

La participación ciudadana en la protección del medio ambiente

Xiomara Esther Acosta Álvarez *

Resumen

La participación ciudadana en materia ambiental abre espacios y canales de relación permanente entre gobernantes y gobernados. Esta actuación conjunta permite que las decisiones en esta materia sean más razonadas, producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una sociedad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones.

La participación permite que se clarifiquen las actuaciones del gobierno, lo cual le facilita a la población intervenir en las decisiones.

En este artículo se analizan los diferentes instrumentos de participación ciudadana que otorgan la Constitución y la Ley para dirimir las diferencias y contradicciones que se presenten en asuntos ambientales, de tal manera que la población y las organizaciones sociales sean más activas en los procesos que se realicen en esta materia.

Palabras claves: Medio ambiente, participación ciudadana.

Abstrac

Citizen's participation on environment matters open spaces and canals of permanent relationships between rulers and those who are ruled. These joined action allows more reasonable decisions on these particular subject, as a product of a greater consensus of opinion, society problems can be known and the possibility to arrive to jointly solutions is practicable.

Participation clarifies government's actions, allowing the population to interfere in the decisions.

In this article the different instruments of citizen's participation given by the Constitution are analyzed, as the law, in order to resolve the differences and contradictions presented on environmental matters, so the population and the social organizations can be more active on the processes that can be held in this matter.

Key words: Citizen's participation, enviroment.

Introducción

La principal motivación de este trabajo es mostrar una nueva cara de los instrumentos de participación para nuestro país en materia ambiental.

* Abogada. Especializada en Derecho Administrativo y Gestión Pública. Profesora de Administración Pública de la Facultad de Administración de Empresas del Politécnico de la Costa Atlántica.

Estamos demasiado acostumbrados al pesimismo sobre las posibilidades de participación; parece que ya se hubiesen agotado los espacios y las formas. Las diversas organizaciones y la gente en general desconfían de las instancias estatales y de los funcionarios públicos del sector ambiental; existe mucha prevención e incluso miedo a permitir un ejercicio directo y abierto de los nuevos mecanismos consagrados en nuestra Constitución y desarrollados por las leyes.

Con este artículo queremos mostrar que es sencillo y fácil intervenir en materia ambiental. Deseamos que las autoridades ambientales sean líderes en materia de participación permitiendo un ejercicio amplio y democrático de estos derechos. Así mismo, queremos motivar a las comunidades y a los diversos grupos ambientalistas para que actúen y defiendan estos mecanismos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

1. VISIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN

La Constitución de 1991 establece la participación social como un principio del Estado y como un derecho.

El artículo 1° de la Constitución Nacional señala que Colombia es un Estado social de derecho, participa-

tivo y pluralista; el artículo 2° determina como uno de los fines del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

La Corte Constitucional ha hecho énfasis respecto a la democracia participativa al considerarla como «[...] un principio material que permea tanto la parte dogmática como la orgánica de la Constitución. Ella exige la reinterpretación del ejercicio del poder desde la esencia de los derechos de participación. La recuperación de la legitimidad institucional inspiró la consagración de diversos mecanismos de participación a lo largo del texto constitucional...»¹.

A través de la Constitución se desarrollan estos fundamentos en materia de participación, y se los señala como un derecho y como un deber; se definen espacios de participación en el ámbito político, administrativo, procedimental, normativo, cultural y educativo; en la formulación de planes de desarrollo; en la prestación y control de los servicios públicos; en la regulación de la calidad de bienes y servicios; en las decisiones sobre explotación de recursos naturales en comunidades indígenas y negras; en las relaciones laborales; en las decisiones ambien-

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

tales; en el control de la gestión pública y en el control judicial, entre otros.

Complementando este marco general, la Constitución establece la participación de la comunidad en las decisiones ambientales. En consecuencia, el Estado debe promover las condiciones para una igualdad real y efectiva en dichos procesos.

Los derechos colectivos, entre los cuales se encuentra el derecho al medio ambiente, constituyen la más novedosa categoría de protección de los derechos humanos. En ellos se trasciende de la individualidad, para defender a la comunidad, y a los géneros a los cuales pertenecemos pero que carecen de dolientes.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos: «[...] *No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares [...], sino que implica adicionalmente que el ciudadano pueda participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos, contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de*

manera sostenida en los procesos gubernamentales...»².

Las nuevas formas de participación social demuestran el abandono de las ideologías liberales clásicas, cuya piedra angular era el interés individual. Se abandona también la dicotomía «interés público - interés privado» y surgen los llamados intereses colectivos, pertenecientes a una pluralidad indeterminada de sujetos que en potencia pueden ser todos los que integran una comunidad.

2. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE NUESTRO SISTEMA DE PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Varias razones nos permiten considerar, en primer lugar, el inmenso valor de la participación y sus fortalezas. La actividad de los ciudadanos en defensa de sus derechos es la mejor contribución a la prevención de las violaciones de las normas ambientales. Se constituye en un freno poderoso a los abusos e incumplimientos de la ley.

Las diferentes comunidades que habitan en nuestro territorio son las que tienen la percepción de los problemas, las irregularidades y los peligros potenciales de aquellos proyectos que afecten el medio ambiente; por ello son las llamadas a ejercer la veeduría y control de los mismos.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-180 de 1995, p. 55.

La participación requiere de un proceso pedagógico; su ejercicio permite conocer a fondo nuestras realidades y problemas, así como las alternativas para su solución.

Los espacios que se abren para que la población civil opine y actúe son además instancias de mediación de conflictos y de negociación de nuevas alternativas y mejores condiciones para las comunidades. En ellos se generan compromisos directos no sólo frente a las autoridades ambientales, sino frente a la gente, y esto implica una mayor responsabilidad.

La participación permite asegurar el cumplimiento de las leyes y las regulaciones ambientales, no sólo con intervención mediante mecanismos informativos o evolutivos, sino con la interposición de acciones en defensa del derecho al ambiente sano y a la vida.

El requisito necesario para que operen los mecanismos de participación es fortalecer las oportunidades de capacitación a las comunidades. Sólo se entenderá la utilidad de estas nuevas herramientas que nos otorgan la Constitución y las leyes cuando sean conocidas por la sociedad civil.

La participación ambiental, como un ejercicio individual de las comunidades y organizaciones, no está exenta de los vicios que existen en los demás instrumentos participati-

vos. Las principales debilidades que se observan son: la falta de educación para que la gente participe; la ignorancia y el desconocimiento de los espacios existentes; la posibilidad de manipulación de los mecanismos por grupos políticos, ideológicos o económicos; la desconfianza hacia estos instrumentos, porque no se observa la incidencia de la participación en las decisiones finales que adopta la administración.

A los procesos de participación se les atribuye con frecuencia la responsabilidad por la demora en la toma de decisiones de la autoridad ambiental respecto a las licencias. Sin embargo, esta crítica es falsa. La experiencia nos ha demostrado que la lentitud de los procesos administrativos ambientales es directamente imputable a las autoridades respectivas, quienes en ocasiones no sólo demoran las licencias sino la convocatoria misma de los mecanismos de participación, que son un requisito necesario para la toma de decisión en los proyectos.

3. MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

El título X de la Ley 99 de 1993 consagra los instrumentos de participación, los cuales desarrollan los principios de la Declaración de Río y de la Constitución colombiana.

Estos procedimientos poseen dos características de gran importancia. En primer lugar, no exigen la de-

mostración de interés jurídico alguno, además los puede ejercitar cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera; incluso un niño los puede utilizar sin que sea rechazado su ejercicio.

Las principales vías de intervención pública ambiental por parte de las personas (no sólo los ciudadanos), las comunidades y las organizaciones se pueden clasificar en la siguiente forma:

3.1. Mecanismos para solicitar información

El artículo 74 de la Ley 99 de 1993 establece el derecho de petición de información ambiental:

Toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 23/73. Dicha petición debe ser respondida en diez días hábiles. Además toda persona podrá invocar su derecho a ser informada sobre el monto y utilización de los recursos financieros que están destinados a la preservación del medio ambiente.³

La Corte Constitucional, en sentencia T-567, de octubre 23 de 1992,

³ Ley 99 de 1993, Artículo 74.

señala que el reconocimiento constitucional del derecho de petición en la Constitución Política busca «*un acercamiento entre el administrado y el Estado, otorgándole al ciudadano un instrumento idóneo con el cual acudir ante él en busca de una información, o con el fin de que se produzca un pronunciamiento oportuno por parte del aparato estatal*».

El derecho de petición en materia ambiental tiene unas características que lo hacen diferente:

1. El fundamento de este derecho se encuentra en el artículo 23 de la Constitución Nacional.
2. La petición se puede interponer ante cualquier autoridad o persona privada.
3. La petición debe hacer referencia a uno de los tres aspectos contemplados en la norma:
 - a. Elementos susceptibles de producir contaminación
 - b. Peligros para la salud humana derivados del uso de dichos elementos
 - c. Recursos financieros ambientales.
4. El tiempo de respuesta es de 10 días máximo.
5. Si se desconoce el derecho de petición, se puede instaurar una acción de tutela, ya que se trata de un derecho fundamental, como lo ha afirmado la Corte.

6. Si el que desconoce el derecho de petición es un servidor público, procede en su contra un proceso disciplinario, por considerarse falta grave.

Para que la participación en materia ambiental sea eficaz y pertinente, se debe contar con una buena información, razón por la cual las comunidades y organizaciones deben emprender una campaña de educación sobre la forma de ejercer el derecho de petición, que si bien parece algo sencillo, es desconocido por muchas personas.

Por ejemplo, cuando se piensa en el ejercicio de cualquier mecanismo de participación, el primer paso que debe dar la comunidad es la recopilación y el análisis de la información que exista sobre el problema que se va a tratar. Se debe conocer la situación jurídica del proyecto u obra que se va a cuestionar, si existe un trámite de licencia o permiso, si se ha presentado o no un estudio de impacto ambiental, cuáles son los conceptos de la autoridad ambiental, etc.

De conformidad con lo establecido en los artículos 70 y 71 de la Ley 99 de 1993, las autoridades ambientales deben publicar sus decisiones en el boletín ambiental. Actualmente, esta exigencia se está incumpliendo en la mayoría de las corporaciones autónomas regionales.

Lo anterior busca que exista un

principio de PARTICIPACIÓN INFORMADA, lo cual permite no sólo procesos más dinámicos y enriquecedores, sino que garantiza un debate democrático, una presentación de pruebas, estudios y análisis transparentes y contribuye a fortalecer espacios para el análisis y, si es posible, la resolución de conflictos que de otra forma podrían degenerar en vías de hecho.

3.2. Mecanismos para intervenir en los procesos de producción y discusión de normas ambientales

En Colombia existe la figura de la INICIATIVA POPULAR NORMATIVA, consagrada en el artículo 2 de la Ley 134 de 1994 «[...] *La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de Actos Legislativos y de Ley ante el Congreso de la República, de Ordenanzas ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdos ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resoluciones ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por las corporaciones públicas correspondientes...*».

Los ciudadanos que quieran ser promotores de una iniciativa normativa ante alguna de las corpora-

ciones señaladas, deberán cumplir con los requisitos consagrados en los artículos 10 a 31 de la Ley 134 de 1994. Señalaremos, entre otros, el siguiente:

Para el trámite de una iniciativa popular normativa se requiere, en primer lugar, reclamar un formulario en la Registraduría del Estado Civil; a continuación se debe iniciar el proceso de recolección de firmas. Se precisa contar con el respaldo del 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente. El tiempo para dicha recolección es de seis meses.

El paso siguiente es la presentación de la iniciativa por parte del vocero. Se registra y se busca que la respectiva corporación le dé trámite. Si no se logra la aprobación de la iniciativa, se podrá acudir a la figura del referendo aprobatorio, consagrada en la Ley 134 de 1994.

3.3. Mecanismos para intervenir en los procesos administrativos ambientales

El artículo 69 de la Ley 99 de 1993 trata sobre la intervención en los procesos ambientales:

[...] Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias

de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales...

Las características de este mecanismo son:

- *Titularidad:* Cualquier persona puede ser interviniente.
- *No se precisa demostrar interés jurídico alguno:* Cualquier persona residente en el territorio nacional puede intervenir en un proceso en el que se diriman asuntos relacionados con el medio ambiente.
- *Requisitos:* Basta enviar una comunicación a la autoridad ambiental que conoce del proceso, indicando el deseo de ser interviniente, el nombre y dirección de la persona.
- *Efectos:* El interviniente administrativo se vuelve parte en el proceso; se le deben notificar todos los actos administrativos relacionados con el caso; puede interponer recursos, presentar pruebas, etc.

3.4. Mecanismos para intervenir en la administración de justicia

Cuando se agota la vía gubernativa, y no se logran resultados positivos, se puede recurrir ante la justicia ordinaria, mediante las acciones de tutela, populares, de grupo, de cum-

plimiento, inconstitucionalidad y penales.

Examinemos el objeto de algunas de estas acciones:

- *Acción de Tutela*: Se define como el instrumento constitucional que permite a cualquier persona, en cualquier lugar o momento, acudir ante una autoridad judicial para buscar la protección de un derecho fundamental que por cualquier hecho se considere vulnerado o amenazado. Procede contra cualquier acción u omisión de las autoridades que vulneren derechos y contra los particulares en los casos expresamente señalados en la reglamentación.

Para su procedencia en materia ambiental se requiere conexidad entre el derecho a un ambiente sano y otros derechos fundamentales (salud, vida, intimidad, etc.); se exige que no exista otro medio de defensa judicial eficaz y que el daño no se encuentre consumado, pues la tutela no tiene fines resarcitorios sino preventivos. También se puede acudir a esta acción como mecanismo transitorio para evitar un daño a un derecho colectivo.

Debe ser interpuesta por el afectado directamente o por otro en su nombre. Su objeto no es obtener indemnización alguna, sino la protección de los derechos.

- *Acciones Populares*: Su objeto, según lo establece el artículo 88 de la Constitución Nacional, es la protección de los derechos colectivos como el medio ambiente, los derechos de los consumidores y usuarios, la moral administrativa, entre otros. Mediante éstas se busca la prevención de un daño o la reparación del mismo. En este último caso, la indemnización corresponde a la entidad del Estado encargada de la conservación del recurso o derecho afectado. El actor recibe una recompensa por su labor en defensa del interés público.
- *Acciones de Grupo*: Son acciones indemnizatorias para reparar los daños causados a un número plural de personas. Sólo podrán interponerlas los afectados, y cualquiera de ellos representa los intereses del grupo, sin necesidad de que se le otorgue poder por los demás.
- *Acciones de Cumplimiento*: Reguladas por la Ley 393 de 1997. Su objeto es hacer cumplir las leyes y actos administrativos.

Se concluye así un breve recorrido por los principales mecanismos de participación en materia ambiental.