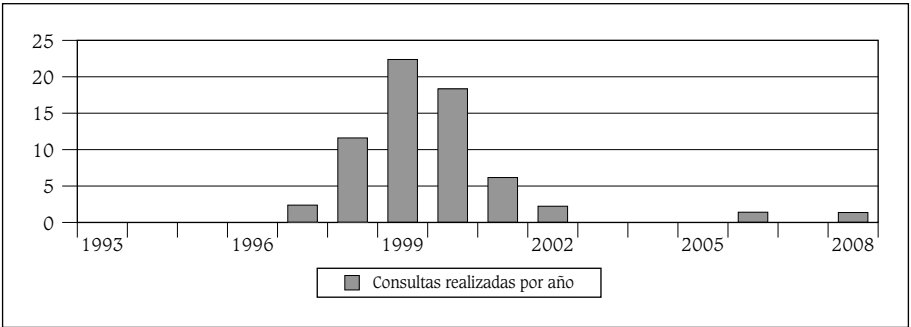
Cuadro 21.

Corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible con el mayor número de audiencias públicas realizadas	Número de audiencias públicas realizadas por corporación
CRC	58
CAR-CUNDINAMARCA	15
CVC	10
CARDIQUE	9
CORANTIOQUIA	6
CORPONARIÑO	6

Fuente: las autoras.

La anterior información se expresa en forma gráfica, por institución y por años, así:

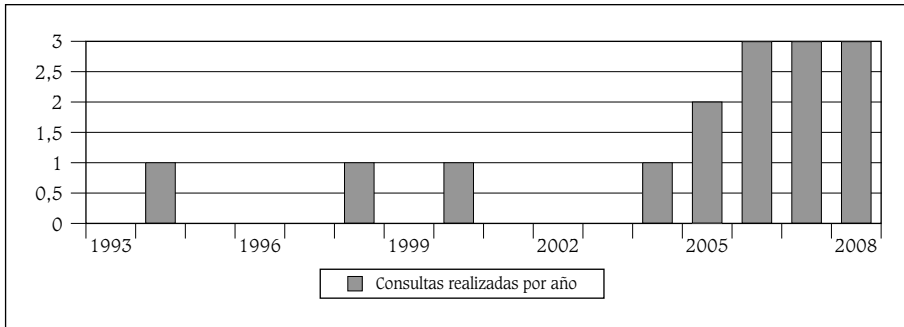
Gráfico 10. CRC-Corporación Autónoma Regional del Cauca



Fuente: las autoras.

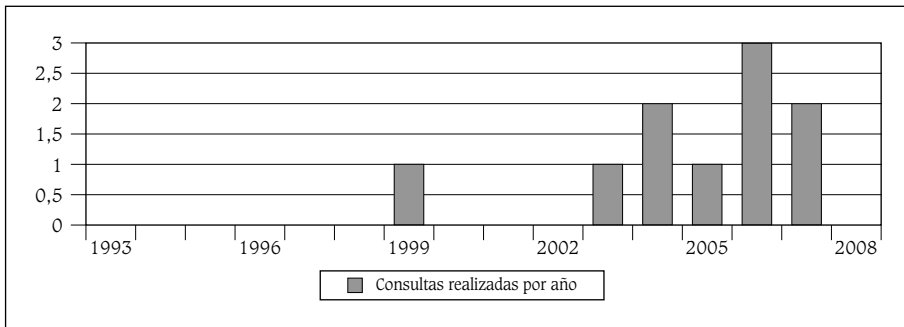
¹² Análisis sin información de tres Corporaciones Autónomas Regionales.

Gráfico 11. CAR-Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca



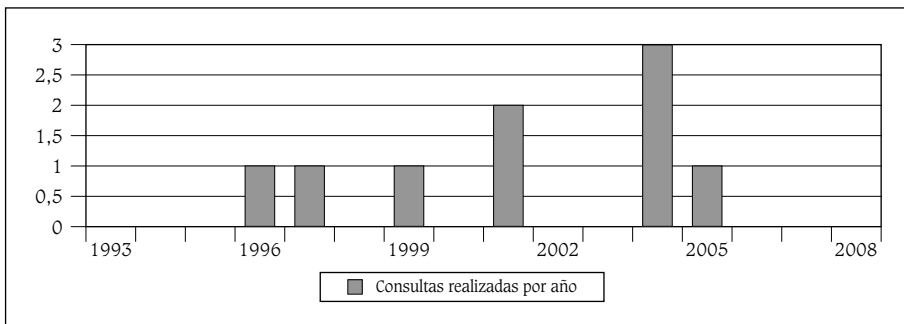
Fuente: las autoras.

Gráfico 12. CVC-Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca



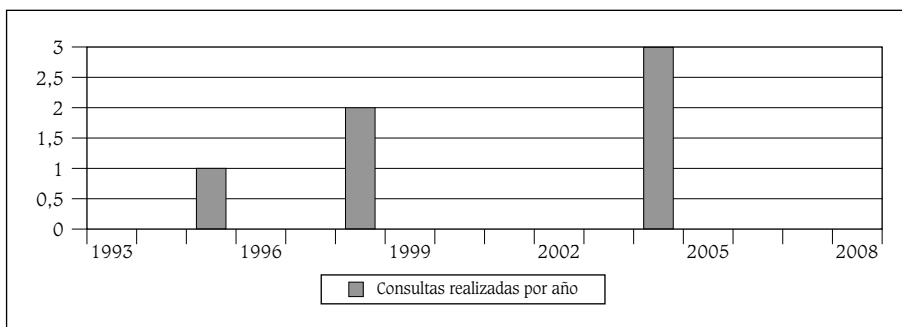
Fuente: las autoras.

Gráfico 13. CARDIQUE-Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique



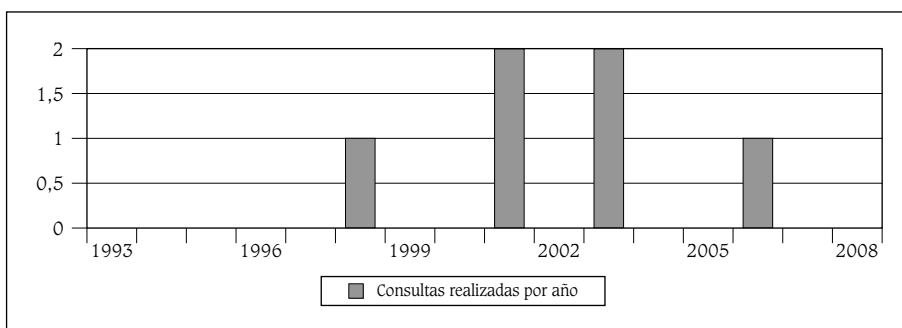
Fuente: las autoras.

Gráfico 14. CORANTIOQUIA-Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia



Fuente: las autoras.

Gráfico 15. CORPONARIÑO-Corporación Autónoma Regional de Nariño



Fuente: las autoras.

Con respecto a las autoridades ambientales urbanas, la recopilación de información solo arroja cifras de la Secretaría de Ambiente con una audiencia pública y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá con seis. A pesar del seguimiento realizado dentro de la investigación, es públicamente reconocido que el número de audiencias es mucho mayor pero las instituciones no cuentan con un sistema de información al respecto.

Frente al interrogante ¿cuántas audiencias públicas se han realizado para la presentación del Plan de Acción Trianual-PAT?, el siguiente cuadro responde de manera clara cuáles son las corporaciones con mayor índice:

Cuadro 22.

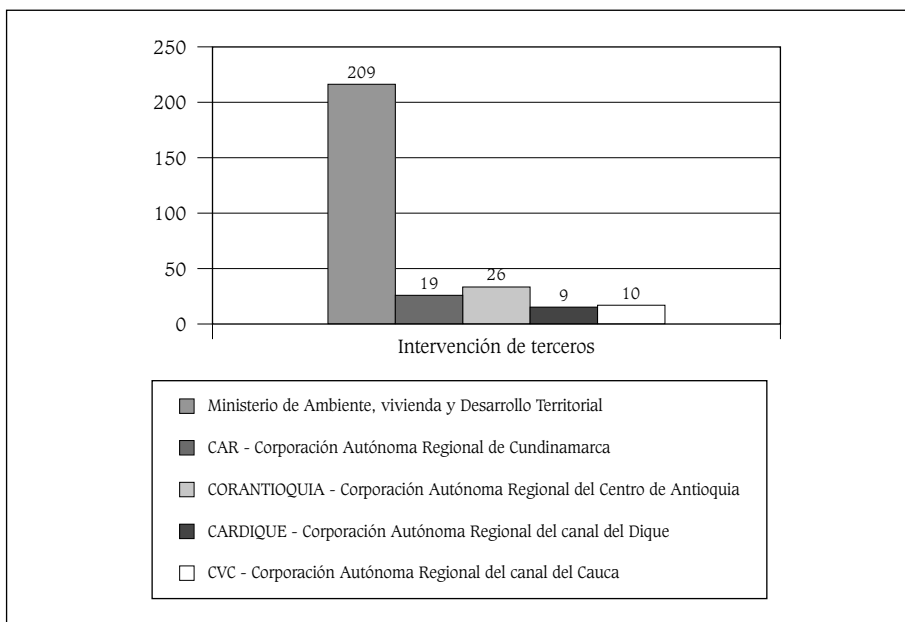
Corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible con el mayor número de audiencias públicas del PAT	Número de audiencias públicas realizadas por corporación
CAR-CUNDINAMARCA	15
CAM	8
CDA	6
CORPOBOYACÁ	5
CORPOMOJANA	5
CRA	5
CVS	5

Fuente: las autoras.

Al indagar si las comunidades indígenas y afro-colombianas participan en los consejos directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, del total de corporaciones que suministraron específicamente esta información, 8 responden negativamente y 25 de forma afirmativa a la anterior inquietud.

Por otra parte, el siguiente gráfico representa las intervenciones de terceros en los procesos de otorgamiento de licencias ambientales más significativas entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las Corporaciones Autónomas Regionales. Las corporaciones que cuentan con cifras más representativas son Corporaciones Autónomas Regionales, CORANTIOQUIA, CARDIQUE y CVC, como se muestra a continuación:

Gráfico 16.



Fuente: las autoras.

4.3. Algunas reflexiones sobre la participación en el proceso de licenciamiento ambiental

El tema de participación en materia ambiental logra hacerse muy importante en los documentos y en la normatividad ambiental pero no en su real ejercicio. Muestra de ello es que a partir de la expedición del Decreto 216 de 2003 la Dirección de Participación Ciudadana pasó a constituirse en la Oficina de Educación y Participación, a la cual le corresponden, entre otras funciones, las siguientes:

Aportar los elementos técnicos y conceptuales para la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de las políticas de educación ambiental y de participación ciudadana; promover y orientar el diseño y la evaluación de programas nacionales, regionales y sectoriales de educación ambiental en el sector productivo, las instituciones del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación; apoyar procesos de educación y participación en materia de desarrollo territorial, vivienda, agua potable y saneamiento básico y ambiental a través de diferentes instrumentos y mecanismos; mantener actualizado el sistema de información sobre las organizaciones de la sociedad

civil, de tal manera que permita generar o establecer alianzas estratégicas y desarrollar actividades propias de la política del sector; proponer mecanismos para la protección del conocimiento tradicional respecto del uso y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, en concertación con comunidades étnicas; orientar procesos de organización social para la concertación, definición y puesta en marcha de agendas regionales y locales para el desarrollo sostenible; conceptuar, en lo de su competencia, sobre la función ecológica de la propiedad en los casos que disponga la ley, en coordinación con los organismos.

Durante mucho tiempo la Dirección de Participación sirvió para promover espacios de participación concretos pero la nueva condición de oficina y las nuevas funciones le quitaron fuerza y protagonismo a esta dependencia.

Adicionalmente, de acuerdo con la información suministrada por las autoridades ambientales, los procesos de participación son escasos y en ocasiones esporádicos. Evidentemente, no existe una verdadera participación ciudadana en el proceso de licenciamiento ambiental y son muchos los casos en que las comunidades implicadas no tienen interlocutor válido que respalde sus intereses o ante quien, por lo menos, puedan manifestar sus inconformidades, todo lo cual contribuye a la generación de conflictos de carácter ambiental.

Lo anterior se demuestra con las siguientes estadísticas, recogidas con base en la información suministrada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre los otorgamientos de licencias ambientales y los procesos de participación:

Cuadro 23.

Año	Número de licencias otorgadas	Número de consultas previas realizadas	Número de audiencias públicas realizadas
2002	75	4	1
2003	107	-	-
2004	89	3	3
2005	147	1	-
2006	108	21	4
2007	105	16	3
2008	95	10	1

Fuente: información suministrada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de derecho de petición.

Como puede deducirse del cuadro anterior, los procesos de participación son escasos en estos procedimientos. Creeríamos que si las autoridades ambientales convocaran a audiencias públicas de oficio y si se conocieran más mecanismos como las intervenciones en estos procesos, los mismos serían mucho más eficientes y se haría realidad la promoción de la participación en las decisiones ambientales.

Después de observar las diferentes dificultades del ejercicio de la participación ambiental en Colombia y los resultados de esta investigación desde diferentes esferas, consideramos preciso señalar que se deben incentivar más los mecanismos de participación que hemos analizado. Se debe promover una gestión ambiental participativa, pero real, pues es posible afirmar que la participación, a pesar de su idílica consagración normativa, en la práctica presenta varios obstáculos para su realización como puede deducirse de lo anteriormente planteado.

Es necesario avanzar en la creación de instrumentos genéricos y en procesos que faciliten la participación de las personas y, además:

- Promover la construcción de sistemas de información ambiental de toda índole.
- Generar mecanismos de información, divulgación y comunicación entre el Estado y la sociedad.
- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.
- Definir recursos financieros y técnicos adecuados y suficientes para la participación.
- Incentivar la generación de procesos participativos planificados.

De no hacerse este proceso de cambio en materia de democracia participativa, aumentarán no solo los costos económicos sino también los costos sociales, políticos e institucionales como consecuencia de la deficiente incidencia de las comunidades en las decisiones ambientales, llegando a poner en riesgo los mismos proyectos, demorando su desarrollo, afectando las inversiones en las diferentes regiones del país y escalando los conflictos ambientales.

Por eso estamos de acuerdo con la aseveración a la cual debemos encontrar una salida, según la cual “La participación exige la existencia de un conjunto de condiciones sin las cuales puede convertirse en un mero formalismo o

ritual vacío de efectividad, o en un medio de manipulación negativo en la promoción del desarrollo social”.¹³

Posibles retos. Como venimos planteando, enormes desafíos se presentan en cuanto a la participación se refiere tanto para el Estado como para la sociedad civil en general.

Todos tenemos el reto de consolidar en Colombia la democracia participativa, la construcción de un nuevo ciudadano y el fortalecimiento de la sociedad civil en la gestión ambiental. Adicionalmente, el Estado tiene el desafío de desarrollar políticas públicas ambientales con el aporte y la participación de los demás sectores.

La sociedad civil también debe asumir nuevos retos en la protección del medio ambiente y los recursos naturales, para que se pueda hacer realidad el desarrollo sostenible en Colombia y se contribuya a que el país sea realmente un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista.

Lo anterior implica que no solo se requieren normas en materia de participación, se necesitan también procesos de educación, recursos y espacios reales que permitan a la sociedad civil incidir de manera positiva y propositiva en las tareas relacionadas con el ambiente. Es necesario aumentar los esfuerzos institucionales y contar con recursos para avanzar en el ejercicio de la participación.

Las autoridades ambientales deben comprometerse a garantizar mecanismos idóneos de información que posibiliten a las comunidades contar con elementos suficientes para una adecuada participación. Estamos en mora de hacer realidad el compromiso del Estado sobre una oferta pública de información analítica y comparativa que permita la participación efectiva del ciudadano y sus organizaciones en cada ámbito. Esta información genera las bases cuantitativas y cualitativas que ayudan en la toma de decisiones, implantación, evaluación y retroalimentación de la acción estatal.¹⁴

La participación representa muchos beneficios tanto para los ejecutores de proyectos como para las comunidades; sin embargo, en muchos casos no

¹³ *Ibid.*, p. 286.

¹⁴ Sobre este particular se sugiere ver, además, las estrategias y programas consagrados en la Política sobre Promoción de la Participación de la Sociedad Civil, del Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 2779 de 1995, *Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva*, DNP, 1995.

se tiene conciencia de ello, por lo cual un desafío importante es que todos los sectores tengan claridad sobre las garantías y beneficios de estos espacios. Además, es necesario contar con recursos económicos que garanticen el ejercicio real y efectivo de la participación.

Se requiere fortalecer a las organizaciones civiles para que conozcan y utilicen los espacios y mecanismos de participación porque aún “persisten condiciones de marginalidad y de exclusión económica, política y social que representan, para un gran porcentaje de colombianos, un obstáculo para la organización, la autogestión y el desarrollo de las capacidades, y su participación efectiva en los ámbitos existentes”.¹⁵

El empeño, tanto de las instituciones como de la sociedad en general, debe ser el de fomentar y fortalecer la democracia y la participación en Colombia y propiciar una cultura nacional que se caracterice por la incidencia directa de todos en las decisiones que se tomen, donde se respeten tanto los derechos fundamentales como los derechos colectivos, entre los cuales se encuentra el derecho a gozar de un medio ambiente sano.

El interés en este momento debe ser el de fortalecer los procesos de planificación y decisión participativa entre las autoridades ambientales, teniendo en cuenta, además, a las entidades territoriales (departamento, distritos, municipios y territorios indígenas). Para el logro de una gestión ambiental se requiere también una articulación entre estas instituciones y con las comunidades.

Es hora de entender que “los avances en el camino hacia la sostenibilidad son inseparables de los logros en la construcción de ciudadanía, toda vez que la condición de ciudadano solo se realiza en el compromiso proactivo con los asuntos del territorio. La efectividad de la gestión ambiental exige alta calidad en los procesos participativos que la soportan”.¹⁶

Finalmente, recogiendo los planteamientos anteriores, podemos señalar que para el logro de estos retos y desafíos es necesario aumentar los procesos de difusión y educación sobre los diferentes espacios y mecanismos de partici-

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES 2779 de 1995, Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva*, DNP, 1995, p. 10.

¹⁶ Zuluaga, C. y Carmona, Sergio. “Evaluación de la calidad de la participación ambiental: una propuesta metodológica”, en: *Revista Gestión y Ambiente*, Vol. 7, No. 2, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C., 2004, p. 109.

pación; establecer mecanismos idóneos para garantizar el derecho a la información; el desarrollo de capacidades de todas las personas para incidir de manera adecuada en los procesos y decisiones que se toman en el país; asimismo, el incremento de recursos humanos y económicos en cada una de las instituciones para garantizar procesos abiertos e incluyentes donde además se realice el seguimiento y la evaluación del ejercicio de los mismos con la colaboración e incidencia de todos.

Conclusiones

En el ámbito ambiental la participación compromete a todos los sectores (público, privado, academia, organizaciones comunitarias, etc.), en cuanto les recuerda que son usuarios y beneficiarios del ambiente y, en consecuencia, factores determinantes para su protección.

A través de la metodología implementada para este proyecto, logramos constatar cómo en materia ambiental la participación tiene un matiz fundamental, ya que ha revelado su capacidad de permitir avanzar hacia el desarrollo sostenible. Por eso consideramos oportuno implementar verdaderos procesos de participación a través de procesos cualificados, mediante el fortalecimiento de las comunidades y sus organizaciones. Es necesario desarrollar una política y la cultura de la participación en Colombia y los espacios establecidos deben tener un carácter vinculante, no simplemente constituyéndose en espacios consultivos sin fuerza y sin ninguna incidencia real en las decisiones ambientales.

El reto es lograr que el Estado y la sociedad civil se comprometan a hacer realidad el ejercicio de la participación con el fin de lograr una cultura participativa en Colombia. Se deben hacer efectivos los espacios de participación existentes y crear aquellos que posibiliten la construcción y el afianzamiento de la democracia participativa. Las instituciones deben abrir puertas hacia espacios reales de participación, a través de los cuales se lleven a cabo prácticas sociales que aporten a la transparencia en la gestión del Estado.

El papel de la sociedad civil es fundamental en el funcionamiento del Estado y la gestión pública en materia ambiental, por lo cual se requieren unas instituciones que motiven la contribución social dado que hoy estos espacios de participación administrativa son escasamente utilizados, no obstante su im-

portancia y el valor que tienen los conocimientos y experiencia en las zonas de los proyectos.

La toma de decisiones en materia ambiental requiere la promoción de la participación de todos los sectores y esto se logra con políticas públicas que aseguren a los diferentes actores en todos los niveles, el trabajo unificado, el diálogo y el intercambio de información en esta materia.

Factores como la falta o insuficiencia de información, las barreras y prejuicios culturales, la desigualdad social, la irresponsabilidad social, el desinterés y la falta de interés en los asuntos públicos, son algunos de los aspectos que condicionan e interfieren en los procesos participativos. De lo anterior es posible señalar que no es viable analizar o ejercer la participación sin tener en cuenta los contextos sociales, políticos, jurídicos y culturales concretos.

Es necesario superar la mutua desconfianza en el desarrollo de los procesos de participación. Por eso es importante fortalecer a la sociedad civil y sus formas organizativas, para lograr una gestión efectiva y eficaz que promueva además una cultura democrática que les permita a todos los actores sociales tomar decisiones. El fortalecimiento de la sociedad civil implica aumentar la capacidad de interlocución con el Estado, lograr recursos para la realización de sus trabajos y garantizar su mantenimiento en el tiempo a través de la realización de proyectos.

La defensa y la protección de lo público implican contar con una sociedad civil organizada y fortalecida para el desarrollo de la gestión ambiental en la planeación y ejecución de proyectos, además del seguimiento de los mismos. La participación no es solo una forma de control sino también una forma de co-gestión para la solución de los problemas, además de la prevención de los conflictos ambientales. En síntesis, la participación en la gestión es el reto para el nuevo milenio.

Anexo I

Consultas previas en los procesos de otorgamiento de licencias ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 1994-2008

Sector hidrocarburos

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidad
1994	34	GASODUCTO BALLENAS BARRANCA	COMUNIDAD INDÍGENA WAYUU
1994	170	AMPLIACIÓN POLIDUCTO GUANDALAY-NATAGAIMA	CASTILLA, NUEVA ESPERANZA, SAN MIGUEL DE COYAIMA, EL TAMBO, EL FLORAL, PALMA ALTA, SAN MIGUEL DE NATAGAIMA Y RINCÓN DE ANCHIQUE
1994	53	PROGRAMA SÍSMICO RÍO PUTUMAYO	INDÍGENA INGA
1994	56	PROGRAMA SÍSMICO CASANARE	INDÍGENA SIKUANI
1994	458	BLOQUE SAN JUAN NORTE	COMUNIDAD INDÍGENA DEL PUTUMAYO
1994	472	TRANSPORTE DE CRUDO EN CARRO TANQUE DEL POZO CAÑO DUYA 1 A LA ESTACIÓN SARDINAS.	RESGUARDO INDÍGENA DUYA (SÁLIBA)
1995	318	OLEDUCTO CUSIANA-LA BELLEZA-BOSCONIA-COVEÑAS-OLEODUCTO CENTRAL (Dos consultas)	INDÍGENAS ZENÚ DE SAN ANDRÉS DE SOTAVENTO, COMUNIDADES NEGRAS DE ANTIOQUIA Y ATLÁNTICO

Continúa

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidad
1995	283	PROGRAMA SÍSMICO BLOQUE SAMORÉ	COMUNIDAD UWA
1995	299	GASODUCTO DE OCCIDENTE	COMUNIDADES NEGRAS DE HORMIGUERO Y SUS VEREDAS CASCAJAL, CAUCA VIEJO Y LA PAILITA
1995	411	BLOQUE EXPLORATORIO SANTERO. PROYECTO SÍSMICO	COMUNIDADES NEGRAS GOLFO DE MORROSQUILLO
1995	682	BLOQUE EXPLORATORIO SAN JUANERO (Depto. Tolima)	COMUNIDAD INDÍGENA KARIB, COYAIMAS Y NATAGAIMA
1996	533	BLOQUE EXPLORATORIO B RÍO PUTUMAYO	INDÍGENAS SIONA, RESGUARDO BUENAVISTA Y MURUY MUINANE
1996	330	POZO EXPLORATORIO CORMORÁN 1 (Dpto. Meta)	YOPALITO, GUAMALITO, CHAPARRAL. COROSITO, WALABO 1, WALABO 2, SIKUANI DEL RESGUARDO WACOYO
1996	724	PLATAFORMA DE CHUCHUPA B (Depto. Guajira)	INDÍGENAS WAYUU
1996	199	BLOQUE EXPLORATORIO SANTANA B94 (Depto. Cauca y Caquetá)	INDÍGENAS INGAS
1997	542	PERFORACIÓN EXPLORATORIA POZOS PEGASP, TROYANO Y UNICORNIO (Depto. Putumayo)	COMUNIDAD INDÍGENA INGA Y AWA
1997	1479	BLOQUE DE EXPLORACIÓN SÍSMICA GAITANA (Depto. Huila)	BACHE, PAECES Y PANIQUITA
1997	1544	SÍSMICA 3 D ORTEGA PACANDE (Depto. Huila)	INDÍGENAS COYAIMAS
1997	1478	BLOQUE DE EXPLORACIÓN RIVERA (Depto. Huila)	PALERMO
1997	1547	BLOQUE EXPLORATORIO ABANICO (Depto. Tolima)	INDÍGENAS NATAIGAMA Y COYAIMAS
1998	299	GASODUCTO DE OCCIDENTE	COMUNIDADES NEGRAS DEL HORMIGUERO Y SUS VEREDAS CAJASCAL, CAUCA VIEJO Y LA PAILITA
1999	1385	PROYECTO SÍSMICO CAÑO DUYA (Depto. Casanare)	COMUNIDAD INDÍGENA DUYA

Continúa

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidad
2000	2303	PERFORACIÓN EXPLORATORIA EN EL BLOQUE GOLFO 1 (Depto. Huila)	RESGUARDOS INDÍGENAS PIJAOS, LA TATACOA
2002	2610	POZOS DE PERFORACIÓN SAN LORENZO 1 Y SAN LORENZO 2	COMUNIDAD NEGRA DEL MUNICIPIO DE CIMITARRA, SANTANDER
2004	2953	AREA DE PERFORACIÓN EXPLORATORIA SALINAS	COMUNIDAD WAYUU
2005	2969	PERFORACIÓN EXPLORATORIA ÁLAMO, MUNICIPIO DE TIBÚ, DEPTO DE NORTE DE SANTANDER	MOTILON BARI
2006-2008	3406	INTERCONEXIÓN GASÍFERA COLOMBIA -VENEZUELA PDVSA	INDÍGENAS WAYUU DE LOS CORREGIMIENTOS EL PÁJARO Y AREMASAIN (62 COMUNIDADES)
2006	3592	POZO EXPLORATORIO OCUMO II	INDÍGENAS SÁLIBA (RESGUARDO EL SUSPIRO: OROCUÉ-CASANARE)
2006	3607	ÁREA DE PERFORACIÓN EXPLORATORIA LAS GARZAS	INDÍGENAS SÁLIBA Y PIAPOCO (RESGUARDO TAPAOJO)
2006	241	CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DEL LOOP PALOMINO-LA MAMI	INDÍGENAS KOGUI, MALAYO Y ARHUACO
2007	3798	AREA DE PERFORACIÓN EXPLORATORIA CABIONA NORESTE	COMUNIDAD SALIBA Y PIAPOCO (RESGUARDO COROZAL TAPAOJO)
2007	3276	POZOS EXPLORATORIOS TEMBLÓN I Y IX (REENTRY)	COMUNIDAD INDÍGENA KOFAN
2007	3717	LÍNEA DE CONDUCCIÓN DE GAS: ESTACIÓN SANTA RITA-SALDAÑA	COMUNIDAD INDÍGENA PIJAO
2007	3567	AREA DE PERFORACIÓN EXPLOTARORIA LEOPARDO	COMUNIDAD INDÍGENA SALIBA (RESGUARDO EL DUYA)-OROCUÉ
2007	3604	INTERCONEXIÓN GASÍFERA COLOMBIA -VENEZUELA-PDVSA	INDÍGENAS WAYUU DE LOS CORREGIMIENTOS EL PÁJARO Y AREMASAIN (62 COMUNIDADES)
2007	3740	REENTRY MECAYA 1	COMUNIDAD INDÍGENA INGA DE PLAYA RICA Y WASIPANGA (PUTUMAYO)
2007	724	PLATAFORMA CHUCHUPA B Y CHUPA 14-BALLENA Y RIOHACHA (Modificación L.A.)	COMUNIDAD INDÍGENA WAYUU

Continúa

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidad
2007	3717	LÍNEA DE CONDUCCIÓN DE GAS SANTA RITA-SALDAÑA (TOLIMA). Modificación L.A.	COMUNIDAD INDÍGENA PIJAO
2008	3929	BLOQUE DE PERFORACIÓN EXPLORATORIA DOIMA	COMUNIDAD INDÍGENA PIJAO
2008	3970	AREA DE PERFORACIÓN EXPLORATORIA SALTARIN	COMUNIDAD INDÍGENA SIKUANI
2008	4011	ESTABLECIMIENTO DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA LA REACTIVACIÓN Y WORKOVER DE LOS POZOS BURDINE 1, 2, 4 Y 5.	COMUNIDAD INDÍGENA EMBERA-CHAMÍ (ORITO-PUTUMAYO)
2008	4163	ÁREA DE DESARROLLO DON PEDRO	INDÍGENAS PILAO

Sector energético

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidades
1995	304	LÍNEA DE TRANSPORTE BETANIA MIROLINDO	INDÍGENAS NATAIGAMAS Y COYAIMAS
1995	719	PEQUEÑA HIDROELÉCTRICA DE MITÚ (Depto. Vaupés)	GRAN RESGUARDO DEL VAUPÉS.
1997	1161	LÍNEA DE TRANSMISIÓN GRANADA (Dos consultas en 1997)	RESGUARDO INDÍGENA PANURE
1997	1426	INTERCONEXIÓN CON ECUADOR	COMUNIDAD NEGRA VEREDA EL PLACER
1997	749	LÍNEA DE TRANSMISIÓN 115 KV MOCO A	LA SUIZA, BELÉN DEL PALMAR, SAN LUIS, WASIPUNGO, CAMPO BELLO Y LA CRISTALINA
1998	1206	LÍNEA DE TRANSMISIÓN PUERTO LÓPEZ –PUERTO GAITÁN (Meta)	RESGUARDO EL TUPIAL Y LA VICTORIA
1999	112	HIDROELÉCTRICA URRÁ	COMUNIDADES INDÍGENAS-EMBERA KATÍO DE LA ALIANZA DE CABILDOS MENORES-SAN ANDRES DE SOTAVENTO
2001	2341	LÍNEA SUBTRANSMISIÓN ROZO-CERRITO (Depto. del Valle del Cauca)	COMUNIDAD NEGRA DE SAN BERNARDO

Continúa

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidades
2001	1749	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA COLOMBIA-ECUADOR. LÍNEA PASTO-QUITO	PARCIALIDADES INDÍGENAS DE TATAG E IGUAEZ DE LA COMUNIDAD DE IPIALES
2004	304	LÍNEA DE TRANSMISIÓN BETANIA-MIROLINDO	INDÍGENAS NATAIGAMAS Y CAYAIMAS
2005	2941-2491	500KV CIRCUITO PRIMAVERA-BACATÁ Y OBRAS ASOCIADAS	INDÍGENAS ARHUACOS
2006 (10 consul- tas)	3323	INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA COLOMBIA-ECUADOR./ Línea de transmisión a 230 KV circuito Doble Betania-Altamira-Mocoa-Pasto	SAN FERNANDO-LALAGUNA-MIRAFLORES-INCHUCHALA-PASTOS-CARLOSAMA-BARBARA-PIJAO-SANTA MARTA-CONDAGUA-SANTIAGO-SAN FRANCISCO-SAN ANDRÉS-REFUGIO DEL SOL
2008	758	LÍNEA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA CUESTECITA-VALLEDUPAR (MODIFICACIÓN PMA)	COMUNIDAD INDÍGENA WAYÚU (RESGUARDO CERRODEO, LOMAMATO, POTRERITO, EL ZAHÍNO, RODEITO-EL POZO Y MAYABANGLOMA)

Sector puertos y navegación

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidades
1996	498	PUERTO FLUVIAL LA BANQUETA	INDÍGENAS SUKUANI, ACHAGUA, PAPOCO
1999	1310	CONSTRUCCIÓN DE ESPOLONES (Depto. Guajira)	INDÍGENAS WAYUU
2000 (2) 2008	1313	PUERTO INDUSTRIAL AGUADULCE	COMUNIDAD NEGRA BAJO CALIMA
2006	2693	RECUPERACIÓN DE LA NAVEGACIÓN DEL RÍO META	INDÍGENAS ACHAGUA Y PIAPOCO (COMUNIDAD UMAPO Y LA VICTORIA)
2007	2619	PUERTO MULTIPROPOSITO BRISA	COMUNIDADES INDÍGENAS SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA

Sector minero

Año	No. de Expediente	Nombre del Proyecto	Comunidades
1996	256	PUERTO CARBONÍFERO RÍO CAÑAS	INDÍGENAS SIERRA NEVADA
1998	405	EXPOTACIÓN AURÍFERA RÍO SALDAÑA (Tolima)	COMUNIDADES INDÍGENAS COYAIMA, ORTEGA Y ATACO.
1998	1459	DEMA EXPLORACIÓN DE FERRONÍQUEL (Depto. Córdoba)	COMUNIDAD NEGRA DEL CORREGIMIENTO DE URE
1998	1871	CERREJÓN SUR	COMUNIDADES DE CAICEMAPA, BARRANCO ALEGRE, SINCELEJO, ARROYO HONDO, EL CERRITO, NUEVA ESPERANZA, LA GRANJITA Y EL CEREZO DE LA ETNIA WAYUU
2001	1936	EXPLOTACIÓN CARBONÍFERA ÁREA GUIMARAL	COMUNIDADES NEGRAS DEL CESAR "KU SOTO"
2007 (2)	3803	BLOQUE ANDINO SUR	COMUNIDAD INDÍGENA NATAGAIMA (YAVÍ Y LOS ANGELES)

Sector vial

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidades
1997	423	REHABILITACIÓN CARRETERA SAN FRANCISCO-SANTIAGO	COMUNIDAD INDÍGENA 47 INGA RESGUARDO SIBUNDOY PARTE ALTA
1997	1762	REHABILITACIÓN VÍA TUMACO-MOCHOA (Deptos. Nariño y Putumayo)	LOS PASTOS
1998	1445	MEJORAMIENTO VÍA VILLA GARZÓN-SAN JOSÉ DEL FRAGUA (Deptos. Caquetá-Putumayo)	COMUNIDADES INDÍGENAS Y NEGRAS DE PTO LIMÓN
1998	1500	MEJORAMIENTO VÍA MOCOCHA-PITALITO (Deptos. Putumayo-Huila)	INDÍGENAS INGA, KAMSA
1998	1619	MEJORAMIENTO VÍA PUERTO LÓPEZ-PUERTO GAITÁN (Depto. Meta)	INDÍGENAS ACHAGUA, PIAPOCO (RESGUARDO TURPIAL Y LA VICTORIA)
1998	1315	VARIANTE IPIALES (Depto. Nariño)	COMUNIDAD INDÍGENA DE LOS PASTOS
1998	1742	MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN: VÍA POPAYÁN-PURACÉ-LA	COMUNIDAD INDÍGENA DE SANTA CECILIA Y PURACE

Continúa

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidades
1998	1312	VARIANTE BACHE-ARENOSA, AIPE, NATAGAIMA Y GUAMO.	COMUNIDADES INDÍGENAS DE SAN MIGUEL Y CABILDOS DE BALOCA Y CAMINO REAL
1999	1380	CONSTRUCCIÓN DE LA VARIANTE VILLARICA-LA Y	COMUNIDAD NEGRA VILLARICA
1999	1912	VIA INTERNA ALTERNA BUENAVENTURA	COMUNIDAD NEGRA
2000	604	VARIANTE RIOACHA	COMUNIDAD WAYUU
2000	1723	REHABILITACIÓN CARRETERA SANTA CECILIA. SECTOR YUTO-CERTEGUI	COMUNIDAD NEGRA DE SANTA CECILIA, YUTO, CERTEGUI
2001 (3 con- sultas)	2375	RED FERREA DEL ATLÁNTICO	COMUNIDAD NEGRA DE TAMALAMEQUE, COMUNIDAD NEGRA DE SAN BERNARDO, COMUNIDAD NEGRA DE LA DORADA
2002	1447	MEJORAMIENTO CARRETERA TUMACO-ESMERALDAS (Dos consultas 2002 y 2001)	COMUNIDADES NEGRAS DEL CONSOJO COMUNITARIO ALTO MIRA Y FRONTERA DE TUMACO
2002	1376	REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA PUENTE SAN MIGUEL-BUENOS AIRES Y VILLA GARZÓN MOCOA.	COMUNIDAD NEGRA DEL MUNICIPIO DE PUERTO CAICEDO Y COMUNIDADES INDÍGENAS INGA-KOFÀN PAEZ
2006	1963	REHABILITACIÓN, CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE LA RED FERREA DEL PACÍFICO	INDÍGENA EMBERA CHAMÍ
2007	3829	DOBLE CALZADA BUENAVENTURA-LOBOGUERRERO	CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DE LA PARTE ALTA Y MEDIA DE LA CUENCA DEL RÍO DAGUA, COMUNIDAD INDÍGENA CHAMÍ AIZAMA (EMBERA), COMUNIDAD INDIGENA NASA KIWE (PÁEZ).

Sector de rellenos

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidades
2001	2036	RELLENO SANITARIO Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE RECICLAJE MUNICIPIO DE BUENAVENTURA	COMUNIDAD DEL CORREGIMIENTO DE ZACARÍAS, CAMPOHERMOSO, CALLE LARGA, ALTO POTEDÓ, GUADALITO, AGUAS CLARAS, SAN MARCOS Y BAJO POTEDÓ, COMUNIDAD INDÍGENA DE LA MESETA DEL RÍO DAGUA

Continúa

Sector de plantas de tratamiento y producción

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidades
1999	1993	PLANTA DE SÍNTESIS Y FORMULACIÓN DE GLIFOSATO	COMUNIDAD NEGRA DE PUERTO TEJADA
2001	2109	CONSTRUCCIÓN DE ALCANTARILLADO Y PLANTA DE TRATAMIENTO. MUNICIPIO VILLARICA (Depto. Cauca)	COMUNIDAD NEGRA MUNICIPIO VILLARICA
2001	2511	CONSTRUCCIÓN PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO SANITARIO Y PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS	COMUNIDAD NEGRA DE PUERTO TEJADA
2001	2135	PLANTA DE ALMACENAMIENTO DE COMBUSTIBLES	COMUNIDAD NEGRA SITIO NUEVO
2002	1993	PLANTA DE SÍNTESIS Y FORMULACIÓN DE GLIFOSATO	COMUNIDAD NEGRA DE PUERTO TEJADA
2004	2848	PLANTA DE PLAGUICIDAS	COMUNIDADES NEGRAS DE PUERTO TEJADA
2007	1993	PLANTA DE PRODUCCIÓN DE PLAGUICIDAS (Modif. de L.A.)	COMUNIDADES NEGRAS

Sector de riego

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidades
2006-2008	1020	DISTRITO DE RIEGO TRIÁNGULO DEL TOLIMA	INDÍGENAS PIJAO

Sector de investigación

Año	No. de expediente	Nombre del proyecto	Comunidades
2006	2894	PERMISO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	COMUNIDADES RAZALES DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA
2006 (2 consultas)	3329	PERMISO DE ESTUDIOS CON FINES DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	INDÍGENAS EMBERA KATIO Y YANACONAS INDÍGENAS EMBERA CHAMI
2007	3250	GENÉTICA DE LA CONSERVACIÓN DEL MANGLE IGUANERO EN COLOMBIA	COMUNIDADES NEGRAS DE SAN ANTERO (CÓRDOBA)
2007	3275	EVALUACIÓN DE BIOGEOGRAFÍA MOLECULAR	COMUNIDADES NEGRAS DE SAN ANTERO (CÓRDOBA)
2007	3304	ALGUNOS ASPECTOS QUÍMICOS Y ECOLÓGICOS SOBRE CORALES ARRECIFES	COMUNIDADES RAZALES DE SAN ANDRÉS ISLAS

Anexo II

Audiencias públicas en los procesos de otorgamiento de licencias ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 1994-2008

Sector hidrocarburos

Año	Expediente	Nombre del proyecto
1995	464	REPOSICIÓN POLIDUCTO DEL PACÍFICO
1995	244	EXPLORACIÓN SÍSMICA Piedemonte 93 LA TABLONA
1995	318	CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN OLEODUCTO CUSIANA EN ZARAGOZA
1995	318	CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN OLEODUCTO CUSIANA EN TAURAMENA
1995	318	CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN OLEODUCTO CUSIANA EN PUERTO BERRIO
1995	318	CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN OLEODUCTO CUSIANA EN TOLÚ
1996	535	EXPLORACIÓN SÍSMICA PATALO HUILA
1998	1687	CAMPO CUSIANA Y CUPIAGUA
1999	679	ÁREA DE PERFORACIÓN BLOQUE DIDNDAL
2001	679 A	EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS EN EL CAMPO GUADUAS
2006	2249	CAMPO LA CIRA INFANTAS

Sector energético

Año	Expediente	Nombre del proyecto
1994	200	HIDROELÉCTRICA ARRIEROS DE MICAY
1995	1044	HIDROELÉCTRICA DEL ALTO SINU URRÁ 1

Continúa

Año	Expediente	Nombre del proyecto
1995	275	REPOTENCIACIÓN TERMOBARRANQUILLA
1995	273	CENTRAL TERMOELÉCTRICA TERMOPAIPA
1998	1044	HIDROELÉCTRICA DEL ALTO SINÚ URRÁ 1
1998	1304	LÍNEA DE CONDUCCIÓN TERMOFLORES 3
2001	2341	LÍNEA SUBTRAMISIÓN A 34.5 KV ENTRE ROZO Y CERRITO
2006	3323	LÍNEA DE TRANSMISIÓN A 230 KV CIRCUITO DOBLE BETANIA-ALTAMIRA-MOCHOA-PASTO (S/E JAMONDINO)-FRONTERA Y OBRAS ASOCIADAS
2008	2233	PROYECTO HIDROELÉCTRICO PESCADERO ITUANGO

Sector puertos y navegación

Año	Expediente	Nombre del proyecto
1998	218	CONSTRUCCIÓN PUERTO GRANELERO DE AGUAS PROFUNDAS
1999	1178	TRANSVASE RÍO GUARINO-RÍO LA MIEL
1999	259	CONSTRUCCIÓN MUELLE CEMENTOS CARIBE
2002	1546	PUERTO INTEGRADO DE LA COSTA ATLÁNTICA
2004	1965	PROFUNDIZACIÓN CANAL DE ACCESO PUERTO DE BARRANQUILLA

Sector ríos

Año	Expediente	Nombre del proyecto
1996	368	DESCONTAMINACIÓN RÍO BOGOTÁ
1997	1178	TRANSVASE DEL RÍO GUARINO AL RÍO LA MIEL

Sector minero

Año	Expediente	Nombre del proyecto
1995	256	PUERTO CARBONÍFERO RÍO CAÑAS
1997	405	EXPLOTACIÓN AURÍFERA RÍO SALDAÑA
1999	579	EXPLOTACIÓN CANTERA EL PILAR
2004	2117	EXPLOTACIÓN DE MATERIAL DE CONSTRUCCIÓN EN CANTERA CERRO NEGRO-ALBÁN
2006	530	EXPLOTACIÓN DE GRAN MINERÍA DE LA RESERVA ECOLÓGICA PRIVADA LA FISCALA

Continúa

Año	Expediente	Nombre del proyecto
2006	1748	EXPLOTACIÓN DE GRAN MINERÍA DE HOLCIM
2007	3271	PROYECTO DE EXPLOTACIÓN MINERA EN LAS ÁREAS DE LOS CONTRATOS 144/97 "EL DESCANSO", 283/95 "SIMILOA" Y 284/95 "RINCÓN HONDO"
2007	2347	CANTERA SAN ANTONIO

Sector aeroportuario

Año	Expediente	Nombre del proyecto
1995	209	SEGUNDA PISTA DEL AEROPUERTO EL DORADO
1996	547	AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN AEROPUERTO RAFAEL NUÑEZ CARTAGENA
1998	209	SEGUNDA PISTA AEROPUERTO EL DORADO

Sector vial

Año	Expediente	Nombre del proyecto
1995	604	CONSTRUCCIÓN VARIANTE RIOACHA
1996	74	DESARROLLO VIAL DEL NORTE DE BOGOTÁ
1998	146	AUTOPISTA DEL CAFÉ
1999	1358	VARIANTE SN. FRANCISCO-MOCHA
2000	678	CONEXIÓN VIAL VALLE ABURRÁ RÍO CACUCA
2000	2218	AMPLIACIÓN CARRERA 76 MEDELLÍN
2007	981	CONSTRUCCIÓN SEGUNDA CALZADA NIQUIA HATILLO

Proyectos sobre rellenos

Año	Expediente	Nombre del proyecto
2000	2235	DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS
2004	2875	RELLENO SANITARIO MONDOÑEDO

Sector plantas de tratamiento y producción

Año	Expediente	Nombre del proyecto
1997	808	CONSTRUCCIÓN ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO SAN ANDRÉS
1999	1993	PLANTA PRODUCTORA DE GLIFOSATO
2001	2135	PLANTA ALMACENAMIENTO DE COMBUSTIBLES PALERMO

Sector turístico

Año	Expediente	Nombre del proyecto
1995	20	CARIBBEAN VILLAGE MOUNT SINAI

Bibliografía

- ALMONTE, José Rafael. *La participación pública en la legislación ambiental centroamericana y de la República Dominicana*.
- ARANGIO-RUIZ, Vicente. *Historia del derecho romano*. Biblioteca Jurídica de Autores Españoles y Extranjeros. Cuarta Edición. Madrid, 1980.
- CARMONA, Ángel y VILLEGAS, L.C. *Gestión ambiental en proyectos de desarrollo*. Publicaciones Fondo FEN. Colombia, 1996.
- CARRIZOSA UMAÑA, Julio. *La nueva política ambiental*. Boletín Actualidad Colombia, 2006.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE COLOMBIA. Legis. Bogotá, D. C., 2009.
- CORANTIOQUIA. *Gestión ambiental participativa*. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. Medellín, 2000.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencias T-469 de 1992, T-406 de 1992, C-180 de 1994, C-089 de 1994, C-328 de 1995, C-593 de 1995, C-535 de 1996, SU-039 de 1997, C-886 de 2002, C-418 de 2002, C-552 de 2002, C-891 de 2002, T-473 de 2003, C-127 de 2004 y C-451 de 2008.
- CUESTA, Renán. *Proceso constituyente y participación*. Escuela de Democracia, Derechos Humanos y Paz. Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.
- DELPINO, C. y SANHUESA, Andrea. *Módulos de participación ciudadana*. Publicaciones Corporación Participa. México, 2003.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Documento CONPES 2779 de 1995. Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva*. DNP. Bogotá, D. C., 1995.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS-FONADE. *Guía para el fortalecimiento de la gestión ambiental*. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo y Federación Colombiana de Municipios. Bogotá, D. C.
- ESGUERRA, Juan Carlos. *La protección constitucional del ciudadano*. Legis. Primera Edición. Bogotá, D.C., 2004.
- ESPITIA GARZÓN, Fabio. *Historia del derecho romano*. Universidad Externado de Colombia. Segunda edición. Bogotá, D. C., 2004.
- GÓMEZ, Alirio. *Historia de las ideas políticas*. Centro Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición. Bogotá, D.C., 1999.
- GONZÁLEZ, Esperanza. *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Capítulo Regional Valle del Cauca. Cali, 1995.
- GONZÁLEZ, Esperanza y VELÁZQUEZ, Fabio. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá, D.C. 2003.
- INICIATIVA DE ACCESO CHILE. *Segunda evaluación sobre la situación del acceso a la información, la participación social y la justicia ambiental en Chile*, 2005.
- INICIATIVA DE ACCESO ECUADOR. *Situación del acceso a la información, la participación social y la justicia ambiental en Ecuador, 2005*.
- INICIATIVA DE ACCESO EN AMÉRICA LATINA. *Segunda evaluación sobre la situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina 2004-2005*.
- INICIATIVA DE ACCESO PERÚ. *Situación del acceso a la información, la participación social y la justicia ambiental en Perú, 2005*.
- INICIATIVA DE ACCESO VENEZUELA. *Situación del acceso a la información, la participación social y la justicia ambiental en Venezuela, 2005*.
- LORA, Ana María, MUÑOZ, Lina y RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*. Publicaciones ILSA. Bogotá, D. C., 2008.
- MESA, Claudia y otros. *Herramientas para la participación en gestión ambiental*. FESCOL/DNP, Bogotá, D.C., 2000.

- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Manual de evaluación de estudios ambientales. Criterios y procedimientos*. Ministerio de Medio Ambiente, Convenio Andrés Bello. Bogotá, D.C., 2002.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. *La consulta previa para proyectos de exploración de recursos naturales*. Ministerio del Interior y de Justicia. Dirección de Etnias. Bogotá, D. C. (Sin fecha).
- MUÑOZ LOSADA, María Teresa. *Democracia y participación ciudadana: el nuevo orden constitucional y legal*. Escuela de Liderazgo Democrático. Corporación S.O.S. Colombia-Viva la Ciudadanía. Bogotá, D. C., 1995.
- NARANJO, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Temis. Octava Edición, Bogotá, D.C., 2000.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible*. Organización de los Estados Americanos. Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Washington, D.C., 2001.
- OROZCO J., ASTORGA, A. y AGUILAR G. *Manual de participación pública*. UICN. San José, Costa Rica, 2004.
- PARRA, Ernesto. "La trocha ciudadana", en: CNP. *Diez años de planeación al derecho. Memorias del VI Congreso Nacional del 2001*. Bogotá, D. C., 2001.
- PERALES, Iosu. *Poder local y democracia participativa en América Latina*. Fundación para la investigación y la cultura, 2004.
- PÉREZ, Jacobo. *Derecho constitucional colombiano*. Temis. Bogotá, D. C., 2003.
- PETIT, Eugene. *Tratado elemental de derecho romano*. Porrúa. México, 1999.
- PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. *Política preventiva de la Procuraduría en materia de derechos de los grupos étnicos*. Bogotá, D. C., 2007.
- PUERTA, Uber y otros. *La participación ciudadana y el desarrollo de la cultura política en Colombia*. Fundación Konrad Adenauer. Bogotá, D. C., 2006.
- QUINTANA RAMÍREZ, Ana Patricia. *Texto guía. Desarrollo comunidad y gestión ambiental. Teoría y metodologías de intervención*. Programa Ambiental GTZ. Pereira, Colombia, 2005.
- RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. "Principales instrumentos de participación ciudadana en la gestión ambiental", en *El Ministerio Público y la gestión ambiental*. Procuraduría General de la Nación. Bogotá, D. C., 2000.

- RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. "Nuevas alternativas para la solución pacífica de los conflictos ambientales", en *Identificación, manejo y resolución de conflictos ambientales*. Ministerio del Medio Ambiente / ICFES, Bogotá, D. C., 2001.
- RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. "La participación: un medio para prevenir y solucionar los conflictos ambientales en Colombia", en Beatriz Londoño Toro, Gloria Amparo Rodríguez y Giovanni J. Herrera Carrascal (Editores), *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia..* Universidad del Rosario. Bogotá, D. C., 2006.
- RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. "La consulta previa, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia"; "La consulta previa. ¿Oportunidad o amenaza?", en *La consulta previa: ¿para qué, cómo y quién decide?*, *Revista Semillas en la Economía Campesina*, No. 36/37 Bogotá, D. C., 2008.
- ROJAS RUBIO, Manuel. "Construyendo procesos de gestión ambiental participativa", en M. Cárdenas, C. Mesa y M. Rojas Rubio (Compiladores), *La participación ambiental*. Fundación Friedrich Ebert de Colombia-FESCOL. Bogotá, D. C., 1999.
- RYAN, Daniel. "Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad", en *Ecología de la información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*. FLACSO/ Chile-Nueva Sociedad; 2001; en prensa.
- SÁNCHEZ, Carlos Ariel. *Participación ciudadana y comunitaria*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, D. C., 2000.
- VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Participación social, planeación y desarrollo regional*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá, D. C., 1994.
- VÁSQUEZ SÁNCHEZ, Miguel Ángel. *Las políticas públicas y los compromisos de la investigación*.
- VARIOS AUTORES. *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Fundación Friedrich Ebert de Colombia-FESCOL. Bogotá, D. C., 1997.
- ZULUAGA, C. y CARMONA, Sergio. "Evaluación de la calidad de la participación ambiental: Una propuesta metodológica", *Revista Gestión y Ambiente*, Vol. 7, No. 2. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D. C., 2004.

Páginas web

ALIANZA POR EL PRINCIPIO 10. Disponible en: www.pp10.org

CADENA DE MEDIO BBC. Disponible en: news.bbc.co.uk

CONSORCIO DESARROLLO Y JUSTICIA. Disponible en: www.consortio.org

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Disponible en:
www.colombiastad.gov.co

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION. Disponible en:
www.fao.org

FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. Disponible en: www.farn.org.ar

INICIATIVA DE CLAES (CENTRO LATINOAMERICANO DE ECOLOGÍA SOCIAL).
Disponible en: www.otrodesarrollo.com

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA DE MÉXICO. Disponible en: www.ine.gob.mx

LA INICIATIVA DE ACCESO. Disponible en: www.accessinitiative.org

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL-MAVDT.
Disponible en: www.minambiente.gov.co

OFFICIAL DOCUMENTS SYSTEM OF THE UNITED NATIONS. Disponible en: www.daccessdds.un.org

ORGANIZACIÓN GLOOBAL. Disponible en: www.gloobal.net

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Disponible en: www.oas.org

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. Disponible en:
www.pnuma.org

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Disponible en: www.rae.es

RED DEMOCRACIA ACTIVA. Disponible en: www.sociedadcivil.net

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. Disponible en:
www.summit-americas.org

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Disponible en: www.unece.org

UNITED NATIONS. Disponible en: www.un.org

Las autoras

Gloria Amparo Rodríguez

Abogada. Especialista en Derecho Ambiental y Negociación, Conciliación y Arbitraje de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Máster en Medio Ambiente y Desarrollo con énfasis en Gestión Ambiental de la Universidad Nacional de Colombia. Candidata al Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Profesora de Carrera de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, donde además se desempeña como directora de la Especialización y de la Línea de Investigación en Derecho Ambiental. Cuenta con diferentes publicaciones sobre temas ambientales y étnicos. Entre ellos se destaca su participación como coautora de diversos libros como *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*, *Lineamientos para una reglamentación de la flora medicinal en Colombia*, *Función ecológica de la propiedad en resguardos indígenas* y *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*, entre otros. Editora de los siguientes libros: *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*, *Ciudades ambientalmente sostenibles*, *Comunidades étnicas en Colombia*. *Cultura y jurisprudencia*, *Temas de derecho administrativo contemporáneo*, del Centro Editorial de la Universidad del Rosario.

Lina Marcela Muñoz Ávila

Abogada. Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario; egresada en 2007. Se ha desempeñado como investigadora asistente dentro de la Línea de Investigación en Derecho Ambiental de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y como asesora jurídica en el Concejo de Bogotá. Ha trabajado como consultora en temas de Derecho Público y se inició en el área de las publicaciones siendo coautora del *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*. Actualmente trabaja como coordinadora de Proyectos del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos-ILSA.

Este libro fue compuesto en caracteres
Caxton 10 puntos, impreso sobre
papel propal de 70 gramos y encuadernado
con método Hot Melt, en el mes de agosto de 2009,
en Bogotá, D.C., Colombia



La participación ha adquirido una importancia fundamental en la gestión del Estado, no solo en lo que tiene que ver con la toma de decisiones, sino con la cogestión, el seguimiento y la evaluación de las mismas. Esta se constituye en el cimiento del Estado y de la democracia; un deber y un derecho que se sustenta en el principio

de solidaridad y en la unión de las comunidades en pos de un objetivo o de la integración de todas las personas en la construcción de un mejor país.

En materia ambiental se han establecido diferentes mecanismos y espacios a través de los cuales se busca hacer realidad el derecho a gozar de un medio ambiente y garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarles.

Esta publicación realiza la evaluación al ejercicio de la participación en los procedimientos administrativos ambientales, determinando los espacios y buscando establecer la capacidad de incidencia ciudadana en éste tipo de decisiones.

El estudio realizado por las autoras, posibilita establecer cuales son los aciertos y las dificultades que se han presentado en el desarrollo de estos mecanismos y proponer medidas o retos para lograr en Colombia una cultura participativa que en materia ambiental tenga como consigna:

“Yo participo. Tú participas. Todos decidimos”

