

La participación en materia ambiental: una estrategia en defensa de lo público

Facultad de Jurisprudencia



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Adelante en el tiempo

Hace veinte años Colombia era un pueblo ausente. Había mucho que escuchar y poco que opinar. La población era un actor silente que no participaba en las decisiones más importantes del país. Pero, para fortuna de la democracia, la Constitución Política de 1991 le dio un vuelco a la realidad colombiana. La participación dejó de ser una utopía y se convirtió en una realidad. Por eso, hoy existen diferentes mecanismos para que las personas puedan incidir en los

asuntos que les interesan y que son esenciales para su vida.

Esa gran fecha, 1991, además de traer cambios al modelo de Estado, significó un gran avance para la protección de los derechos colectivos. Se introdujo diversidad de normas que buscaban garantizar un ambiente sano y el desarrollo sostenible. Por esta razón, la Constitución también es conocida como "Constitución ecológica", pues está basada en una normatividad que encarna, como ninguna otra, los principios del Estado Social de De-

recho, como el derecho a una vida digna y a la satisfacción de las necesidades básicas.

No hay duda de que el esfuerzo de la Constitución Política es incommensurable. Peleó una dura batalla y se encargó de consagrar y proponer mecanismos que hicieran efectivo el derecho a la participación de las personas en materia ambiental. Desde ese momento el país ha avanzado, no se puede negar que en la sociedad se creó una verdadera conciencia sobre la importancia de proteger



Continúe el tema en el fascículo interactivo en www.urosario.edu.co/investigacion

Este artículo es una síntesis de los temas que desarrollan los grupos de investigación de la Universidad del Rosario. Este material cuenta con documentos, capítulos de libros, entrevistas, fotografías y bibliografía de apoyo, entre otros soportes o estudios, que el lector podrá **consultar en la página web** www.urosario.edu.co/investigacion.

Bibliografía

Fotografía

Página web

Video

Foro



los recursos naturales y el ambiente, ya que hoy en día existe una real preocupación por la defensa de lo público.

Es tal el cambio de mentalidad que se ha producido, que el interés de los ciudadanos por participar en las decisiones ambientales y de ejercer su derecho a acceder a la información es mucho más contundente que hace veinte años. Sin embargo, la batalla no está ganada, aún queda mucho camino por recorrer. Hoy por hoy, en gestión ambiental, así como hay un inventario de éxitos, también hay una lista de asuntos sin resolver.

• **Espacios y mecanismos anónimos.** Aunque la Constitución Política de 1991 estableció el compromiso del Estado de promover la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, los espacios y mecanismos de participación no son suficientemente conocidos y ejercidos por la sociedad en general.

• **Desconocimiento de proyectos.** Continuamente se generan conflictos o confrontaciones debido a que las empresas o incluso el Estado desean realizar un proyecto y encuentran oposición por parte de las comunidades, pues éstas desconocen cuál es objetivo del proyecto y sus alcances.

• **Contravía.** Ocurre que los nuevos proyectos de las empresas, sin fundamento alguno, resultan contrarios a los programas de desarrollo que propone el Gobierno Nacional y a los intereses de las comunidades, por lo que también se generan continuos enfrentamientos.

• **Ausencia ciudadana.** Muchas veces las comunidades implicadas no tienen un interlocutor válido que respalde sus intereses o a quien, por lo menos, puedan manifestar sus inconformidades, lo cual contribuye a la generación de conflictos de carácter ambiental. En otros casos, tampoco son tomados en cuenta sus requerimientos o sugerencias con relación a los proyectos.

• **Gestión ambiental participativa, el modelo del futuro**

Por todo esto, Colombia requiere de garantías suficientes para que los diferentes actores se organicen y fortalezcan su capacidad de concertación y participación. Es muy importante el aporte que la colectividad puede realizar en el mejoramiento de la calidad de vida, lo cual sólo es posible con la contribución real, efectiva y democrática. Sólo mediante los diferentes espacios y mecanismos de participación, se llega a informar, concertar y decidir sobre los proyectos que requieren licencias, autorizaciones o permisos ambientales. Por ello, según la investigadora Gloria Amparo Rodríguez, de la Línea de Investigación en Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario, un modelo de gestión ambiental participativa debe estar caracterizado por:

• La incidencia directa de la sociedad en las regulaciones y



La construcción de canales, por ejemplo, puede generar diferentes impactos ambientales.

A través de mecanismos democráticos, las comunidades colombianas pueden jugar un papel determinante en el mejoramiento de su calidad de vida, pues están en la capacidad de incidir en los proyectos ambientales que requieren de licencias, autorizaciones o permisos.

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 que 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 afectarlos.

• 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 organizaciones no gubernamentales (ONG) puedan contribuir al fortalecimiento de la gestión ambiental.

•• **Una participación real y tangible**

Para que este modelo funcione y no se quede en el papel, es absolutamente necesario que la participación se dé durante todo el proceso de otorgamiento de licencias y permisos. La comunidad debe estar presente

Retos para la participación

No se puede desconocer que actualmente se presenta un avance significativo en cuanto a la contribución social en la protección y recuperación de los recursos naturales y del ambiente. No obstante, se pueden lograr mejores resultados, para lo que se considera necesario:

- 1.** Promover entre las comunidades, las instituciones y el sector empresarial, el conocimiento de los espacios y mecanismos de participación y su ejercicio, con el fin de crear una cultura participativa.
- 2.** Que las entidades encargadas de la gestión ambiental realicen la evaluación sobre lo que hasta el momento ha acontecido con la utilización de los mecanismos de participación, con el objetivo de establecer parámetros muy claros sobre la implementación de los mismos.
- 3.** Contar con el aporte de todos los sectores (público, privado y la sociedad civil) para establecer la política ambiental nacional, regional o local.



desde la planeación hasta la ejecución de los proyectos. Esto es ineludible porque, como lo ha demostrado la historia, los cambios ambientales producen fuertes impactos sociales, culturales o económicos, muchos de los cuales siguen sucediéndose en el tiempo, por eso es vital estar en cada eslabón del proceso:

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 la información clara, veraz y, sobre todo, oportuna. Es claro, entonces, que desde la primera etapa es necesaria la participación de las comunidades, pues sólo 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.

Etapas de solicitud, realización del estudio de impacto ambiental y otorgamiento de la autorización

El derecho a la participación debe ser garantizado antes de la toma de una decisión o permiso otorgado por la autoridad ambiental, por lo cual la comunidad necesita contar con una información previa y adecuada so-



Para lograr una participación real y efectiva es necesario que la comunidad tenga información suficiente sobre las obras o proyectos que pretenden realizarse y su impacto ambiental. Por esta razón, es fundamental contar con el conocimiento de especialistas en este tema.



bre las obras o proyectos que pretendan realizarse. La sociedad debe ser escuchada durante el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental.

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 anterior 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 (Ángel S. E., Carmona, S., Villegas, L.C. Gestión Ambiental en Proyectos de Desarrollo, Fondo Fen Colombia, 1996).

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 de los recursos financieros y, además, se logra verificar el cumplimiento de las licencias o permisos que otorga la autoridad ambiental.

Etapa posterior o ejecución 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.



De esta forma, se puede concluir que si la participación en la gestión ambiental se da en todas las 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:

- Las autoridades ambientales competentes, en ocasiones, no poseen procedimientos permanentes y parámetros establecidos para las evaluaciones de proyectos y en otras ocasiones éstas no se hacen de manera profunda. Además, debido a que continuamente se están expidiendo normas procedimentales, las decisiones y requerimientos se efectúan de manera subjetiva, según el funcionario al que le corresponde llevar a cabo la evaluación.

- Muchas veces, las evaluaciones de los estudios presentados se

hacen desde el escritorio del funcionario, sin realizar 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 es suficiente, en la base de datos que permite disponer de información o de otros estudios realizados, a fin de no solicitar análisis presentados previamente y de los cuales se podrían observar aspectos propios a aplicar en el caso particular.

•• **El proceso de investigación**

Es claro que en materia de evaluación de procesos el vacío es

enorme, lo que obliga a los expertos a desarrollar propuestas metodológicas e investigaciones que permitan identificar las verdaderas razones por las cuales no se aplican las normas ambientales y por las que existen deficiencias en los procesos de participación.

Es precisamente en este campo donde la Universidad del Rosario, a través de su Línea de Investigación en Derecho Ambiental de la Facultad de Jurisprudencia, ha encontrado la oportunidad de llamar a la reflexión sobre la importancia de la contribución colectiva en la gestión ambiental. Éste es el reto para el nuevo milenio: que se dé el cumplimiento de las normas ambientales como una estrategia adicional para lograr la paz.

En este sentido, la línea de investigación ha dado dos grandes pasos: identificar en qué forma ha incidido la participación ciudadana en las decisiones ambientales, y determinar si dicha intervención

ha tenido alguna influencia en lo que respecta a la expedición de licencias. ¿Cuál es la realidad? ¿Se respetan los derechos de la comunidad? ¿Qué se está cumpliendo? ¿Qué queda por hacer?

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo general del proyecto de investigación "La participación administrativa ambiental en los procedimientos para el otorgamiento de licencias ambientales", financiado por el Fondo Institucional de la Universidad del Rosario, ha sido establecer cómo se han dado los procesos y hallar los campos en los cuales se ha presentado incumplimiento o evasión frente a la aplicación de las normas ambientales para que, luego, se puedan generar lineamientos que sirvan de herramienta (tanto a los ciudadanos como a la administración) en el ejercicio de la participación ambiental.

Este trabajo de investigación, que se está desarrollando desde el 2007, cuenta con una muestra de más de 100 expedientes sobre solicitudes de licencias ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Además, consta de conclusiones obtenidas en una serie de reuniones realizadas con expertos en la materia, representantes de Instituciones del Sistema Nacional Ambiental (SINA), las comunidades y las organizaciones sociales.

Los resultados arrojados al concluirse la primera etapa de este proyecto, permiten observar en profundidad el ejercicio de la participación: sus debilidades, oportunidades, fortalezas y retos hacia su implementación. Además, este análisis permitirá crear una base de datos, que tanta falta le hace al

Espacios de participación

Conozca los mecanismos que usted como ciudadano puede utilizar para hacer valer su derecho a participar y conocer información en materia ambiental:

Mecanismos Administrativos de Participación Ambiental

Tipo de Mecanismo	Reglamentación
Consulta previa con pueblos indígenas y comunidades negras.	Arts. 2, 7, 8, 10, 40, 79, 270, 330 de la C.N., Ley 21/91 (que aprueba el Convenio 169 OIT), Ley 99/93 (Art. 76), Dto. 1397/96, Dto. 1320/98 y Dto. 1220 de 2005.
Audiencias públicas ambientales.	Arts. 40, 79, 270 de la C. N., Ley 99/93 (Art. 72) y Dto. 330/07.
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) y Ley 850/03.
Intervención en los procedimientos ambientales.	Arts. 40, 79, 270 de la C.N., Ley 99/93 (Arts. 69, 70).
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).
Derecho de petición.	Arts. 23, 79 de la C.N., Ley 99/93 (Art. 74).

Fuente: Mecanismos de participación ambiental; cuadro realizado por Gloria Amparo Rodríguez



país. En la etapa final, se publicará un libro que contenga elementos o lineamientos que sirvan a la autoridad ambiental para promover el ejercicio de la participación. Se espera que los resultados tengan una incidencia en la gestión ambiental en un mediano plazo, es decir, de 4 a 9 años.

No hay duda de que este proyecto tendrá un impacto positivo para las autoridades ambientales, porque les permitirá reflexionar sobre los problemas que se presentan en el ejercicio de la participación y para las ONG ambientales, que son los representantes de organizaciones sociales y comunidades étnicas que necesitan conocer estos mecanismos y ejercerlos en beneficio del medio ambiente.



■ Facultad de Jurisprudencia

Preparados para consolidar un nivel de calidad que le permite a los futuros profesionales y especialistas adecuarse a las realidades de los órdenes jurídicos nacionales e internacionales.



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

www.urosario.edu.co/jurisprudencia

Adelante en el tiempo



Grupo de Investigación Derecho Público Facultad de Jurisprudencia

Línea de Investigación • Derecho Ambiental

Decano • Alejandro Venegas Franco

Directora de la línea de investigación • Gloria Amparo Rodríguez

Investigador Auxiliar • Lina Marcela Muñoz Ávila

Estudiantes que han colaborado con el proyecto • María Ximena Delgado Montero, Juan Pablo Muñoz Onofre, Marian Giselle Rico Rodríguez, Ingrid Mora Castro, Lina Sofía Guerrero Caballero, Paola Andrea Rayo Barón, Diana Monterrosa Garavito, Luis Javier Patiño Ramírez, Paola Ardila Roldán, Juan Carlos Gómez Bautista, Pamela Hernández López

Para mayor información escriba al correo grodrig@urosario.edu.co

Para profundizar en estos temas,
consulte la página web

<http://www.urosario.edu.co/investigacion>



Espere el
próximo
fascículo
el 2 de junio



Rector Hans Peter Knudsen Q. • Vicerrector José Manuel Restrepo A. • Síndico Carlos Alberto Dossman M. • Secretario General Luis Enrique Nieto A. • Gerente Comercial y de Mercadeo Marta Lucía Restrepo T. • Director del Programa de Divulgación Científica y Director del Centro de Gestión del Conocimiento y la Innovación Luis Fernando Chaparro O. • Gerente del Programa de Divulgación Científica - Margarita María Rivera V. • Periodistas Científicos - Julio Norberto Solano J. y Paola Martínez Ocampo • Diseño y Diagramación Ekon7 - Juan Manuel Rojas De La Rosa • Corrección de Estilo - César Mackenzie • Impresión OP Gráficas • Pre-prensa y Circulación El Tiempo.

ISSN 1909-0501

