

PARTICIPACIÓN AMBIENTAL MECANISMOS ESTABLECIDOS POR LOS ESTADOS ESPAÑOL Y COLOMBIANO PARA LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

Carlos Javier Velásquez Muñoz*

Resumen

Tanto la legislación ambiental del Estado español como colombiano establecen mecanismos para lograr, al menos en un nivel aceptable, la participación ciudadana en defensa del medio ambiente y de los recursos naturales; a pesar de ello, es claro que, al tratarse de un proceso incipiente, se hace necesario reforzar con decisión sus elementos estructurales: más y mejor educación ambiental en todas las etapas y niveles, mayor y mejor acceso a la información por parte de la población, y mayor asunción de responsabilidades y deberes ciudadanos en defensa del medio ambiente. Sólo de esta manera es posible concebir conciencia para una real participación activa.

Palabras clave: Derecho ambiental.

Abstract

Both Colombian and Spanish environmental law establish mechanisms to assure, at least at an acceptable level, citizen's participation in environmental and natural resources defense. Nevertheless as it is an incipient process it is necessary to decidedly reinforce its structural elements. More and better environmental education in all steps and levels; greater and better access to information on behalf of the population and greater responsibility and citizens' task taken in environmental defense. This will be the only way to acquire consciousness for a real active participation.

Key words: Environmental law.

Fecha de recepción: 24 de septiembre de 2003

* Abogado Universidad del Norte – Barranquilla (Colombia). Especialista en Derecho Ambiental, Universidad Externado de Colombia; Postgrado en Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca; Máster en Derecho Ambiental, Universidad del País Vasco, UPV/EHU (España). Catedrático Universidad del Norte y Universidad Libre seccional Barranquilla.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la participación pública ha aumentado de manera excepcional teniendo en cuenta la necesidad de crear y consolidar sistemas democráticos en los estados, así como conocer sobre las amenazas a la calidad de vida y al medio ambiente. No cabe duda que los habitantes del planeta esperan vivir en un marco de libertad de expresión, con equidad y justicia; de la misma forma como desean saber cuál es la calidad del agua que beben, qué contiene el aire que respiran y la tierra en la que realizan sus funciones vitales. De allí que los estados, históricamente reacios a reconocer que el mayor recurso con el que cuentan para el cumplimiento de sus cometidos son los ciudadanos, hayan comenzado a tomar conciencia acerca del valor que representa la sociedad civil en el logro del Desarrollo Sostenible, lo que ha llevado a fortalecer y acercar su colaboración con organizaciones no gubernamentales, sociales, sector privado y sociedad en general. No obstante, este cambio no ha sido rápido, ni fácil; el reconocimiento para con los individuos y diversos tipos de organizaciones ha despertado, despierta y despertará en el futuro, seguramente con mayor severidad en materia ambiental, enérgicas reacciones. Es claro que este tema, sesgado en algunos casos, maltratado en otros, resulta de notable importancia, como importante es abocar su comprensión, tarea a la cual nos dedicaremos a continuación. Sin embargo, es menester precisar que no se pretende, ni mucho menos, agotar todos los puntos de vista al respecto; este ejercicio académico constituye una mera aproximación circunscrita al conocimiento de 5 aspectos particulares: el primero se refiere al examen de la participación como concepto. Inicialmente se intenta un acercamiento a su definición y luego se realiza un breve recorrido por los tipos existentes de participación y la delimitación de las formas participativas; lo que permitirá modelar el punto central de este apartado, el cual se refiere a la participación como técnica de protección ambiental. El segundo asunto es el de los referentes constitucionales de la participación, esto es, la manera como las cartas fundamentales de los estados español, en primer término, y colombiano, a continuación, consagran el principio participativo, haciendo énfasis, obviamente, en los aspectos relativos al Medio Ambiente. El tercer apartado se ocupará de recorrer algunas de las más importantes declaraciones ambientales a nivel mundial, intentando advertir en su texto la manera como ha sido acogido y desarrollado el principio de participación. El cuarto apartado intentará, sin ser profundamente exhaustivo, pero no por ello de manera ligera, establecer y analizar los diferentes mecanismos de participación establecidos por los estados español y colombiano para la protección del Ambiente; y en quinto y último lugar se plantean algunas conclusiones.

Iniciemos entonces nuestro recorrido.

1. LA PARTICIPACIÓN

1.1. APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN Y CONCEPTOS GENERALES

Definir el concepto Participación se erige en tarea compleja, pues no constituye un concepto unívoco. La doctrina en general ha mostrado tradicionalmente diferencias sobre su entidad, significado y trascendencia; por ello cabría inicialmente considerar brevemente qué hemos de significar, en este caso, al subtítular de manera amplia: «la participación». ¿Acaso a la conquista de uno de los pilares del Estado social y democrático de derecho? o ¿simplemente a la reunión más o menos organizada de personas para reivindicar necesidades y/o derechos? o ¿quizás a una novedosa técnica preventiva de protección ambiental? Sin lugar a duda, todas y cada una de dichas acepciones caben en el intento, ya que si bien la participación constituye un concepto compuesto, es posible concebir con claridad en cada definición, notas características, que intentaremos aflorar en estas líneas iniciales.

De manera literal, el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* señala que participar es: «*tener una parte en una cosa o tocarle algo en ella*», por lo que participación es «*la acción y efecto de participar*».¹ Es habitual relacionarlo con la superación de los esquemas del Estado liberal basado en la separación entre el Estado y la sociedad y la consiguiente institucionalización del Estado Social que se fundamenta en la interpenetración entre el propio Estado y la sociedad.² La participación hace alusión «*al derecho, en tanto seres humanos, de tomar parte o iniciativa de la o las actividades que afectan su desarrollo y proyección*»³; Martín Mateo señala que «*la participación se trata en efecto de implicar activamente a los ciudadanos en la defensa de los intereses que tiene encomendada la administración, suministrando a ésta una más amplia cobertura para las competencias a su cargo*»⁴; García de Enterría introduce una visión jurídica del término al establecer que la participación «*se trata únicamente de hacer presentes en el proceso de formación de la Ley, y sin pretender excluir el sometimiento pleno que la administración debe a ésta, las demandas sociales efectivas, bien como conocimiento necesario para una mejor decisión, bien*

¹ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, 19 ed. Madrid, 1970.

² FONT I LLOVET, Tomás, Algunas funciones de la participación. En *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 45, 1985, p. 45-53.

³ GONZÁLEZ, Esperanza, *Manual para la participación ciudadana*. Bogota, Fundación Foro Nacional por Colombia. 1993. p. 5-6.

⁴ MARTÍN MATEO, Ramón, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Madrid, Trivium, 1994, p. 17.

habilitando fenómenos limitados de autodeterminación»⁵. Baño señala que «la noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, normalmente se hace referencia a ella considerándola gruesamente como una intervención de los particulares en las actividades públicas, en tanto son portadores de intereses sociales. Pero esta definición es suficientemente amplia para abarcar una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, empleando diversos medios, por diferentes órganos, cumpliendo distintas funciones, en numerosos niveles y otras especificaciones, con lo cual la especificidad de la participación ciudadana se escapa y produce serias dudas acerca de la utilización del término»⁶. Jordano Fraga sostiene que «en sentido jurídico todos los fenómenos participativos son reducibles a la idea de tener o tomar parte en las decisiones, o si se prefiere, según la dicción constitucional, en los asuntos públicos».⁷ Atrapaldi lo observa como «valor regulador del flujo de corrientes vitales del derecho que permiten adecuar el ordenamiento a los procesos evolutivos de la vida social y política»,⁸ y Macías Gómez indica que «participar no es ejercer el poder, sino tomar parte en su ejercicio»⁹; en líneas generales, la doctrina coincide en referirse a la participación como «la posibilidad dada a las personas de tomar por sí mismas una cierta parte en el ejercicio del poder, parte que puede ir desde la información y el diálogo hasta asociación y la toma de decisiones».¹⁰

Nótese la gran variedad de definiciones del concepto, y ello es comprensible en la medida que la participación no es más que una manifestación de la conducta humana, que puede ser cambiante, movable, a veces refleja, organizada o no, consciente o influenciada, entre otros calificativos, y que por tanto admite diversos tipos y requisitos. Por ello, para encontrar esas notas en común que hemos venido anticipando, es necesario dedicarnos ahora a estos aspectos.

1.2. TIPOS DE PARTICIPACIÓN

De la misma manera como encontramos infinitos intentos de definición, muchas han sido también las clasificaciones establecidas sobre participa-

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Principios y modalidades de la participación en la vida administrativa. En *Libro homenaje a Villar Palasí*. Madrid, Civitas, 1989, p. 42.

⁶ BAÑO, Rodrigo. Seminario Conceptual sobre participación: «Consideraciones acerca de la participación». En: www.Flacso.cl

⁷ JORDANO FRAGA, Jesús, *La protección del Derecho a un ambiente adecuado*. Barcelona, J.M. Bosch Editor, 1995, p. 190.

⁸ ATRAPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione stato - società*, p. 80-86.

⁹ MACÍAS GÓMEZ, Luis Fernando, *Introducción al Derecho Ambiental*. Bogotá, Legis, 1998, p. 154-156

¹⁰ RIVERO, Jean, *La participación directa en la vía política y administrativa*. Bruselas, Biblioteca de la Facultad de Derecho Universidad de Lovaina, 1986, p. 12 - 13.

ción. Si bien es cierto que su finalidad es la misma, esto es, impulsar al individuo a actuar; su contenido y su alcance son distintos, dependiendo de la forma como se participe: no es igual la participación política a la participación social, ni la comunitaria a la ciudadana. Partiendo de esta breve explicación y de un ánimo meramente indicativo, atendiendo y entendiendo las limitaciones de espacio y el deseo por cubrir con mayor atención lo referente a los aspectos participativos del ambiente, haremos referencia sólo a algunas de las tantas clasificaciones existentes.

1.2.1. Participación formal y no formal

Esta primera clasificación atiende a la idea de que los ciudadanos o miembros de un conglomerado social pueden participar acudiendo a instancias formales, es decir, atendiendo mecanismos establecidos por el ordenamiento político-jurídico, o que, por el contrario, pueden hacerlo a través de canales e instancias ajenas al orden político-jurídico, más por el deseo de satisfacer alguna necesidad o reivindicar algún tipo de situación particular. Así las cosas, en el primer grupo estarán todos aquellos canales e instancias creados como consecuencia de la manifestación del Estado y que por tanto legitiman desde dicho orden a quienes a ellos recurran, como ejercer el voto, acudir a referendo, a consultas populares, constituir veedurías ciudadanas reglamentadas en la Ley, o ejercer acciones judiciales en defensa de intereses personales o colectivos. En el segundo caso estará presente cualquier manifestación, organizada o no, para reivindicar algún tipo de necesidad, como ejemplo, los «cacerolazos» en Venezuela para pedir el derrocamiento del presidente de turno, las madres y abuelas de la Plaza de Mayo en Argentina, las manifestaciones espontáneas contra la contaminación producida por el vertido de hidrocarburos en España, las reuniones contra la guerra, etc.

1.2.2. Participación social, comunitaria, ciudadana y política

Esta clasificación es considerada la clasificación teleológica de la participación, pues se verifica teniendo en cuenta la finalidad del acto participativo, además admite un segundo criterio de verificación, el cual va en relación con el sujeto que participa. Así, es preciso distinguir aquellos que operan en la esfera privada de los particulares de aquellos que operan en el ámbito de lo público. Entre las dos primeras modalidades de participación están la participación social y la participación comunitaria. La primera 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 progresivamen-

te un tejido social de organizaciones que puede ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública. Por su parte, 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.

Los tipos de participación que se desenvuelven en el ámbito de lo público son la participación ciudadana y la participación política. La participación ciudadana se define como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular y la participación política como la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política, es decir, orientada hacia el ejercicio y Constitución del poder político.

1.2.3. Participación ante las ramas del poder público: Administrativa o Ejecutiva, Legislativa y Judicial

Esta clasificación es de aquellas denominadas formales y parte de un criterio meramente orgánico; la participación se determina en función del órgano ante el cual se ejerce. La participación ejecutiva es aquella que se realiza ante los órganos ejecutivos del poder público, responde a todos aquellos mecanismos establecidos para que el ciudadano acuda ante los órganos administrativos del Estado para exigir a éstos que adopten las medidas y ejercer las acciones para manejar en la práctica al Estado de acuerdo con la Ley y para el cumplimiento de los cometidos estatales. La participación legislativa supone la posibilidad de que los particulares hagan uso de aquellos mecanismos establecidos para contribuir, impulsar e incitar el establecimiento de normas por parte del Parlamento o Congreso, así como de ejercer control de la actividad legislativa correspondiente. Por último, la participación judicial, como su nombre lo indica, asegura el derecho de todos los asociados de acudir ante la administración de justicia y ser beneficiarios de la tutela judicial efectiva.

1.2.4. Participación orgánica, funcional y cooperativa o colaborante

Dentro de la participación administrativa o ante la rama ejecutiva del poder público aparece una subclasificación reseñada tanto por la doctrina administrativista española¹¹ como la doctrina administrativa colombiana¹², y es aquella que habla de la participación orgánica y la participación

funcional. La primera hace referencia a la incorporación del ciudadano en los diferentes órganos de la Administración Pública. «Mediante la participación orgánica se pretende acercar las estructuras administrativas a la propia realidad introduciendo en sus órganos representantes de organizaciones y asociaciones ciudadanas. Por su parte, la participación funcional consiste en la realización por parte de los particulares o administrados, individualmente o asociados, de actuaciones materialmente públicas desde fuera de la organización administrativa en el seno de un proceso decisorio». ¹³ En último término tenemos un tipo de participación denominada colaborativa o cooperante, en virtud de la cual el ciudadano ni se incorpora a la administración para ejercitar algún tipo de función administrativa, ni ejerce dichas funciones desde su ámbito privado, sino que colabora con su acción privada el camino que debe recorrer la administración para el cumplimiento de sus cometidos.

Cabe señalar, para finalizar este punto, que al margen de las clasificaciones señaladas, este esfuerzo académico sólo hará relación a un tipo de participación formal, es decir, enfocado hacia el análisis de los mecanismos dispuestos desde la estructura de poder de los estados español y colombiano para la defensa del Ambiente y los Recursos Naturales.

1.3. REQUISITOS Y ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA PARTICIPACIÓN

Ya hemos sostenido antes que el acto de participar es derecho de todo ciudadano, independientemente de la naturaleza y denominación que los distintos ordenamientos deseen dar, lo que no obsta para que el acto participativo esté limitado por una serie de requisitos y elementos, lo que en materia ambiental no constituye excepción. Los requisitos pueden ser de dos tipos: objetivos y subjetivos. Dentro de los primeros es importante destacar el que exige reconocimiento de la existencia de un derecho o conjunto de derechos; en este caso, a disfrutar de un Ambiente Sano o Adecuado; lo que conlleva la obligación del Estado de garantizar la intervención del poder público y el ciudadano en su protección. Entre los aspectos subjetivos cabe mencionar, como sostiene Martín Mateo, que «para que la participación tenga lugar deberán cumplirse los requisitos de educación, información e involucramiento activo». ¹⁴ El primer aspecto tiene que ver con la necesidad de despertar conciencia ambiental desde temprana edad, incluyendo en la enseñanza al interior de la estructura familiar inicialmente

¹¹ JORDANO FRAGA, *op. cit.*, p. 198.

¹² MACÍAS GÓMEZ, *op. cit.*, p. 156.

¹³ JORDANO FRAGA, *op. cit.*, p. 199.

¹⁴ MARTÍN MATEO, *op. cit.*, p. 57.

y luego con la inclusión en el p nsium académico de las instancias formales y no formales de educación y la socialización de principios, valores y virtudes relativas a la coexistencia pacífica entre el ser humano y el ambiente; pero no sólo educación dirigida hacia nuevas generaciones, sino también enseñar a las generaciones adultas. Tal como ocurre con las campañas para prevenir el uso del alcohol o del tabaco, que la posibilidad de aprender no termina a edad determinada, sino que es tarea permanente. Y respecto a este tema es necesario despertar la conciencia y sensibilidad de todos. En cuanto a la información, es claro que si no se tiene información o si se cuenta con poca, es imposible participar o la participación será deficiente, desenfocada y sin sentido. Sólo con información es posible participar constructiva y propositivamente en defensa de los intereses cualquiera sea, en este caso, el ambiente. Por último, es necesario que con las herramientas de formación e información el ciudadano actúe de manera activa y asuma la responsabilidad que le cabe en el tratamiento de los problemas ambientales. La posibilidad de gozar de un ambiente sano o adecuado no se puede entender únicamente desde la óptica del reconocimiento de un derecho, sino que es también deber que se asume con plena responsabilidad, y debe entenderse como que a partir de su realización se preserva el espacio vital de realización.

1.4. LA PARTICIPACIÓN COMO TÉCNICA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Ligando nuestros pensamientos con las notas finales del acápite anterior, es necesario señalar que siendo la participación responsabilidad común, encuentra, por dicha razón, el sustrato que la convierte en poderosa técnica de protección ambiental; *«el reconocimiento a los individuos de actuaciones subjetivas activas para la protección del medio ambiente junto a los correlativos deberes y obligaciones, sirven para consolidar el significado de la función pública de protección del medio ambiente como elemento esencial del estado, que pasaría a ofrecer el paradigma del nuevo estado ecológico»*.¹⁵ Quizás para corroborar lo dicho es significativo retrotraernos brevemente al origen de las preocupaciones ambientales actuales, pues éstas tienen en sus comienzos, como uno de sus principales detonantes, a los movimientos sociales de finales de los años sesenta. En los sesenta se desarrolla en Norteamérica la «onda hippie», que toma como una de sus banderas la necesidad de lograr relaciones de respeto con el entorno natural y la modificación radical de los desbordados y cada día crecientes hábitos de consumo arraigados en una conciencia que

¹⁵ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, Derechos Fundamentales subjetivos y colectivos al medio ambiente. *Revista de Administración Pública* N  95, 1997, p. 347.

asimilaba consumo a bienestar. Ante tal anulación de valores, dicha «onda» progresa bajo la idea de un pasado mejor, en la reminiscencia de un paraíso perdido, no transformado por el hombre, en el que existían relaciones de armonía y equidad con el entorno. La trascendencia del suceso, con mayor razón para quienes asumimos la defensa del Ambiente, no obsta para advertir que dicho pensamiento era completamente errado, pues el hombre siempre ha transformado, consciente o inconscientemente, su entorno. Ocurre que ahora se conoce lo perjudicial que ello puede ser, no para el entorno, sino para la preservación de la raza humana sobre el planeta. De cualquier manera, la creencia de este conglomerado trajo como consecuencia la creciente importancia frente a la protección del Ambiente y la posibilidad de construir una real «democracia ambiental». Desde el punto de vista de su origen, tal como sostiene Macías Gómez, «*la defensa del Ambiente, ha estado acompañada de la apertura y el fortalecimiento de procesos democráticos*»,¹⁶ y en la actualidad dicha dinámica ha cobrado fuerza y encuentra mayor proyección gracias a la presión social; en la actualidad es generalizada la idea de que si no hay involucración por parte de los ciudadanos es imposible cumplir los ideales de desarrollo sostenible. Ahora bien, hablamos de la participación como técnica de protección ambiental, ¿cómo se traduce esta idea en la práctica?, ¿cuál es el contenido del Derecho de Participación en materia ambiental? A ello nos referiremos enseguida.

1.5. CONTENIDO DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Para establecer el contenido del derecho de participación en materia ambiental nos parece interesante la observación que en este sentido configura Navarro Batista al señalar que «*la presencia de la sociedad civil en la preservación y mejora del Ambiente tiene un carácter multiforme. La participación en asuntos ambientales se configura como un término poliédrico, ya que abarca elementos de distinto carácter, desde los que más claramente se pueden asignar al principio, como el derecho del ciudadano a la información y contribuir al proceso de adopción de decisiones relevantes para el medio, hasta la educación y la sensibilización del ciudadano...*»¹⁷. Coincidimos en la apreciación del profesor. La participación en materia ambiental constituye una técnica que obtiene múltiples formas, sin embargo es importante destacar que el derecho de participación al interior del medio ambiente es aún una concepción que en buena medida no ha sido asumida por los órdenes jurídicos de

¹⁶ MACÍAS GÓMEZ, *op. cit.*, p. 153.

¹⁷ NAVARRO BATISTA, Nicolás, *Sociedad Civil y Ambiente en Europa*. Madrid, Colex, 2001, p. 16.

los diferentes estados, pero cada día adquiere mayor vigor, así lo indican los mecanismos que se analizan en este trabajo. Es de esperar a que conforme pase el tiempo éstos puedan perfeccionarse y se creen otros más que permitan la adecuación de la preocupación ambiental, ampliamente reconocida, a la realidad de cada Estado.

De todas maneras, en este trabajo se destaca, como contenido del derecho de participación en materia ambiental, la intervención de los particulares en determinadas acciones y en labores acometidas por los poderes públicos para la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, «en el cual existe una apertura del proceso decisorio a una pluralidad de sujetos portadores de intereses diversos que actúan y que toman parte o pretenden influir en su resultado desde posiciones autónomas, es decir, no integradas apriorísticamente en el aparato institucional».¹⁸ De lo que se trata es de que el ideal ambiental siga siendo un interés superior, pero sin ser función estrictamente ejercible por el aparato estatal y pase a ser una función y obligación compartida por todos.

Lo cierto es que la mayor o menor medida en la potenciación del principio participativo, no sólo en materia ambiental, sino en cualquier asunto en el cual se inserte, depende del desarrollo que de la idea de participación se haga de las concreción del principio en los textos constitucionales; de allí que nos parezca importante reparar en la manera como las constituciones de Colombia y España han reconocido el principio participativo. A ello nos dedicaremos a continuación.

2. REFERENTES CONSTITUCIONALES DE LA PARTICIPACIÓN

2.1. APUNTES GENERALES

Como se verá a continuación, tanto el modelo constitucional español como el colombiano tienden a promover una estructuración de la sociedad y del Estado como cuerpos «participados» o «participativos», y se inclinan por las técnicas de participación organizada, en la cual prevalece la concepción de «organizar» la participación por medio de estructuras, públicas o privadas; al menos de manera teórica, con amplitud. Decimos que de manera teórica, ya que, por el contrario, la realidad evidencia que este principio ha quedado casi relegado, por acción u omisión, a una mera declaración retórica e

¹⁸ SÁNCHEZ MORÓN, La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente. En *Derecho y medio ambiente*. Madrid, MOPU, 1981, p. 72.

intencionalista. Al respecto, en el modelo español pueden mencionarse varios aspectos que corroboran lo señalado. Por una parte, la concepción del modelo democrático. La monarquía parlamentaria española reposa sobre un modelo democrático representativo, es decir, la participación se agota al momento en el que el ciudadano escoge de manera libre y secreta a sus gobernantes, tal como reza el artículo 23.1 de la Constitución española. Asimismo, el carácter que se le ha dado al principio de participación es el de principio no vinculante, meramente informativo, integrador e interpretativo del orden jurídico constitucional, el cual requiere de desarrollo legal para su tutela. Evidentemente esto constituye un estupendo reconocimiento, además resulta comprensible a la luz de la teoría constitucional; lo que resulta incomprensible es el incumplimiento consciente¹⁹ del poder público por desarrollarlo, salvo en aquellas normas que se refieren a la conformación y ejercicio del poder político. Más adelante se verá en mejor detalle este aspecto.

En lo que respecta al modelo colombiano se produce una similar consecuencia pero por causas diferentes, pues tanto en el texto constitucional como en su desarrollo legal, la confección de mecanismos, procedimientos y niveles de intervención es prolija, pero el problema se presenta a la hora de utilizar dicha reglamentación, pues se establece con tal rigurosidad que la mayoría de las ocasiones esteriliza el anhelo participativo; la cantidad de subterfugios y marañas en la práctica hacen que se vuelva imposible acudir a ellas en busca de resultados satisfactorios, casi que se requiere de la ayuda de una fuerza sobrenatural para participar con resultados. Sobre este aspecto también se volverá más adelante.

Por último, en estos apuntes previos es preciso recordar que no obstante este análisis se realiza sobre mecanismos formales de participación, y a la definición nos remitimos, existe la vía no formal de intervención, donde no hay la necesidad de desarrollos legales, ni *contrario sensu*, excesiva reglamentación. A continuación, entonces, analizaremos la manera como las constituciones en mención han consagrado el principio de participación como parte del rigor metodológico de este ejercicio académico.

2.2. LA PARTICIPACIÓN EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

El párrafo segundo del artículo 9 de la Constitución española constituye el fundamento u origen de la participación y sus técnicas en el ordenamiento

¹⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, El principio de participación en la Constitución española. En *Revista Española de Administración Pública*, N° 80, p. 171-205.

jurídico español. Dicho artículo reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y la obligación de los poderes públicos de garantizar dicha participación. Según la doctrina, este artículo incorpora armonía en su redacción y confiere a este principio el privilegio de cierre a modo de recapitulación alternativa, lo cual confiere a los poderes públicos, *in genere*, el compromiso en clave de mandato imperativo para remover los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio pleno del Derecho.²⁰ Para el análisis del principio se abordarán brevemente 3 aspectos: por una parte, su contenido material o naturaleza, por otra, su contenido jurídico o eficacia, y en tercer y último término, una referencia al principio constitucional en consonancia con la tutela del ambiente. Pero antes es necesario agregar que cualquier interpretación sobre éste no puede perder de vista el artículo 1 del texto constitucional, el cual tiene carácter de fundante y su fuerza intencionalista resume todo el ideario recogido en la Carta. El artículo 1 de la Carta señala: «España se constituye en un Estado, social y democrático de Derecho. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. La forma política del Estado es la Monarquía Parlamentaria». De esta declaración es importante rescatar la forma del Estado español como social y democrático de Derecho y de alguna manera el numeral que señala que la soberanía nacional reside en el pueblo. No obstante, esta última declaración, a nuestra forma de ver, presenta una grave contradicción conceptual, que desencadena, a su vez, notables efectos prácticos. La contradicción estriba en el carácter de la Soberanía, ya que si la soberanía reside en el pueblo ha de denominarse soberanía popular, de la misma manera que si la soberanía reside en la nación ha de denominarse nacional; de tal forma que es inexistente la Soberanía Nacional, que reside en el pueblo, como lo señala la Constitución española. La soberanía que reside en el pueblo, o popular, encuentra fundamento en el principio de democracia participativa, a partir de la cual tanto el ciudadano como los poderes públicos ejercen tareas de manera compartida en el manejo de los asuntos del Estado. Entretanto, la soberanía que recae en la nación o nacional encuentra fundamento en el principio de democracia representativa, en la cual los ciudadanos no asumen tareas de manera compartida con los poderes públicos, sino que su obligación constitucional termina al participar en los comicios una vez elegidos sus representantes, a quienes encomiendan las tareas fundamentales del Estado. Por tanto, este yerro conceptual en relación con la Participación muestra una serie de limitaciones, ya que si la soberanía recae en la nación, con la simple elección de los representantes a través

²⁰ SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, La Participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho. En *Revista Española de Administración Pública*, N° 119., 1989, p. 133-170.

de elecciones periódicas se da fiel cumplimiento al mandato señalado en el artículo 1; si, por el contrario, lo que quiere dar a entender el texto constitucional es que, efectivamente, la soberanía recae en el pueblo, habría entonces un mandato expreso a los poderes públicos para lograr a través de mecanismos diferentes al sufragio universal, que los ciudadanos participen en todos los asuntos de la vida diaria del Estado. Ya que del pueblo emana la soberanía, sobre la cual no existe ni puede existir poder superior, las diferentes ramas del poder público se erigen en simples instrumentos al servicio del pueblo, a los cuales corresponde garantizar que éste ejerza fielmente su derecho; de esta manera parecen también observarlo miembros de la doctrina española.²¹

Al margen de la crítica, pero sin perderla de vista, entremos en el análisis. En cuanto al primer aspecto, es decir, su contenido material, es preciso indicar, como despuntamos atrás, que el artículo 9.2 de la Constitución española al establecer de manera general que *«corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»*, está fijando la obligatoriedad que le cabe a los poderes públicos para apartar las dificultades que permitan asegurar, por una parte, la libertad y la igualdad de hecho y, por otra, la de facilitar la participación de todos, dando la idea de un estado actuante no frente a la concepción tradicional sobre el reconocimiento de derechos con predominante talante individual, sino frente a la existencia de realidades posibles en lo colectivo (libertad, igualdad y participación). En lo referente estrictamente a la participación, la declaración se muestra como finalidad a la que debe tender la acción del poder público y no como un fin en sí misma, de tal suerte que se entiende como postulado axiológico-normativo perfeccionable y por tanto realizable hacia futuro.

En cuanto a la eficacia jurídica es importante destacar lo dicho por Sánchez Morón: *«Es necesario recalcar que el artículo 9, apartado 2, como todas las disposiciones constitucionales, tiene un valor normativo. Un precepto constitucional no puede nunca considerarse, salvo excepciones contadísimas, como una regla moral sin consecuencias prácticas; ello supondría utilizar la Constitución en un sentido puramente ideológico, como soporte de la demagogia»*.²² Por tanto, a

²¹ Al respecto léase a MUÑOZ MACHADO, Santiago, La concepción del derecho administrativo y la idea de participación en la administración. En *Revista Española de Administración Pública*, N° 84, 1977, p. 519-533.

²² SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, p. 188.

la luz de lo señalado por el profesor Sánchez, el artículo 9.2 tiene valor jurídico *per se*, como principio jurídico y no sólo como principio jurídico, ya que al observar la colocación de la declaración en el texto constitucional dentro del «título preliminar», puede concluirse que estamos en presencia de un principio jurídico de carácter fundamental. ¿Cuál es la interpretación que debe darse a la categoría de principio jurídico fundamental? Antes hemos comentado que como principio jurídico fundamental, debe entenderse principios que permean y dan contenido a otras disposiciones, establecen finalidades, cumplen labores de integración e interpretación pero no sólo del texto constitucional, sino del orden jurídico en general; pero que en contra tienen la necesidad de ser concretados a través de desarrollos legales o reglamentarios posteriores para poder ser esgrimidos como fuente normativa de aplicación directa y principal. Así las cosas, el artículo 9.2 establece a los poderes públicos la obligación de concretar en normas jurídicas directamente aplicables el anhelo participativo del Estado español materializado a través de su Constitución Política, y he allí el gran desfase. Cabe preguntarse: ¿Cuántos desarrollos legales o reglamentarios ha tenido el principio fundamental a la participación, fuera de la Ley de régimen electoral o la Ley de Partidos? ¿No será que aquella contradicción del artículo 1 no es tan ligera y pesa de manera notable sobre el necesario reconocimiento a la democracia participativa? La realidad jurídica y política de la España del siglo XXI parecen darnos la razón.

Para terminar y en lo relacionado con la vinculación al interior del texto constitucional del principio de participación con el medio ambiente es necesario señalar que el artículo 45.1 de la Constitución española al señalar que «*todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*», establece una serie de importantes ideas. Según sostiene la doctrina,²³ en la declaración del artículo constitucional 45 es notorio el influjo del texto portugués al respecto. De modo particular, la redacción española manifiesta un importante y significativo esfuerzo por profundizar en la consagración y, por ende, protección del derecho al medio ambiente, atendiendo la tendencia internacional suscitada; en el ordenamiento jurídico español, la inclusión de un derecho al medio ambiente ha suscitado una oleada de construcciones doctrinales que han hecho progresar la idea de un medio ambiente adecuado, desde aquellos que intentan configurarlo como un derecho colectivo de participación, pasando por acciones públicas para la defensa del medio ambiente,

²³ LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*

hasta el establecimiento de límites para el legislador, derivado de un derecho a que el medio ambiente sea preservado, protegido frente a su deterioro y, en su caso, mejorado en el momento y el lugar en el que se manifieste una situación de degradación efectiva o potencial. En últimas, la doctrina mayoritaria se ha decantado, no sin reconocer importantes posiciones divergentes, por reconocer que en el artículo 45 de la Carta Fundamental española acoge un principio rector de protección del medio ambiente que es a la vez derecho subjetivo, público, pero no fundamental al disfrute de un medio ambiente adecuado.²⁴

2.3. LA PARTICIPACIÓN EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

Por su parte, la República de Colombia se mira a través de su Constitución Política como «*un estado social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática [participativa], pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*»; señala además que son fines esenciales del Estado «*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [garantizar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación], defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y un orden justo*». Asimismo establece en su artículo 3 de manera inequívoca que la soberanía del Estado es la Soberanía Popular y que por tanto recae en el pueblo a quienes los poderes públicos se deben y estipula además en el artículo 95.5, dentro de los deberes de la persona y del ciudadano colombiano la obligación irrenunciable de «participar en la vida política, cívica y comunitaria del país».

La Constitución Política de Colombia de 1991 echó a andar una cultura de participación ciudadana en las actividades y decisiones diarias del Estado, lo que ha significado una notable evolución en la manera de concebir el modelo de democracia transformándolo hasta el punto de considerar indispensable la participación ciudadana y la colaboración de los particulares en el desarrollo de las más diversas actividades estatales. El concepto actual de democracia implica ya no la mera representación a través de las instituciones políticas, sino una verdadera participación del ciudadano en el entorno social; en estricto sentido, se adopta un cambio en

²⁴ JORDANO FRAGA, *op. cit.*

el modelo de democracia y se pasa de una democracia representada, pasiva, a una democracia activa, viva, fundada en la participación del pueblo colombiano. La Carta Política del 91 contiene más de 50 artículos que en su texto que establecen bases, mecanismos, instancias, canales de participación en las diversas tareas del Estado.

En virtud de lo anterior, al igual que atendimos la inscripción del principio de participación en el estatuto constitucional español, en lo tocante con el modelo constitucional colombiano abordaremos brevemente los mismos 3 aspectos, es decir, por una parte, su contenido material o naturaleza, por otra, su contenido jurídico o eficacia, y en tercer y último término, una referencia al principio constitucional en consonancia con la tutela del ambiente.

Vamos a lo primero: ¿Cuál es la naturaleza o contenido del principio de participación en el Orden Constitucional colombiano? Al igual que en el orden constitucional español, el principio de Participación ha de ser entendido como principio fundamental o fundante del modelo democrático, su misión, si se puede denominar de esta manera, es llenar de contenido, integrar e interpretar los demás principios del texto constitucional y las normas legales y reglamentarias que se expidan en lo sucesivo. Varias son las razones para llegar a esta conclusión. En primera medida, por su ubicación en el texto constitucional, ya que los artículos 1 y 2, que hacen referencia expresa a la participación, aparecen dentro del Capítulo II, Título I, denominado «De los Principios Fundamentales», cabe indicar que el Título I de la Carta Fundamental colombiana corresponde de manera exclusiva al preámbulo. En cuanto al segundo aspecto, el principio de participación cotejado por la Carta Fundamental colombiana, al igual que el consagrado por el modelo constitucional español, no tiene por sí mismo carácter de fuente de aplicación directa, por lo que debe requerir de desarrollo legal y reglamentario posterior para su utilización; no obstante que en materia de Desarrollo legal y reglamentario el ordenamiento jurídico colombiano es prolijo, existen leyes expedidas sólo para reglamentar mecanismos de participación, como es el caso de la Ley 130 de 1994, sobre voto programático, y 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana; además se sabe que las leyes y reglamentos que no tienen por objetivo reglamentar niveles, mecanismos e instancias de participación, han hecho referencia al tema e incluso han establecido mecanismos, niveles e instancias de participación en lo relacionado con el tema objeto de la norma. Sólo desde el nivel normativo de las leyes se pueden mencionar la Ley 1 de 1992, sobre organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales en el Distrito Capital de Bogotá; la Ley 24 de 1992, por la cual se organiza la

Defensoría del Pueblo; la Ley 60 de 1993, sobre la descentralización y democratización en los servicios de salud y educación; la 99 de 1993, sobre creación del sistema nacional ambiental; la Ley 160 de 1995, sobre reforma agraria; 136 de 1994, sobre régimen municipal; la Ley 152 de 1994, sobre planeación participativa y establecimiento de los planes de Desarrollo; la Ley 388 de 1997, sobre Ordenación territorial y reforma urbana, entre muchas otras. El problema que se presenta, tal como se mencionó antes, consiste en llevar a la práctica el principio constitucional con la gran cantidad de requisitos y procedimientos establecidos en las leyes, pues se ha legislado con temor a perder viejos privilegios e incidencia en los ciudadanos.

Obsérvese cómo a pesar de la cantidad de leyes mencionadas atrás y muchas otras que reglamentan la participación ciudadana en las áreas como la educación, la salud, la vivienda, la planeación local, el control social y las veedurías, por mencionar algunas, muchas de ellas, en vez de propiciar la participación, constituyen verdaderos ejemplos de cómo desestimular a los ciudadanos para que participen.

Es claro que la legislación que se tiene es el producto histórico de detentadores tradicionales del poder que protegen sus intereses desde esas instancias. Como ejemplos pueden verse la iniciativa popular legislativa, que permite presentar al Congreso de la República proyectos de Ley para que éstos sean estudiados y sancionados como Ley de la República. El número de firmas del censo electoral para presentar un proyecto de Ley es tan elevado que desde que fue expedida la Ley en 1994 sólo se han podido presentar 5 proyectos de Ley, de los cuales 1, con la ayuda masiva de los medios de comunicación, ha sido Ley de la República, y meses después fue derogado totalmente por alguna reforma desde el Congreso. En el caso de la figura de la Revocatoria del Mandato, se ha intentado en 26 revocar el mandato de alcaldes o gobernadores y hasta la fecha no ha sido posible obtener una revocatoria a favor. Ni qué hablar del caso de las veedurías ciudadanas; en tan solo tres años han sido expedidas tres leyes diferente para reglamentar aspectos que meses antes habían olvidado en el trámite de la Ley. Así las cosas, por exceso, en el caso colombiano, la participación parece quedar confinada al cuarto de San Alejo.

Por último, en lo relacionado con una referencia al principio constitucional en consonancia con la tutela del ambiente, es preciso indicar que la responsabilidad ciudadana en materia ambiental es un concepto que se introdujo en la nueva Constitución en consonancia con el objetivo de fortalecer la democracia participativa y haciendo eco de la creciente convicción mundial

de que sólo una ciudadanía activa y con mayor responsabilidad para con su entorno podría hacer posible el cumplimiento de los cometidos ambientales de la que ha sido denominada como una verdadera Constitución Ecológica. La Constitución colombiana contiene más de 60 artículos referentes al ambiente, entre los cuales varios hacen referencia expresa a la participación. Al respecto la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido: «[...] la Constitución es el programa de lo que el Estado debe hacer aquí y ahora, para crear condiciones más justas y libres, o sea, lo que llama Schneider, el "mito concreto". En este orden de ideas, de una lectura sistemática, axiológica y finalista, surge el concepto de Constitución Ecológica, conformado por las siguientes disposiciones...».²⁵ De entre ese cúmulo de disposiciones que la Honorable Corte Constitucional menciona destacamos el artículo 49, que hace alusión a la participación en el saneamiento ambiental; 67, sobre educación para la protección del ambiente; 79, Derecho a un medio ambiente sano y la participación en las decisiones ambientales; 80, sobre participación en la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; 82, que señala el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país; 85, que señala la obligación de participar en todos los ámbitos de la vida nacional, incluyendo el ambiente; 86, que establece la acción de tutela para la protección de los derechos considerados como fundamentales, de donde se desprende la conexidad del derecho al ambiente con la vida, la salud, la integridad física, etc.; 88, el cual establece la acción popular para la defensa de los intereses colectivos como el medio ambiente; 268.7, sobre fiscalización de los recursos naturales y el ambiente; 317 y 329, los cuales señalan la posibilidad de introducir contribuciones de valorización para la protección ambiental; 330.5, sobre participación en los concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales; 340, sobre representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación, entre otros.

Así las cosas, el ambiente en la Carta Fundamental se encuentra bien amparado. Cabe ahora analizar en capítulo posterior cómo éstas declaraciones constitucionales desde el plano ambiental participativo han tenido desarrollo. No hay que olvidar, para ello, las anotaciones presentadas antes de manera general.

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T- 411 de junio 17 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3. LA PARTICIPACIÓN EN LAS PRINCIPALES DECLARACIONES AMBIENTALES MUNDIALES

Tal como lo sostiene Navarro Batista²⁶, «*el principio de participación ciudadana en materia de Medio Ambiente se ha afianzado progresivamente gracias a la contribución que han aportado numerosas organizaciones internacionales*». Cabría agregar que no sólo en materia de participación. Es claro que todo el entramado ambiental mundial, materializado en infinidad de convenios, tratados, protocolos, declaraciones, etc., tiene precursores, aunque no los únicos, perfectamente identificables; por una parte, la Organización de Naciones Unidas -ONU-, que ha liderado en su seno la realización de las tres más importantes cumbres sobre Medio Ambiente realizadas hasta la fecha, y la Unión Europea, que de tiempo atrás acogió la protección del medio ambiente como tarea comunitaria. Al interior de estos dos importantes sujetos de Derecho Internacional, el principio de participación en los asuntos ambientales ha aparecido reiteradamente; por ello nos parece pertinente reparar en algunos de los instrumentos expedidos por estas organizaciones, advirtiendo en su texto la manera como han sido incluidas.

3.1. CONTRIBUCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

3.1.1. Cumbre de Naciones Unidas para el Medio Humano. Estocolmo 1972 y su Plan de Acción 1972 - 1982

En verdad, el principio de participación no aparece contemplado en estricto sentido en la Declaración, pero sí se hace referencia a sus elementos estructurales como la educación, la información y la corresponsabilidad o involucración activa. Como primera medida, el preámbulo que acompaña la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano indica en su proclama 7 lo siguiente: «*para llegar a esa meta (es decir, la defensa y el mejoramiento del Medio Humano para las presentes y futuras generaciones) será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de toda índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el ambiente del futuro...*». De la misma manera, el principio 1 señala que «*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*

²⁶ NAVARRO BATISTA, *op. cit.*, p. 15.

y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...». El principio 19 refleja con mayor claridad la involucración del principio en la declaración: *«Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a las adultas y que preste debida atención al sector de la población menos privilegiado, [para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana]...»*

En definitiva, lo que pretende dejar en claro la Declaración de Estocolmo es que tanto medio natural como artificial constituyen conjuntamente la definición de medio humano, y que en ambos casos está en manos del ser humano su destrucción o salvación; la involucración activa y/o corresponsabilidad, en tanto constituyen elementos fundantes de la noción de participación, son las claves para la puesta en funcionamiento de los principios relacionados en la declaración.

3.1.2. Carta Mundial de la Naturaleza de Nairobi 1982 y su Plan de Acción 1982-1992

Con la Carta Mundial de la Naturaleza ocurre un cambio radical en la observancia del principio de participación al interior de las Declaraciones Ambientales, pues si bien se sigue trabajando en la educación, la información y la corresponsabilidad, el principio de participación va a aparecer de manera autónoma y con significación propia. La Carta Mundial de la Naturaleza acoge básicamente en tres de sus principios importantes cuestiones. La primera es el reconocimiento de la existencia de un derecho subjetivo al ambiente, lo cual cambia drásticamente la óptica generada en la Declaración de Estocolmo, la cual sólo imponía obligaciones a los ciudadanos, sin embargo, de manera expresa el principio 23 señala que *«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 conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización»*. Pero siguiendo la tónica de la declaración anterior, los principios 16 y 21 señalan que el intercambio de información y las consultas se convierten en vías adecuadas para garantizar que el público contribuya efectivamente en la planificación de las políticas y actividades ambientales, donde se vuelven a imponer las obligaciones necesarias a los ciudadanos frente a la defensa del Ambiente. De manera literal estos principios señalan: *«16. Toda planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de*

inventarios de los ecosistemas y la evaluación de los efectos que hayan de surtir sobre la naturaleza las políticas y actividades proyectadas; todos estos elementos se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente para que la población pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones al respecto. 21. Los Estados y, en la medida de sus posibilidades, las demás autoridades públicas, las organizaciones internacionales, los particulares, las asociaciones y las empresas:

- a) Cooperarán en la tarea de conservar la naturaleza con actividades conjuntas y otras medidas pertinentes, incluso el intercambio de información y las consultas;*
- b) Establecerán normas relativas a los productos y a los procedimientos de fabricación que puedan tener efectos perjudiciales sobre la naturaleza, así como métodos para evaluar dichos efectos;*
- c) Aplicarán las disposiciones jurídicas internacionales pertinentes que propendan a la conservación de la naturaleza o a la protección del medio ambiente;*
- d) Actuarán de manera tal que las actividades realizadas dentro de los límites de su jurisdicción o bajo su control no causen daño a los sistemas naturales situados en otros Estados ni en los espacios ubicados fuera de los límites de la jurisdicción nacional;*
- e) Salvaguardarán y conservarán la naturaleza en los espacios que estén más allá de los límites de la jurisdicción nacional».*

3.1.3. Informe encargado por la Organización de las Naciones Unidas. Creación de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, elaboración del Informe Brundtland, *Nuestro Futuro Común*, 1987

En 1987, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas a través de la resolución 38/161 constituyó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, a la que dio la misión de preparar un informe en el cual debían reexaminarse las cuestiones críticas relacionadas con el Medio Ambiente y el Desarrollo y formular propuestas de acción innovadoras, concretas y realistas para afrontarlas. El secretario general de Naciones Unidas designó a la primera ministra noruega, Gro Harlem Brundtland, para presidir dicha comisión, la cual, después de 3 años de trabajo, en febrero de 1987 presentó en Tokio – Japón su informe denominado «Nuestro Futuro Común».

El Informe Brundtland hace referencia al tema de la participación en los asuntos ambientales en varios de sus capítulos y notas introductorias. Así, por ejemplo, en la nota remitida del documento al seno de la ONU, la directora de la Comisión señala: «Vivimos en una época de la historia de las naciones en que se necesita más que una coordinación de la acción política y de la responsabilidad. Las Naciones Unidas y su Secretario General se enfrentan a una tarea y responsabilidad enormes. Para hacer realidad de manera responsable los objetivos y aspiraciones de la humanidad se requiere del apoyo activo de todos»²⁷. Luego establece que «pero el Medio Ambiente es donde vivimos todos, y es lo que hacemos todos al tratar de mejorar nuestra suerte en el entorno en que vivimos, ambas cosas son inseparables, por ello necesitamos una participación y una mayoría de miembros procedente de diversos países con el objeto de reflejar las realidades del mundo». Más adelante indica: «La Comisión ha tenido en cuenta las opiniones de las personas procedentes de todos los ámbitos sociales. Es a estas personas – a todas las personas del Mundo – a las que la Comisión se dirige ahora [...] pero primero y ante todo nuestro mensaje va dirigido a las personas, a aquellos cuyo bienestar constituye el objetivo fundamental de toda política de Medio Ambiente y Desarrollo». Y concluye su nota introductoria diciendo: «La Comisión ha concluido su trabajo. Pedimos un esfuerzo común y nuevas normas de comportamiento a todos los niveles y en el interés de todos. Los cambios de actitudes, de valores sociales y de aspiraciones a los que insta el presente informe dependerá de las amplias campañas de educación, debates y participación pública que se lleven a cabo. Con este fin lanzamos un llamamiento a las agrupaciones civiles, a las organizaciones no gubernamentales, a las instituciones educativas y a la comunidad científica. Todos ellos han desempeñado un papel indispensable en la creación de la conciencia pública en los cambios políticos del pasado. Todos ellos desempeñarán sin duda un papel capital para colocar al mundo en la vía de un desarrollo sostenible y poner los cimientos de [Nuestro Futuro Común]».

Nada más claro que las notas introductorias del informe presentando por Brundtland. No obstante en el cuerpo del informe y en el texto de la declaración final, el principio vuelve a ser citado. Por motivos de delimitación temática sólo haremos sucinta referencia a la inclusión del principio en la Declaración.

En el preámbulo de la Declaración se lee: «La preservación del Ambiente requiere decisiones cuya complejidad debe concitar un amplio apoyo y la implicación del público consciente e informado. Sólo de esta manera, la estrategia hacia el Desarrollo Sostenible podrá lograr el necesario cambio en el comportamiento huma-

²⁷ COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. *Informe Brundtland*. Alianza Editorial, 1988, p. 14.

no». Más adelante se dice que *«la estrategia del Desarrollo Sostenible requiere, entre otras elementos, de un sistema político democrático que asegure a los ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones»*. Ya en el cuerpo de la Declaración, el principio 2 establece lo siguiente: *«El crecimiento que se consiga ha de ser de un nuevo tipo, en el que la continuidad, la equidad, la justicia social y la seguridad, estén fuertemente entrelazadas y considerables como principales objetivos sociales [...] la educación, la comunicación y la cooperación internacionales pueden ayudar a conseguir esos objetivos»*. Y por otro lado, en el principio 5 se lee: *«La tecnología engendra riesgos, pero ofrece también los medios para afrontarlos [...] debería promoverse una mayor participación pública y un acceso libre a la información pertinente en aquellos procesos de toma de decisión que afectan al Medio Ambiente y a las cuestiones relacionadas con el Desarrollo»*.

3.1.4. Cumbre de Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo. Declaración de Río 92 y su Plan de Acción: Agenda 21

En Río se observa con mayor claridad la inclusión del Principio Participativo en el logro del ideal de Desarrollo Sostenible. El renombrado principio 10 señala que *«el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales 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 ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y sobre las actividades que ofrecen 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 del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y recursos pertinentes»*. Hay quienes sostienen²⁸ que los adelantos alcanzados con el informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo en torno al tema de la participación fueron echados por la borda con la Declaración de Río; sin embargo, en nuestro entender, Río se ha constituido en punta de lanza para que el principio terminase de acentuarse. Es importante no sólo mirar el sentido literal de la Declaración, sino también las circunstancias y el escenario en el que se desarrolló; además se entiende perfectamente que dichas declaraciones revisten carácter intencionalista y proponen una mirada a largo plazo para su desarrollo e inserción en los asuntos sobre los cuales desea influir, de tal manera que incluso desde el punto de vista de su redacción contiene lo necesario para su realización día a día.

²⁸ BATISTA NAVARRO, *op. cit.*, p. 18-19.

Como se sabe, el instrumento establecido para poner en funcionamiento la declaración de principios de la Cumbre de Río es la denominada *Agenda 21*. En lo concerniente a la participación pública en materia ambiental, *Agenda 21* establece varias consideraciones de importancia; por ejemplo, en el capítulo 8, dedicado a la «Integración del Medio Ambiente y el Desarrollo en la Adopción de Decisiones», establece que el establecimiento de un marco jurídico y reglamentario eficaz sólo es posible si se considera como estrategia la creación de mecanismos para la participación adecuada de personas y grupos en la formulación y aplicación de leyes y reglamentos sobre el medio ambiente y el desarrollo. Pero quizás lo más destacable es que la *Agenda 21* dedica un capítulo completo al tema, el 27, sobre «fortalecimiento del papel de las organizaciones no gubernamentales: asociadas en la búsqueda de un desarrollo sostenible». En apartes, este capítulo 27 hace las siguientes consideraciones: «*Las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel fundamental en la empresa de dar forma y aplicación a la democracia participatoria. Su prestigio obedece al papel responsable y constructivo que desempeñan en la sociedad. Debería reconocerse a las organizaciones oficiales y no oficiales y a los movimientos populares como asociados para la ejecución del Programa 21 [...] Uno de los principales problemas que enfrenta la comunidad internacional la tarea de reemplazar los patrones de desarrollo insostenible por un desarrollo ecológicamente racional y sostenible es la necesidad de estimular el sentimiento de que se persigue un objetivo común en nombre de todos los sectores de la sociedad [...] Las organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones sin fines de lucro que representan a los grupos de que se ocupa la presente sección del Programa 21, cuentan con una variedad de experiencia, pericia y capacidad firmemente establecida en esferas que serán de particular importancia para la aplicación y el examen de un desarrollo sostenible, ecológicamente racional y socialmente responsable, como se prevé en todo el Programa 21 [...] Para lograr que se materialice en su totalidad la posible aportación de las organizaciones no gubernamentales, debería fomentarse la máxima comunicación y cooperación posibles entre éstas y las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales y locales en el marco de instituciones encargadas de ejecutar el Programa 21*».

Como objetivos, la *Agenda 21* plantea que «*Los gobiernos y los órganos internacionales deberían fomentar y permitir la participación de las organizaciones no gubernamentales en la concepción, el establecimiento y la evaluación de los mecanismos y procedimientos oficiales destinados a examinar la ejecución del Programa 21 a todos los niveles*». Y para ello establece un conjunto de medidas, entre las cuales se cuentan: «*Lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales en todos los mecanismos o procedimientos nacionales establecidos para ejecutar el Programa 21, haciendo el mejor uso de sus capacidades individuales en las esferas de la educación, la mitigación de la pobreza y la protección y rehabilitación del medio ambiente*».

3.1.5. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible- Naciones Unidas, Johannesburgo - 2002

Se sostiene insistentemente que la Cumbre de Johannesburgo fue para el Medio Ambiente una involución, pues se desvió la atención hacia asuntos que si bien hacen parte, no cabe la menor duda, de la confección de la noción amplia de Desarrollo Sostenible, han debido ser tratados en foros especializados para cada materia en particular; es el caso de la alianza para el desarrollo de África, el empleo generador de ingresos, la emancipación de la mujer o la indivisibilidad de la dignidad humana. Ante estas críticas, cabe preguntarse: ¿hasta dónde abarca el concepto de desarrollo sostenible?, ¿puede ser considerado únicamente como una mirada a los problemas ambientales que afectan al desarrollo?

De cualquier manera y en aplicación del conocido aforismo romano: «Lo accesorio sigue la suerte de lo principal», si al Medio Ambiente le fue mal en la Cumbre, el tema de participación en esta materia no salió mejor librado; sin embargo, hay quienes consideran que es precisamente éste uno de los que mejores beneficios obtuvo entre lo destacable. En efecto, al realizar una lectura cuidadosa del texto es posible extraer asuntos interesantes. En primer lugar se puede leer tenuemente en el numeral 27 del borrador del texto final, *«que el desarrollo sostenible exige una perspectiva a largo plazo con amplia participación en la formulación de políticas, de decisiones y la aplicación a todos los niveles. Como colaboradores sociales, seguiremos bregando por la formación de asociaciones estables en todos los grandes grupos, respetando el importante papel independiente que desempeña cada uno de ellos».*

Varias cosas para el análisis. En primer lugar, se deduce un reconocimiento al importante papel que han desempeñado las organizaciones sociales en la constante construcción y consolidación del Desarrollo Sostenible. En segundo lugar va mucho más allá de las actuales condiciones de dichas organizaciones, pues establece que en la construcción y consolidación del Desarrollo Sostenible, dichas organizaciones sociales como exigencia deben participar ya no sólo en la discusión sino también en la formulación de políticas, la toma de decisiones y en el sometimiento en su aplicación. Por último, insiste en la necesidad de formar más asociaciones de este tipo con carácter estable y ante todo respetando su independencia. En pocas líneas, es notable el cambio suscitado. Ahora bien, se señala que la involución sufrida en la Cumbre tuvo como causa la constante remembranza que se hizo de Río y de la *Agenda 21* sin plantear avances en la formulación de los principios de la Declaración de 1992, ni resultados concretos en el Plan de Acción. En lo referente al tema de la participación, Río es quizás la

Declaración que mayor explicitud reconoce la necesidad de participar, y la *Agenda 21* en su capítulo 27 dedica no poca palabras al asunto, por lo que, no obstante el escaso avance, existe por lo menor una intención de seguir trabajando el tema. Los principios 8 y 27 así lo establecen: «8 [...] *para alcanzar este objetivo aprobamos el programa mundial denominado Agenda 21 y la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, respecto de los cuales reconfirmamos nuestro compromiso. 27 [...] Nos comprometemos a fortalecer y mejorar la gobernanza en todos los planos para lograr la aplicación efectiva del programa 21, los objetivos de desarrollo del milenio y el Plan de Aplicación de las decisiones de la Cumbre*».

3.2. CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Tal como se señaló al comienzo de este capítulo, el principio de participación ciudadana también ha recibido un reconocimiento particular en el ámbito de la política de medio ambiente de la Unión Europea. Con toda seguridad, al interior de esta importante institución existen documentos de mayor antigüedad que acogen el tema de la participación en medio ambiente; sin embargo, de la misma manera que el acápite anterior, no es pretensión realizar un análisis cronológico de las contribuciones de la Unión, sino verificar el contenido de algunas de cierta relevancia en el desarrollo del tema. Miremos qué se ha dicho al respecto.

3.2.1. **Directiva 90/313/ CEE sobre Libertad de acceso a información en materia de Medio Ambiente**

Atendiendo los dictados de los programas de acción en materia de medio ambiente de la Unión Europea, esta Directiva recoge la decisión del Consejo de las Comunidades Europeas sobre la necesidad de concentrar la labor comunitaria en determinados ámbitos prioritarios, entre los cuales figuraba, con enorme importancia, la mejora del acceso a la información sobre medio ambiente. En particular, el cuarto programa comunitario de acción en materia ambiental señalaba que *«debía ser posible que todas las personas tuvieran acceso a la información mediante un programa comunitario específico»*. Además, el Consejo estaba convencido de que mejorando el acceso a la información sobre medio ambiente en poder de las autoridades públicas, mejoraría la protección medioambiental, siendo necesario garantizar que cualquier persona física o jurídica tuviese libre acceso en el ámbito de la comunidad a la información sobre medio ambiente en forma visual, escrita, sonora, o de base de datos que obren poder de las autoridades públicas y que se refieran a la situación del medio ambiente, las actividades o medidas que puedan afectarlo, así como las destinadas a protegerlo.

Así las cosas, esta directiva, modificada en el 1997, tiene por objeto «garantizar la libertad de acceso a la difusión de la información sobre medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas, así como establecer los plazos y las condiciones básicas en que se pondrá a disposición dicha información».

De la misma manera, la directiva entiende por información en materia de medio ambiente «cualquier información en forma escrita, visual, oral o en forma de base de datos sobre el estado de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras y los espacios naturales, y sobre las actividades (incluidas aquellas que ocasionen molestias por ruido) o medidas que afecten o puedan afectarlas, y sobre las actividades y medidas destinadas a protegerlas, incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente».

De otra parte, la directiva también establece que los ciudadanos contarán con los recursos judiciales necesarios cuando la solicitud de información haya sido denegada o ignorada sin motivo justificado.

En principio, establece que la información que se solicita debe ser gratuita; sin embargo, abre la posibilidad para que las autoridades públicas que posean la información puedan cobrar una cantidad por el suministro de la información, y deja claro que dicha cantidad no deberá exceder un costo razonable.

Por último, obliga a los estados miembros a adoptar las medidas necesarias para facilitar al público la información a la brevedad y cuatro años después de entrar en vigor dar a conocer los resultados de la experiencia llevada a cabo, con la finalidad de que la Comisión pudiese elaborar sendos informes al Parlamento y el Consejo.

3.2.1. El Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, 1990

La comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo de 26 de julio de 1990, denominada *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*, ofrece una mirada interesante sobre el particular. En líneas generales señala que cualquier política ambiental sobre el entorno urbano alejada de los ciudadanos está llamada a fracasar, pues es sobre éstos, y son éstos, quienes la construyen día a día. El capítulo 2 en su apartado 5 así lo indica: «el entorno urbano es responsabilidad, sobre todo, de los que viven y trabajan en la ciudades, sin cuya participación no puede tener éxito ninguna política urbanística...» A la hora de aplicar una política urbana de medio ambiente, es conveniente para los intereses de la comunidad crear estructuras que faciliten el diálogo, la reflexión común y la cooperación entre los diversos sectores de

cada ciudad. Estas estructuras podrían servir también de puente con la comunidad para la intercambio de información y de opiniones.

3.2.2. Directiva sobre Evaluación de Impacto Ambiental, EIA, 1985

El 27 de junio de 1985 se aprueba la directiva comunitaria 85/337 sobre las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente, la cual fue modificada posteriormente por la directiva 97/11. Ésta es conocida como la Directiva sobre Evaluación de Impacto Ambiental, la cual estableció en su artículo 6 que la información sobre este aspecto tenía que ser puesta a disposición del público, para que de esa manera pudiera expresar su parecer antes del inicio del proyecto sometido a evaluación.

3.2.3. Directiva sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación, PCIC, 1996

De la misma manera que la Directiva sobre EIA, la Directiva sobre la Prevención y el Control Integrado de la Contaminación, expedida en 1996, la cual pretende realizar análisis conjunto de las emisiones al ambiente precaviendo traslados de contaminación al medio natural en sus diferentes estados, consagra el principio de participación pública a través de la consulta institucional y la información pública, entre otras razones porque la Evaluación de Impacto Ambiental se inserta en el conjunto de la autorización integral.

En particular, el artículo 15 de la Directiva establece el acceso a la información y la participación en el procedimiento de concesión de la denominada «Autorización ambiental integrada». Según la doctrina, esta incorporación no es novedosa, como ya resaltamos anteriormente, y podría originar un posible problema a la hora de compaginar la mención hecha en la directiva de prevención y control con la Directiva 90/313 sobre acceso a información; sin embargo, al respecto, aquella directiva no afecta a la acceso a información en la medida en que establece la redacción de «sin perjuicio...»²⁹

Al igual que en la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, en la Directiva sobre prevención y control integrado no es preciso ejercer el derecho de acceso, ya que la propia administración deber colocar esa información a disposición de los particulares. En cambio, frente al concep-

²⁹ GARCÍA URUETA, Agustín, «Control Integrado de la Contaminación». Maestría de Derecho Ambiental. Universidad del País Vasco – UPV – EHU, 2003, p. 20.

to de público existen diferencias con respecto a la Directiva EIA. En la Directiva sobre prevención y control este concepto es amplio y cualquiera puede formular su opinión sobre los proyectos, mientras que en el de la directiva sobre EIA es mucho más restringido. El problema se plantea, ya que como se anotó antes, la Evaluación de Impacto Ambiental debe insertarse en el procedimiento integrado, lo que podría suscitar que en aquellos casos en los cuales la EIA deba insertarse obligatoriamente podría existir algún tipo de restricción para presentar comentarios respecto del proyecto.³⁰

3.2.4. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO: Diez años después de Río, preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002

La Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, creó unas expectativas enormes, y aunque se realizaron algunos progresos, las expectativas no se cumplieron totalmente. Por ello, la comunidad internacional acordó una ambiciosa estrategia integral para tratar los problemas del medio ambiente y desarrollo a sabiendas que se necesitaría una acción política común y a sabiendas que diez años después de la Cumbre de Río, se realizaría una nueva cumbre sobre el desarrollo sostenible, la cual brindaría la oportunidad de revigorizar el espíritu de Río y así renovar un compromiso político por parte de todos los países para lograr un desarrollo sostenible. Así las cosas, se iniciaron los preparativos de la cumbre que se celebraría en el 2002. Dentro de los aspectos concretos que se iba a tratar se propusieron cuatro grupos de temas estrechamente relacionados, entre los cuales figuraba el de «hacer hincapié en la importancia de los principios de democracia, buen gobierno, acceso a la información, justicia y participación», el cual finalmente fue aprobado.

La dinámica y conclusiones de la cumbre de 2002 se presentan también en este apartado.

3.2.5. 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 -- Convenio de Aarhus – Dinamarca, junio de 1998

Esta importantísima convención constituye la punta de lanza con respecto a tres aspectos concretos: el acceso a la información, la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales al interior del espectro

³⁰ GARCÍA URUETA, *op. cit.*

comunitario europeo. Desde su preámbulo, el cual comienza recordando los grandes hitos ambientales, reconoce que la protección adecuada del medio ambiente es indispensable para la bienestar de los derechos fundamentales; considera que para el logro de dicho ideal es necesario que los ciudadanos tengan acceso a la información, estén facultados para participar en la toma de decisiones y tengan acceso a la justicia en asuntos ambientales, pues reconoce que en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas eficazmente. Pero además el convenio persigue un claro interés respecto a que el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la Ley.

3.2.6. Programas de acción comunitaria en materia ambiental

Como bien es sabido, los programas de acción de la Unión Europea en materia de medio ambiente no son, en estricto sentido, fuentes de derecho, sin embargo, constituyen, en la mayoría de ocasiones, el sustrato a partir del cual se desarrollan las normas sobre la materia; así lo ha sostenido el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto 91/79: «*Los programas de acción pueden servir de base sustentadora de ulteriores medidas vinculantes de la Comunidad*». De la misma manera se ha aceptado su utilización como instrumentos interpretativos de aquellos actos obligatorios que se adopten bajo el artículo 249 del Tratado.

Con respecto al principio de participación en materia ambiental, los programas de acción han sido particularmente ricos, y se destacan los proferidos más recientemente. Veamos algunos de ellos:

- *V programa comunitario de acción ambiental: «Hacia un desarrollo sostenible». 1993 – 2002*

Cabe indicar que este V programa comunitario de acción ambiental constituye el mejor y más elaborado de cuantos se hayan realizado hasta la fecha; su base está construida sobre los resultados de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. Tal como señala Allende: «*el objetivo general del programa es orientar progresivamente la actividad humana y el desarrollo hacia formas que presenten un carácter más sostenible, mediante el cambio de pautas actuales de Desarrollo, producción, consumo y comportamiento*».³¹ Con respecto al tema de la participación en particular, es latente la influencia del principio 10 de la Declaración de Río y del capítulo 27 de la

Agenda 21, y dedica casi un capítulo, el 7, exclusivamente al tema de acceso a la información en materia ambiental. Este capítulo 7 se encuentra dividido en tres temas específicos: por una parte, la mejora de la información en materia ambiental, en segundo término, el acceso a la información pública y la educación ambiental, y en tercer lugar, el establecimiento de instancias de formación profesional y formación no formal o continua en materia de medio ambiente.

Asimismo, dentro de los sus objetivos específicos se lee: «*Uno de los objetivos es proporcionar un marco para un nuevo planteamiento del medio ambiente y de la actividad y el desarrollo económico y social, y la necesidad de una auténtica voluntad de los aspectos políticos, empresariales y de la sociedad en general, que deberán participar como ciudadanos y consumidores para conseguir que funcione*».

Por otra parte, establece como medida horizontal para el cumplimiento de la política ambiental comunitaria, «*incrementar la información, la educación y formación de todos los actores...*».

- *VI programa comunitario de acción ambiental: «El futuro está en nuestras manos». 2003 - 2012*

Hay quienes sostienen que la configuración del VI programa comunitario de acción ambiental sigue la tendencia mundial en materia de medio ambiente, es decir, una notoria involución, un relajamiento preocupante y constante incumplimiento de las obligaciones y compromisos ambientales a escala planetaria.

De hecho, este VI programa de acción reconoce que el V programa constituyó un enorme esfuerzo y verdadero adelanto en el compromiso con el medio ambiente y que en principio significó el logro de importantes metas y acciones, pero que en los últimos años dicho esfuerzo decreció notablemente al arrojar un balance de tendencia negativa, habiendo sido posible realizar muchas más cosas.

El VI programa de acción, a diferencia del V programa, concentra su esfuerzo en la ocupación de cinco áreas: cambio climático, biodiversidad, relaciones entre el medio ambiente y la salud, utilización racional de los

³¹ ALLENDE LANDA, José, «Programas de acción ambiental de la Unión Europea». Maestría de Derecho Ambiental. Universidad del País Vasco – UPV – EHU, 2003, Pág. 20.

recursos naturales y gestión de los residuos; permeadas todas ellas por un número considerable de ideas fuerza que deben insertarse en la elaboración de cualquier política comunitaria sobre los diversos temas. Entre dichas ideas fuerza se encuentra el facilitar la participación de los individuos en la toma de decisiones y el acceso a la información en materia ambiental.

En particular señala que no sólo basta con facilitar la información a los individuos para que puedan participar de la gestión del medio ambiente, sino que dicha participación debe darse desde la formulación de las políticas hasta la adopción de pequeños proyectos. En materia de acceso a la información establece que no sólo es necesario el acceso a la información relativa al ambiente, sino que dicha información sea de fácil acceso, se encuentre actualizada y sea entendible por quien accede a ella. Textualmente señala el VI programa: *«Dentro de las estrategias para cumplir con los objetivos medioambientales se encuentran [...] los ciudadanos toman cada día que tienen un efecto directo e indirecto sobre el medio ambiente. La posibilidad de acceder con mayor facilidad a información de mejor calidad sobre el medio ambiente y cuestiones prácticas le ayudarán a formarse una opinión y tomar una decisión».*

Como acciones el VI programa propone: *«Mejorar el acceso y la calidad de la información que se ofrece a los ciudadanos sobre el medio ambiente [...] preparar instrumentos prácticos a nivel local y regional que permitan a los ciudadanos evaluar y comparar el rendimiento ecológico de su comportamiento o de su vivienda y proporcionar información que permita aumentar dicho rendimiento».*

4. MECANISMOS PARTICIPATIVOS ESTABLECIDOS POR LOS ESTADOS ESPAÑOL Y COLOMBIANO PARA LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

Para comprender con mayor amplitud y comodidad los mecanismos establecidos por los estados español y colombiano para la defensa del medio ambiente, tomaremos como criterio de cotejo las distintas funciones del poder público, de tal forma que en principio se analizarán los mecanismos al interior de la función administrativa, para luego continuar con los establecidos en el ámbito legislativo y judicial. Cabe indicar de manera general que teniendo en cuenta el criterio sectorial con el que ha sido abordado el tema ambiental, los diversos mecanismos participativos se encuentran disgregados en multiplicidad de leyes, reglamentos y demás normas de rango jerárquico inferior; en el estado español esto es más evidente debido a que no se cuenta con una ley general de medio ambiente, a diferencia del estado colombiano, el cual intenta con bastante tino agrupar el mayor

número de mecanismos en su Ley General Ambiental. Entremos en el análisis.

4.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN MEDIO AMBIENTE EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER PÚBLICO

4.1.1. Breve introducción

De acuerdo con la doctrina³², la pluralidad de referencias que incorpora la Carta Fundamental española con relación a la participación desconsidera las más trascendente, al menos teniendo en cuenta las aportaciones que han justificado y propiciado las técnicas de participación desde la imperiosa necesidad de apoyo a una actividad administrativa crecientemente compleja y necesitada de apoyo y estímulos sociales. Nada se dice con respecto a la participación en el ámbito administrativo, sin embargo, tal ausencia no es en ningún caso significativa, ya que sí se hace referencia a la participación en el ámbito social, político, económico, cultural; lo que sin duda permite conducir y reconducir todas estas actividades por las alternativas de poderes públicos, de ineludible contenido administrativo.³³ La configuración de mecanismos de participación en medio ambiente al interior de la función administrativa del poder público es importante, ya que corresponde nada menos que al ámbito desde el cual las autoridades que tienen a su cargo la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales toman decisiones sobre preservación, conservación, uso y aprovechamiento sostenible, utilizando las prerrogativas de que disponen. Cabe agregar en este sentido que en la actualidad existe un mayor acercamiento entre la administración y los ciudadanos, con enorme significación en asuntos ambientales; de hecho, gran parte de los sectores sociales que trabajan en la actualidad tienen origen en la reivindicación de una mejora en la calidad de vida a partir del respeto del entorno natural. En Colombia, por ejemplo, la gestión participativa al interior de la función administrativa en materia ambiental tiene gran cantidad de componentes, comenzando por su Ley General, la cual define dentro de sus principios «*el manejo ambiental del país descentralizado, democrático y participativo...*»

De la misma manera, determina que «*la política ambiental se formulará garantizando la participación de la comunidad y asegurando el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano*». En dicha ley además sobresalen

³² SÁNCHEZ BLANCO, *op. cit.*

³³ *Ibid.*

instancias de participación ligadas a diversos trámites administrativos de permisos y licencias, aunque también incluye algunas normas referentes a diversos instrumentos de participación en materia judicial. Luego miraremos con mayor detalle estos asuntos; por ahora es importante señalar que para analizar los diversos mecanismos al interior de la función administrativa aprovecharemos la clasificación realizada en el apartado primero de este escrito sobre los tipos de participación administrativa. En un primer momento analizaremos los mecanismos a través de los cuales el ciudadano se inserta en los órganos administrativos gestores de la función ambiental, es decir, a partir del tipo de participación denominada como orgánica. En segundo lugar, los mecanismos de participación que se articulan en torno al tipo de participación funcional, esto es, cuando los particulares desempeñan algún tipo de funciones administrativas desde su ámbito privado, y por último abordaremos los mecanismos desde la denominada participación cooperativa, mediante la cual el particular apoya con su actuación privada el camino que la administración desempeña para cumplir con los cometidos estatales. Finalmente reseñaremos algunos mecanismos de participación, específicamente en materia ambiental creados por los ordenamientos jurídicos, que en estricto sentido no encuadran dentro de las clasificaciones anteriores.

4.1.2. Mecanismos de Participación Orgánica

En el Estado español

- *Participación en la composición de los patronatos y juntas rectoras que colaboran en la gestión de los espacios naturales protegidos.* La legislación sobre espacios protegidos prevé la constitución, como órganos de participación, de un patronato o junta rectora en cada espacio protegido. En cada una de estas juntas o patronatos tienen cabida individuos y colectivos particulares afectados por la creación de la respectiva zona protegida.
- *Participación en los Consejos Sectoriales de Medio Ambiente que pueden ser creados por los ayuntamientos municipales.* El pleno de los ayuntamientos puede crear, de acuerdo con la normatividad pertinente, Consejos Sectoriales, cuya función es canalizar la participación del ciudadano y de las diversas organizaciones en los asuntos municipales. Así las cosas, se pueden crear Consejos Sectoriales en materia de Medio Ambiente, los cuales pueden estar integrados por particulares interesados y diversos colectivos de toda índole vinculados a los asuntos ambientales.

■ *Estructura colegial representativa de los Organismos de Cuenca.* La Ley de aguas establece que la estructura de los organismos de cuenca deben tener una estructura colegial en la cual se toman decisiones de manera concertada entre los diversos interesados. De esta manera, el artículo 36 de la Ley de aguas establece que en los organismos de gestión existe un régimen de participación amplio, en el cual cumplirán funciones la asamblea de usuarios. De la misma manera, el artículo 90 señala la posibilidad de crear comunidades de usuarios de vertidos, entre otras figuras.

En el Estado colombiano

■ *Participación en el Consejo Nacional Ambiental.* De acuerdo con el artículo 13 de la Ley General de Medio Ambiente, Ley 99 de 1993, se crea el interior del Sistema Nacional Ambiental –SINA. Consejo que tiene por finalidad, en términos generales, recomendar la adopción de medidas para armonizar las regulaciones y decisiones ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social; recomendar al gobierno nacional la política y mecanismos de coordinación de todas las entidades y organismos públicos y privados cuyas decisiones puedan afectar al medio ambiente y los recursos naturales; recomendar directrices de coordinación con los sectores productivos, entre otras funciones. En dicho Consejo Nacional participan junto con los ministros o delegados de los ministros de Medio Ambiente, Agricultura, Salud, Desarrollo Económico, Minas, Educación, Obras Públicas y Transporte, Defensa, Comercio Exterior, todos los posibles representantes de la sociedad civil, tales como representantes de las comunidades negras, de las comunidades indígenas, de los gremios de la producción agrícola, industrial, minera, de los sectores exportadores, de las Ong's ambientales, de las universidades y de los gremios de la actividad forestal. De igual manera, a la sesiones del Consejo Nacional Ambiental pueden asistir con voz, pero sin voto, los funcionarios y demás personalidades que el Consejo estime necesarias para la discusión de temas particulares. Hay que decir que por el número y complejidad en la composición de este Consejo, pocas veces se reúne y adopta decisiones de trascendencia.

■ *Participación en el Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental.* De la misma manera que el Consejo Nacional Ambiental, el artículo 11 de la Ley General de Medio Ambiente crea un Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental, cuya principal función es asesorar al ministro del Medio Ambiente sobre la viabilidad de proyectos de interés nacional, de los sectores público y privado y sobre la formulación de políticas y la expedición de normas ambientales. Este Consejo Técnico Asesor está presidido por el viceministro del Medio Ambiente y está compuesto además

por representantes de las universidades públicas expertos en asuntos científicos y tecnológicos con experiencia mínima de 10 años en el campo ambiental; representantes de las universidades privadas, de igual manera expertos en asuntos científicos y tecnológicos, con experiencia mínima de 10 años en el campo ambiental; representantes de los gremios de la producción industrial, el cual será escogido directamente por el ministro del Medio Ambiente; representantes de los gremios de la producción agraria, también escogido directamente por el ministro del Medio Ambiente; representantes de los gremios de la producción de minas e hidrocarburos, el cual será escogido y presentado directamente por los gremios ante el ministro.

■ *Participación en los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales.* Antes de señalar la participación específica en este tipo de organizaciones, nos parece necesario referirnos brevemente a la naturaleza de estos entes, de tal manera que quede claro a qué hacemos referencia. El artículo 23 de la Ley Marco de Medio Ambiente reorganiza las llamadas Corporaciones Autónomas Regionales, entes encargados directamente de administrar, en un área biogeográfica específica, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por el desarrollo sostenible de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente y las políticas expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente, en tanto máxima autoridad Ambiental Nacional. La Ley establece que las Corporaciones son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Las Corporaciones Autónomas gozan además de autonomía administrativa y financiera, de patrimonio propio y personería jurídica; importa resaltar en este punto que la autonomía administrativa se traduce en que estén administradas por un consejo directivo, el cual tiene, entre otras, la función primordial de elegir al director de la corporación. Este consejo directivo, al igual que los consejos reseñados con anterioridad, tiene una composición amplia y plural; en él tienen asiento diversos sectores de la sociedad civil. El consejo directivo está conformado por el gobernador o gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la respectiva corporación; un representante elegido directamente por el presidente de la República, un representante del ministro de Medio Ambiente, hasta cuatro alcaldes de los municipios comprendidos dentro del ámbito jurisdiccional de la respectiva corporación, 2 representantes del sector privado, un representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la corporación y 2 representantes de las Ong's y entidades sin ánimo de lucro que tengan domicilio en el ámbito de jurisdicción de la corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

4.1.3. Mecanismos de Participación Funcional

En el Estado español

■ *Información Pública.* A través de este trámite, la administración hace públicos sus proyectos, e invita a los ciudadanos a emitir opinión al respecto. Como efecto de la decidida actividad de la Unión Europea en este tema, se estima, sin lugar a dudas, como el mecanismo de mayor utilización e inclusión en las diversas normas, como las de Evaluación de los Impactos Ambientales, Prevención y Control integrados de la Contaminación. Sin embargo, como lo señala Sánchez Morón: «*El acceso a la información no es un derecho natural o un presupuesto del orden jurídico en cuanto tal, sino una conquista histórica, como la democracia y como el estado de derecho. Es más, se trata de una conquista relativamente reciente y que todavía debe perfeccionarse*». Señala además que «*entre las referencias a la información administrativa se distinguen 4 perspectivas diferentes: un primer conjunto de normas que establecen deberes de información recíproca entre distintas administraciones públicas [...] un segundo grupo es el que se refiere a las obligaciones de los gobiernos y administraciones públicas de informar a parlamentos y asambleas representativas y a otros órganos especializados [...] un tercer grupo en el que se encuentra un conjunto de normas y prácticas administrativas que tienen por finalidad organizar la difusión de informaciones de carácter general desde la administración hacia el público, aparte de la relativa a la publicidad oficial de normas y actos [...]*». Por último, y es el enfoque que interesa a este artículo y que comulga con el contenido del derecho de participación en asuntos ambientales mencionado atrás, «*existen algunas normas que reconocen y regulan en derecho subjetivo de los particulares a requerir y obtener información de las que disponen las administraciones públicas y no difunden de oficio*».

Conviene distinguir dentro de este último enfoque dos modalidades de derechos de acceso a información. El primero, aquel que tiene lugar en el marco de un procedimiento administrativo en curso. Esta información puede ser general y abierta al público, sobre todo a algunos extremos del expediente; es éste el trámite que se denomina de información pública, en el que cualquier persona natural o jurídica puede intervenir, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, Ley 30 de 1992. Por otro lado está el derecho de acceso a la información administrativa, que se puede ejercer al margen de un procedimiento administrativo, el cual suele denominarse, con más precisión, derecho de acceso a los documentos, o como señala el artículo 105.b) de la Constitución de 1978, acceso a los archivos y registros administrativos.

■ *Acciones populares.* Sobre esta acción nos referiremos en el apartado sobre mecanismos de participación al interior de la Función Judicial del Poder Público. No obstante, vale adelantar que, en líneas generales, el Estado español no cuenta con un proceso especial para la defensa de los Derechos e Intereses Colectivos; sin embargo, a nivel sectorial sí se encuentra planteada la acción; por ejemplo, en el tema de pesca, caza, suelo o costas.

■ *Peticiones.* La utilización del Derecho de Petición es otro de los mecanismos ejercibles ante la administración. Es importante mencionar que el derecho de petición es considerado como derecho fundamental, y por tanto defendible a través de Recurso de Amparo, denominada acción de tutela en el orden jurídico colombiano. Ello implica el inicio o apertura de una vía derivada adicional para la defensa de los Derecho Colectivos, como mencionamos atrás.

■ *Iniciativas y Sugerencias.* Este mecanismo consiste en la posibilidad dada a los particulares, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, para en distintos estados procedimentales presentar sugerencias e iniciativas.

■ *Derecho de Audiencia.* De acuerdo con el artículo 84 de la misma Ley, se establece como mecanismo de participación al interior de los procesos administrativos un derecho de audiencia, en virtud del cual los particulares pueden presentar de igual manera sugerencias e iniciativas para el trámite y resolución de asuntos sometidos a su conocimiento. Señala esta ley que *«una vez instruidos los procedimientos e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos [...] los interesados en un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes»*. De la misma manera, en el artículo 86.3.b se lee que la comparecencia en el trámite de información pública no dará, por ese hecho, la calidad de interesado; sin embargo, quienes presenten alegaciones u observaciones en el trámite de que se trate tendrán derecho a obtener de la administración una respuesta razonada.

■ *Denuncias.* La presentación de denuncias penales o criminales es otro de los mecanismos en virtud de los cuales pueden los ciudadanos lograr el cumplimiento de la Legalidad ambiental. Sobre este aspecto nos referiremos de igual forma en el apartado sobre participación en la función judicial del poder público.

■ *Encuestas.* Mediante este trámite, la administración recaba la opinión de determinados agentes sociales relevantes para la elaboración de un plan o programa ambiental, como ocurre, por ejemplo, en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental o en el reglamento sobre planificación, el cual dispone la realización de encuestas antes de que la administración elabore el primer proyecto.

■ *Derecho de los ciudadanos,* directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, a ser oídos en la elaboración de las disposiciones administrativas.

■ *Técnicas de Participación promovidas por la Ley del suelo en relación con el Urbanismo.* En las actividades de gestión urbanística, cada día más se incorporan técnicas de participación propiciadas por la Ley del suelo, que van desde la información pública, la presentación de planes de iniciativa particular, hasta el posible ejercicio de acciones públicas. Así, por ejemplo, en el Real Decreto Legislativo 1 de 1992, texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y ordenación urbana, se leen las siguientes prescripciones, Art. 104.3: «**Planes de Iniciativa Particular [...]**» 3. *si hubiere obtenido la previa autorización del ayuntamiento, les serán facilitados por los organismos públicos cuantos elementos informativos precisaren para llevar a cabo la redacción y podrán efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del plan con arreglo a la Ley de Expropiación[...]*» De la misma manera, el artículo 133 de dicho Decreto Ley señala en relación con la publicidad de los planes: «*Los planes, normas complementarias y subsidiarias, programas de actuación urbanística, estudios de detalle y proyectos, con sus normas, ordenanzas y catálogos, serán públicos, y cualquier persona podrá, en todo momento, consultarlos e informarse de los mismos en el ayuntamiento por el término a que se refieren.*».

■ *Implementación de las Agendas Locales 21.* Mención aparte merece este mecanismo de participación funcional; las denominadas agendas locales 21, que constituyen un Plan de Acción Ambiental promovido y desarrollado por autoridades locales en pro del desarrollo sostenible de la comunidad, es un «Compromiso de actuar hacia la mejora ambiental continua del municipio». El concepto de Agenda Local 21 tiene su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o «Cumbre de la Tierra» en Río de Janeiro (Brasil, junio de 1992). En esta Cumbre se adoptó la *Agenda 21* (o *Programa 21*), el plan de acción global hacia el Desarrollo Sostenible.

El capítulo 28 de la *Agenda 21*, titulado «Iniciativas de las Autoridades Locales en apoyo a la Agenda 21», declara: «[...] *Las autoridades locales [...]*

en su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible[...]» Para 1996, la mayoría de autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre una «Agenda 21 Local» para su comunidad.

A partir de este acuerdo se desarrollan políticas y programas que llevan a miles de autoridades locales en todo el mundo a implicarse en procesos de Agenda Local 21. Cabe destacar el liderazgo europeo, y en especial la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, que agrupa a más de 1.200 autoridades locales que trabajan por el desarrollo sostenible de sus municipios.

En el Estado colombiano

- *Derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales.* Los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993, Marco del Medio Ambiente, establecen que 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, cancelación, de permisos, licencias y autorizaciones de actividades que puedan afectar al medio ambiente y los recursos naturales.
- *Intervención en los procedimientos administrativos sancionatorios.* De la misma manera, la parte final del artículo 69 de la Ley General de Medio Ambiente establece la legitimación popular para intervenir en el procedimiento en virtud del cual se impongan o revoquen sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales. La forma de hacerse parte de los procedimientos citados anteriormente es sencilla: basta enviar una petición escrita sin ninguna formalidad en la cual conste el deseo de tomar parte del respectivo procedimiento, además de señalar la identificación personal completa y el domicilio para recepcionar los documentos que surjan del trámite.
- *Publicidad de las decisiones sobre medio ambiente.* El artículo 71 de la Ley 99 establece que las decisiones que pongan término a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación, cancelación, de una licencia, permiso o autorización que afecte o pueda afectar el medio ambiente y que sea requerida legalmente, se notificará a cualquier persona que lo solicite por escrito.

■ *Boletines de publicación.* Tanto en las instancias de intervención como de recepción de informaciones mencionadas atrás, deben quedar publicadas en un boletín que corresponde a todas y cada una de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental –SINA– elaborar, actualizar y facilitar su conocimiento general.

■ *Audiencias Públicas.* El artículo 72 de la Ley General de Medio Ambiente señala que a solicitud del procurador general de la Nación o su delegado para asuntos ambientales, el defensor del pueblo, el ministro del Medio Ambiente, las demás autoridades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos 100 personas o 3 entidades sin ánimo de lucro, cuando se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra, proyecto o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o los Recursos Naturales renovables, y para el cual se exija permiso o licencia ambiental conforme a la Ley o los Reglamentos, podrá solicitarse la celebración de una audiencia pública, que debe llevarse a cabo ante la autoridad a la cual corresponda el otorgamiento del permiso o licencia ambiental respectiva. Esta es quizás la herramienta de participación más consolidada en el escenario participativo colombiano, sin embargo, como lo sostiene Rodríguez Becerra, «*al expedir la Ley General de Medio Ambiente, fueron muchos los pronunciamientos en contra por temor a que se prestara para abusos por parte de la ciudadanía. Sin embargo, no se aceptó la propuesta de precisar y restringir sus alcances*». Lo cierto es que hasta la fecha ha mostrado que los abusos han sido sufridos por los ciudadanos, pues en la discusión de algunos proyectos, obras y actividades se ha utilizado la audiencia para manipular, debido quizás a lo poco o en algunos casos nulos informados y/o preparados habitantes. De otra parte, se ha convertido en precedente aceptado que el contenido de las audiencias públicas no tenga ningún tipo de injerencia, salvo contadas excepciones, en la toma definitiva de decisiones por parte de las autoridades ambientales, siendo nula en la mayoría de casos la participación que se propicia en torno suyo. En fin, aún quedan cosas por reglamentar de las audiencias, lo cierto es que una fuerte corriente aboga porque no sean reglamentadas sino que sea un procedimiento consuetudinario sin mucha formalidad, o quizás, injerencia.

■ *Acción de Nulidad en Materia Ambiental.* El artículo 73 de la Ley 99 de 1993 establece una acción de nulidad especial para la protección del Medio Ambiente. Sobre esta acción hablaremos más adelante en los mecanismos de participación al interior de la función judicial del poder público.

■ *Derecho de Petición.* Al igual que en el ordenamiento jurídico español, el Derecho de Petición se erige como derecho fundamental. En virtud de este

derecho, toda persona natural o jurídica tiene la posibilidad de formular directamente petición en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos puede ocasionar a la salud humana. De la misma manera, este derecho se extiende a la posibilidad de ser informado sobre el monto y la utilización de los recursos financieros que están destinados a la preservación del medio ambiente. Este derecho de petición en materia ambiental ha sido reglamentado a través de la Resolución 33 de 1996, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente. En dicho reglamento se hace alusión a que el Ministerio, en tanto rector de la Política Ambiental del país, atenderá en general las peticiones respetuosas que se le planteen de acuerdo con el derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución; las solicitudes de información en relación con la acción del Ministerio; las solicitudes de certificación que por disposición legal o reglamentaria le corresponden; las consultas, verbales o escritas, relacionadas con las funciones a su cargo y las reclamaciones que se presenten por el mal funcionamiento de los servicios. De la misma manera, esta resolución diferencia el derecho de petición, las consultas y las quejas que pueden adelantarse ante las autoridades ambientales.

■ *Denuncias.* La presentación de denuncias penales o criminales es otro de los mecanismos en virtud de los cuales pueden los ciudadanos lograr el cumplimiento de la Legalidad ambiental. Sobre este aspecto nos referiremos de igual forma en el apartado sobre participación en la función judicial del poder público.

■ *Acción de Tutela.* Sin bien es cierto que el Derecho al Medio Ambiente sano no es reconocido como derecho fundamental, la jurisprudencia constitucional y la doctrina mayoritaria han aceptado que procede la defensa del Derecho al Medio Ambiente cuando con su vulneración se pueda derivar vulneración a algún derecho considerado como fundamental. Sobre esta acción nos referiremos al hablar de los mecanismos de participación al interior de la función judicial del poder público.

■ *Acción Popular.* A diferencia del Ordenamiento jurídico español, la Constitución Política colombiana de 1991 creó un par de acciones: una específicamente para la defensa de los derechos e intereses colectivos y otra que busca esencialmente la reparación patrimonial de un número plural de personas afectadas por un daño colectivo, al mejor estilo de la *Act Class* o acción de clase norteamericana. Estas acciones fueron denominadas genéricamente como acción popular y acción de grupo, y constituyen el mecanismo judicial establecido por la Constitución colombiana para la defensa

de los derechos e intereses colectivos. A este par de acciones también nos referiremos más adelante al hablar de los mecanismos de participación al interior de la función judicial del poder público.

■ *Acción de Cumplimiento.* La Constitución Política de Colombia creó otra acción en virtud de la cual los ciudadanos pueden acudir ante los órganos jurisdiccionales con el fin de buscar el efectivo cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. Ésta acción ha sido considerada como un mecanismo de participación que permite al ciudadano buscar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, y entrega a los jueces la facultad de compeler a la autoridad administrativa renuente al cumplimiento de las leyes o actos administrativos y advertir al legislador para que desarrolle su función en forma lógica, concreta y sobre todo dinámica. Sobre esta acción también nos explayaremos adelante al hablar de los mecanismos de participación al interior de la función judicial del poder público.

■ *Consulta Obligatoria a Comunidades Indígenas y Negras.* El artículo 76 de la Ley General de Medio Ambiente establece que la explotación de los Recursos Naturales debe hacerse sin desmedro de la Integridad cultural, social y económica de las comunidades negras e indígenas presentes en el país, de tal suerte que cualquier decisión de carácter ambiental que pretenda tomarse en las zonas en las cuales se reconoce la existencia de este tipo de etnias, deberá estar precedida de una consulta a los representantes de tales comunidades. Este artículo de la Ley 99 de 1993 constituye desarrollo de dos preceptos constitucionales. Por un parte, el parágrafo único del artículo 330 de la Constitución Política de Colombia, el cual 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. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades*». El segundo de los artículos es el transitorio 55, en virtud del cual se establece que «*dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una Ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma Ley. En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas. La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la Ley. La misma Ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social*».

No obstante la importancia que reviste este mecanismo, al igual que acontece con las audiencias públicas, son muchos los aspectos que deben ser determinados aún en relación con su naturaleza. Desde su creación se ha generado una polémica respecto a si la decisión que se deba adoptar en la consulta reviste carácter obligatorio para las autoridades ambientales o no; lo cierto es que no han sido pocos los sucesos conflictivos generados alrededor de proyectos que pretenden ser llevados a cabo en suelo indígena. Se recuerdan el tristemente célebre proyecto petrolero en zona de las comunidades indígenas U'wa y el conflicto que se originó debido a ello.

■ *Utilización expresa de mecanismos de participación en la reglamentación del recurso aire.* El decreto 948 de 1995 establece el control y la protección de la calidad del aire. El artículo 136 de este decreto establece que los trámites para el otorgamiento de permisos de emisiones atmosféricas todo ciudadano puede hacer uso de los instrumentos participativos establecidos en la Ley Marco Ambiental.

4.1.4. Mecanismos de Participación Cooperativa

En el Estado español

■ *Elaboración de planes y programas ambientales vinculantes o no vinculantes.* Los planes administrativos por lo general no poseen carácter vinculante; excepcionalmente hay algunas leyes que le otorgan tal carácter, es lo que ocurre con los planes de ordenación del territorio y urbanísticos, los más cercanos a la idea de medio ambiente, pues su objeto es compartido por ambas materias. Cada plan territorial está abierto a la participación de los ciudadanos directamente o a través de diversas organizaciones. El instrumento de participación consiste fundamentalmente en la inclusión de fases de información pública en el procedimiento de elaboración durante las cuales cualquiera puede presentar alegaciones escritas: Al respecto vale traer a colación el artículo 134 del Texto Refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana, el cual señala: «*Los particulares, al igual que la administración quedaran obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la legislación urbanística aplicable y en los planes, programas de actuación urbanística, estudios de detalle, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma*».

■ *Participación en procedimientos relativos a actos normativos que podrían tener impacto general.* Esta idea, sugerida por el profesor Alonso García³⁴, apunta

³⁴ ALONSO GARCÍA, Enrique, La participación de los individuos relativa al medio ambiente en España. En *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 61, 1989, p. 49-65.

al establecimiento de la fase de información al interior de este tipo de procesos. Es el caso del Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas –Raminp–, el cual establece la información pública en cada procedimiento administrativo abierto para solicitar una licencia para operar en casi todas las actividades comerciales, profesionales e industriales.

- *Fomento de la Administración ambiental a los particulares a través de estímulos e incentivos económicos.* Tal como ocurre con el tema de la correcta gestión de los residuos y la utilización racional de los montes y los aprovechamientos forestales.

En el Estado colombiano

- *Elaboración de planes y programas ambientales vinculantes o no vinculantes.* Entre los primeros tenemos el caso de los planes de ordenación territorial, en los cuales la comunidad participa en audiencias públicas en la etapa de formulación, además existe una instancia formal de participación denominada Consejos de Planeación, en los cuales tienen asiento las distintas expresiones de la ciudadanía. Entre los no vinculantes están los planes sectoriales de medio ambiente, los cuales se realizan con la participación de la ciudadanía.

- *Fomento de la Administración ambiental a los particulares a través de estímulos e incentivos económicos.* Por el correcto aprovechamiento de la actividad forestal también existen en el Estado colombiano incentivos, lo mismo ocurre el establecimiento de áreas protegidas, particularmente en el caso de las denominadas «Reservas de la sociedad civil».

4.2. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN MEDIO AMBIENTE EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

Para analizar la forma como han sido establecidos los Mecanismos participativos al interior de la función legislativa del poder público, es necesario referirnos previamente a dos asuntos de importancia: por una parte, al modelo de organización político – administrativa existente en cada uno de los estados, y por otra, a la distribución de competencias legislativas en materia ambiental, pues las diferencias existentes frente a estos tópicos resultan claves a la hora de cualquier análisis.

En cuanto al primer aspecto, es clara la existencia de dos esquemas diferentes: el Estado español se encuentra estructurado en forma de monar-

quía, con preeminencia del Parlamento, mientras que el Estado colombiano corresponde a un sistema presidencialista, en donde el Parlamento desempeña las tareas tradicionales de función legislativa y control político de los actos del gobierno, sin ser el órgano de mayor importancia. En ambos casos son calificados por las respectivas constituciones como estados sociales y democráticos de derecho descentralizados; sin embargo, el tipo de descentralización también es substancialmente diferente. De una parte, el Estado español reconoce la plena autonomía de las nacionalidades y las regiones, de allí la presencia de gobiernos Regionales Autónomos, bajo la denominación de Comunidades Autónomas. Por su parte, el Estado colombiano, si bien ha experimentado una fuerte descentralización en los últimos años, ha sido más de tipo funcional; es decir, la tradicional e histórica división político-administrativa, asumida desde su proclamación republicana, ha permanecido sin modificaciones, pero ha dotado a las entidades territoriales de mayores capacidades para asumir asuntos y brindar nuevos servicios. No obstante en materia ambiental, la tendencia organizativa resulta ser coincidente, pues apunta hacia la centralización, lo cual repercute indefectiblemente en el ejercicio de diversas competencias, independientemente de cuál sea la forma de organización estatal; desde un centro de impulsión administrativa. En los últimos años se ha producido una concentración progresiva de competencias en el poder central³⁵, que históricamente se encontraban consolidadas en órganos de carácter local; siendo que en aquellos estados que pretenden vertebrarse a partir de sistemas de descentralización política coexisten habitualmente tensiones entre elementos de centralización y distribución; esta dialéctica se traduce generalmente, más que en un reparto de competencias estático, en labores de cooperación y de coordinación interinstitucional propio de las competencias compartidas o concurrentes. Se puede hablar de la asunción primaria de las regiones de aquellas actuaciones que tienden directamente a la tutela de lo ambiental, si bien desarrolladas siempre dentro del respeto de la dirección e impulso que ejerce el poder central, facultados para ello por la exigencia de protección de los intereses generales, así como por la conveniencia de desarrollar una concepción de lo ambiental como cualidad indivisible.

Una mirada breve sobre los estados en análisis permite concluir que las labores de ejecución de la política y normativa ambiental resulta ser tarea compartida entre los diferentes niveles de organización; en el Estado español, esta conclusión se hace extensiva a la función legislativa de la cual están dotadas las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos parlamentos.

³⁵ RUIZ VIEYTEZ, Eduardo, p. 99.

Ahora bien, ¿cómo están repartidas de manera concreta estas competencias legislativas?

El modelo español de reparto de competencias tiene un antes y un después con la promulgación de la Constitución Política de 1978. El modelo anterior a la Constitución constituye un modelo caduco, el que desconsidera la presencia de la Comunidad Autónoma, la cual adquiere en la nueva organización un enorme protagonismo.³⁶ Con la Constitución española se establece un nuevo sistema, el cual reserva al Estado, en cualquier caso, la expedición de la legislación básica sobre la materia, de conformidad con en el artículo 149.1.23. El concepto de «legislación básica» ha sido decantando por la doctrina y la jurisprudencia; al respecto se ha dicho que la legislación básica es *«lo que corresponde justamente al Estado en materia de Medio Ambiente. Pero lo básico, que en principio son normas legales aunque no quepa excluir excepcionalmente al reglamento, no puede significar la exclusión de todo margen de desarrollo a la actividad de las comunidades autónomas con competencias en la materia. Lo básico, como denominado normativo común en un sector determinado cumple aquí, una función de ordenación mediante mínimos y se polariza en la atribución concreta de potestades y funciones»*.³⁷

Junto con la reserva estatal de la legislación básica en materia de protección ambiental, el mismo artículo otorga la posibilidad a las Comunidades Autónomas para expedir «normas adicionales de protección», es decir, la posibilidad a los parlamentos autonómicos de establecer medidas más rigurosas de protección contra la contaminación, restricciones de utilidades, medidas correctoras más severas, etc. Cabe señalar que la posibilidad que tienen los parlamentos autonómicos de legislar en materia de protección ambiental no deriva de la legislación básica estatal, sino de los propios Estatutos de Autonomía y de la misma Constitución; por ello, la no existencia de legislación básica expedida por el Parlamento estatal no impide el ejercicio de tales funciones cuando así lo haya señalado el respectivo estatuto.

De otra parte, el artículo 148.1.9. reconoce la posibilidad a las Comunidades Autónomas para que asuman las competencias de gestión, pero corresponde a éstas establecerlo expresamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

³⁶ Ibid., p. 102.

³⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. Sentencia 102 de 1995.

En último término tenemos que es posible también que las comunidades autónomas de primer nivel o aquellas que accedieron originariamente a la Autonomía asuman, de conformidad con el artículo 151.1, la competencia de Desarrollo Normativo, tanto legal como reglamentario, de la normativa básica; esta posibilidad ha sido asumida por la mayoría de las Comunidades Autónomas. Como se distingue, estos artículos constituyen el entramado competencial respecto del Medio Ambiente; sin embargo, en relación con este aspecto es necesario señalar que no debe entenderse Medio Ambiente, para estos efectos, en su acepción extensa, es decir, en cuanto derecho constitucional que consagra el artículo 45 de la Constitución española, sino, más bien, desde en contexto restringido, ya que este aspecto adopta carácter residual, es decir, todo aquello que no quede comprendido en otros sectores de reparto competencial expreso, como ordenación del territorio, pesca, aguas, agricultura, queda comprendido en el título de medio ambiente.

Por su parte, en el Modelo Estatal colombiano es inexistente la dualidad de poderes legislativos. La tarea de expedir leyes o actos legislativos corresponde única y exclusivamente al Congreso de la República, así que los mecanismos de participación legislativa sólo podrán ser ejercidos ante este órgano del Poder Público.

De acuerdo con la clasificación presentada en el primer capítulo de este ejercicio intelectual sobre las formas de participación, los mecanismos utilizados para lograr los intereses de la comunidad política, esto es, el ejercicio y constitución del poder político, se denominan mecanismos de participación política, y obviamente la participación se denomina de tipo política. En líneas generales se puede afirmar que esta participación política resulta ser similar en los estados sometidos a comparación, entre otras razones, por la enorme influencia que en algunos temas tiene la doctrina jurídica española en Colombia; y en segundo lugar, porque los parlamentos o congresos desarrollan funciones muy similares en cualquier forma de estado y/o sistema de gobierno democrático.

En lo que respecta específicamente a los mecanismos de participación, se destacan los siguientes:

4.2.1. En el Estado español

■ *Iniciativa Popular Legislativa.* De conformidad con el artículo 87.2 de la Constitución española, existe la posibilidad para que los ciudadanos, en un número no inferior a 500.000, puedan presentar ante el Parlamento proyectos de Ley; esta figura es denominada como iniciativa popular legislativa.

■ *Comparecencia de individuos o personas jurídicas ante el Parlamento.* En el Estado español en particular, la comparecencia de individuos o personas jurídicas ante el Parlamento no reviste carácter constitucional. Sólo tratándose de comisiones de investigación, según lo previsto en el artículo 76, los individuos están obligados a comparecer ante cualquiera de las comisiones. En lo que se refiere a proyectos de Ley sigue la misma dinámica, pues sólo son llamadas autoridades públicas para la tramitación de diversos tipos de leyes, y en lo que se refiere a la tramitación de proyectos que deberían suscitar participación, como lo referente a la planificación, la ordenación territorial, tampoco son llamados los individuos.

4.2.2. En el Estado colombiano

En el modelo colombiano, los Mecanismos de Participación Política se encuentran establecidos al interior de la Ley 134 de 1994, también denominada Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana. Cabe acotar que el título de esta Ley no va acorde con su naturaleza, ya que, como se anotó en la clasificación presentada en el primer acápite sobre los tipos de participación, la participación ciudadana y política difieren notoriamente, y estos mecanismos son abiertamente mecanismos de participación política y no ciudadana. Entre los mecanismos contenidos en esta Ley Estatutaria que puedan ser aplicados para la protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales tenemos los siguientes:

■ *El Referendo.* Referendo constituye una convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Este referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local de acuerdo con la norma de que se trate. De la misma manera, la Ley que reglamenta estos mecanismos establece tipos de referendo. Por un parte está el derogatorio, el cual consiste en el sometimiento de un acto legislativo, de una Ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no; y el referendo aprobatorio, que no es más que el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente. En materia de medio ambiente, esta posibilidad en el Estado colombiano nunca ha sido utilizada, o conseguido objetivos conocidos.

■ *Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas.* La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas corresponde al derecho político de un grupo de ciudadanos para presentar proyectos de acto legislativo y de Ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los consejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. Al respecto vale decir que un proyecto de ley de la Sociedad Protectora de Animales fue presentado al Congreso de la República buscando regular y sancionar el maltrato animal. Al parecer a este nivel no obtuvo respaldo, pero ha constituido el sustrato para la adopción de normas de menor nivel para la protección de la fauna y la flora.

■ *Consulta Popular.* La consulta popular es la institución mediante la cual una pregunta, de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. Tampoco ha sido utilizado en asuntos ambientales. Está pues abierta una buena posibilidad de actuación ciudadana.

■ *Cabildo abierto.* El cabildo abierto es la 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. De la misma manera nos referimos a este mecanismo de participación política.

■ *Comparecencia de ciudadanos en el Congreso de la República.* El Congreso de la República, con la finalidad de adoptar las diversas normativas organiza debates, foros y convocatorias con académicos y sectores vinculados en los temas de que se trate, tanto en las diversas comisiones como en las plenarias. En el tema ambiental ha sido recurrente la comparecencia de distintas personalidades a la hora de debatir asuntos, en la medida en que constituye información que debe contemplar diversos ángulos de conocimiento.

4.3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN MEDIO AMBIENTE EN LA FUNCIÓN JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

Para completar el estudio de las formas de participación en las decisiones públicas relativas al ambiente resta por mirar lo relacionado con la labor realizada desde la función judicial del poder público. Lo más importante de la participación en esta función se centra, a nuestro entender, en la legitimación o capacidad de los ciudadanos para acceder a los tribunales y en el tipo de acciones a través de las cuales se puede ejercitar derechos. Por ello, este apartado se centrará en esos 2 aspectos.

A manera de introducción es propio recordar que la base de la participación en esta función en el Estado español la consagra directamente la Constitución de 1978 al establecer en su artículo 24 que los ciudadanos tienen el derecho a obtener la tutela judicial de derechos e intereses legítimos. Siguiendo dichas directrices, la Ley Orgánica del Poder Judicial afirma que *«los juzgados y tribunales protegerán los derechos e intereses tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso se pueda producir indefinición»*. De la misma manera establece que *«para la defensa de los últimos se reconocerá legitimación a las asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legítimamente habilitados para su defensa y promoción»*: Este tipo de disposiciones se aplican a los órdenes judiciales jurisdiccionales generalmente establecidos en el poder judicial; dicha clasificación va acorde, con algunas diferencias, con la distribución judicial de los estados que se analizan: jurisdicción civil, penal, contencioso - administrativa y constitucional. Dicho lo anterior, ésta será la clasificación que adoptaremos para el análisis del apartado que sigue líneas abajo.

4.3.1. Jurisdicción civil

En el Estado español, el primer aspecto, es decir, la legitimación activa de los particulares para acudir ante los tribunales civiles y ejercer las acciones por daños al ambiente, resulta un tanto problemática, pues en principio la Ley sólo reconoce como legitimadas para accionar a aquellas personas que hayan sufrido un daño real. En términos generales, la existencia de un remedio determina la existencia de una acción, y si no se puede encontrar remedio ni acción, no se reconoce legitimación.³⁸ Esa es la razón por la cual la protección de derechos e intereses colectivos no se puede llevar ante los tribunales civiles en España, pues no existe en el orden jurídico español

³⁸ GARCÍA ALONSO, *op. cit.*

previsión expresa que señale lo contrario. Sin embargo, doctrinalmente se ha avanzado hacia la legitimación de particulares que no hayan sufrido directamente el daño, pero puedan actuar en defensa de intereses colectivos o difusos para salvaguardar el interés general que subyace en este tipo de acciones, en cuyo caso, la decisión del juez será no de carácter indemnizatorio sino de restauración de las cosas al estado anterior y a que si se condena económicamente, el dinero no podría ingresar a patrimonios particulares sino a la restauración de los ambientes afectados. En aplicación de esta última teoría y en cuanto a la legitimación de las personas jurídicas se podría justificar la posibilidad de que aquellas que según sus disposiciones estatutarias tengan como objeto social la defensa del medio ambiente, puedan accionar en virtud del interés público que les asiste obviamente, se aplicaría también para éstos la imposibilidad de ser enriquecerse a raíz de una condena patrimonial. Por último, en cuanto a las acciones, no existe en el ordenamiento civil una acción especial para la defensa de este tipo de intereses.

Por el contrario, en el ordenamiento jurídico colombiano la legitimación para actuar ante los tribunales civiles para la defensa de los derechos e intereses colectivos e incluso recibir contraprestación económica por dichas acciones es pública. En efecto, en 1991 fueron creadas con rango constitucional un par de acciones: una específicamente para la defensa de los derechos e intereses colectivos y otra que busca esencialmente la reparación patrimonial de un número plural de personas afectadas por un daño colectivo, al mejor estilo de la «act class» o acción de clase norteamericana. Estas acciones fueron denominadas genéricamente como acción popular y acción de grupo, y constituyen el mecanismo judicial establecido por la Constitución colombiana para la defensa de los derechos colectivos. Hablamos de estas acciones al interior de la jurisdicción civil, ya que la Ley estableció que éstas son reclamables ante los jueces civiles.

Ahora, es importante señalar que existen desde hace muchos años en el Código Civil un conjunto de acciones que pueden considerarse como el origen de las acciones populares actuales; desde aquella época existía acción popular para pedir la remoción de una cosa que se encuentra en la parte superior de un edificio (Art. 2355), para evitar el peligro de construcciones o árboles mal arraigados (Art. 992), contra las obras que corrompan el aire y lo hagan coincidentemente dañoso (Art. 994); sin embargo, dos de ellas cobran actualmente importancia para el tema del medio ambiente en primer lugar, la que se encuentra en el artículo 1005 del Código Civil, que consagra la acción popular para la defensa de los bienes de uso público, y la del artículo 2359 del mismo cuerpo, que consagra la acción popular de

daño contingente. Este par de acciones han sido elevadas a rango constitucional en el artículo 88 de la Constitución, el cual señala: «*La Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella*». Con fundamento en este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998, que reglamenta las acciones populares y de grupo. Como era de esperarse, la legislación vigente en materia de acciones populares establece que, como se trata de la protección de un derecho colectivo, cualquier persona (natural o jurídica, de naturaleza pública o privada) puede acudir a través de una acción popular para su defensa. Esto quiere decir que el actor popular no requiere demostrar interés jurídico o daño alguno individual para demandar la protección del derecho colectivo. Quien acude como actor popular puede realizar las siguientes peticiones:

- Una Indemnización; esto es, solicitar el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por la vulneración del derecho colectivo. Nótese que no se trata de resarcir los perjuicios de carácter individual, sino los perjuicios sobre los bienes colectivos en concreto. El beneficiario de la indemnización, por lo tanto, no es el actor popular sino la entidad encargada de administrar el bien público. Es por ello que en el caso del medio ambiente, la indemnización que se reciba como consecuencia de una acción popular será distribuida en un cincuenta por ciento para el Fondo Nacional Ambiental y en otro cincuenta por ciento para la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el lugar en que ocurrieron los hechos.
- Un hacer o no hacer; es decir, que de acuerdo con lo que se pretenda, se le puede solicitar al juez que profiera órdenes en contra del demandado para hacer algo o abstenerse de hacerlo. Se le puede solicitar al juez que ordene la instalación de depuradoras, vertederos controlados, se abstenga de alguna actividad, etc.
- La Ley también contempla la posibilidad de que el actor popular pueda recibir algún tipo de recompensa por haber defendido los derechos colectivos. El monto de esta recompensa es fijado por el juez de acuerdo con los parámetros que otorga la Ley.

4.3.2. Jurisdicción penal

De acuerdo con el mandato contenido en el artículo 45 de la Constitución española y de las disposiciones de la Ley de enjuiciamiento criminal, en

particular los artículos 101 y 270, cualquier persona dispone de acción pública en materia penal para la criminalización de las conductas atentatorias del medio ambiente. Los nuevo delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente constituyen novedad en el Código Penal español. Tal como lo sostiene la doctrina, *«con la incriminación de las conductas que se describen en el articulado se trata de proteger un entorno adecuado al desarrollo del ser humano y sensible a los valores predominantes en las sociedades modernas, ya sea el que la propia naturaleza proporciona, como el creado por el hombre en su proyección histórica»*.³⁹

Las conductas punibles establecidas en el Código Penal español son las siguientes:

El Delito ecológico puro o Delito de contaminación, establecido en el artículo 325 del Código Penal español. Sobre este tipo penal se ha dicho que representa un delito de peligro concreto, bastando pues para la criminalización que el bien jurídico medio ambiente sea puesto en peligro con las conductas contaminantes que se describen sin necesidad de que se produzca lesión efectiva del objeto jurídico. De otra parte, se habla de que es delito de peligro el que ha de ser concreto y grave para el bien jurídico y no un mero peligro abstracto.

Este delito de contaminación tiene causales de agravación, las cuales están establecidas en el artículo 326:

- Funcionamiento clandestino de la industria o actividad, es decir, sin haber obtenido la respectiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones.
- Que el funcionamiento se haya realizado desobedeciendo las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección, suspensión de las actividades.
- Que se haya falseado u ocultado información sobre los aspectos ambientales de la industria.
- Que se haya obstaculizado la función inspectora de la administración.

³⁹ LESMES SERRANO, Carlos, ROMÁN GARCÍA, Fernando *et al.*, *Derecho Penal Administrativo* (Ordenación del territorio, patrimonio histórico y medio ambiente). Granada, Comares, 1997, p. 333.

- Que se haya producido un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico, y
- Que se produzca una extracción ilegal de aguas en tiempo de sequía.

Según se señala, este tipo agravado viene a reproducir los recogidos en el artículo 347 bis del Código Penal anterior, con algunas variaciones. Al tratarse de subtipos agravados es necesaria la realización de los elementos del tipo básico contemplado en el artículo 325. Los subtipos agravados se pueden resumir en 3 apartados:

- Conductas clandestinas, de desobediencia u obstaculizadoras
- El riesgo de deterioro irreversible o catastrófico, y
- La extracción ilegal de aguas en periodo de sequía.

Luego se encuentra el tipo penal, denominado Establecimiento de Depósitos o Vertederos de desechos o residuos sólidos o líquidos que sean tóxicos o peligrosos y puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas, consagrado en el artículo 328. Este tipo representa novedad en el Código Penal. Este delito se configura, al igual que el delito de contaminación, como un delito de peligro concreto y además grave para el bien jurídico, no un mero peligro abstracto. La delimitación de este delito con el de contaminación en algunos asuntos no es muy clara, ya que tanto en éste como en aquél se castiga, y con mayor pena, la realización de vertidos.

En el artículo 329 aparece el delito de Prevaricación Administrativa. Este es un delito especial a la prevaricación general contemplada en el código, artículos 320 a 22. En este caso se hace referencia no sólo a la protección el bien jurídico que le da nombre al tipo, sino también al deber de transparencia de los funcionarios públicos a quienes se les encomienda competencias en los procedimientos de autorización o concesión de las industrias o actividades contaminantes.

Daños a los espacios naturales protegidos, artículo 330. Con este artículo se pretende salvaguardar aquellos espacios del territorio, incluidas las aguas continentales y los espacios marítimos, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes. Hay que indicar que la denominación de «espacio natural protegido» constituye una declaración genérica de carácter legal tendiente a proteger los territorios que reúnan las condiciones señaladas atrás; dicha declaración reviste diversas formas, desde parques naturales, pasando por reservas

hasta paisajes protegidos. En líneas generales, el tipo penal exige que se causen daños a alguno de los elementos que han servido para su calificación; la calificación no es otra cosa que la resolución administrativa declaratoria, así la existencia del acto administrativo determina la existencia de este delito. A diferencia de los demás delitos de la parte ambiental, éste es un delito de lesión y no de peligro; sin embargo, el daño no tiene por qué ser material y cuantificable económicamente, ya que algunos de los elementos susceptibles de ser dañados son inmateriales.

El último de los artículos consagrados en esta parte del Código Penal español es el denominado Imprudencia grave en el delito medioambiental, artículo 331, en el cual se castiga la imprudencia grave en la comisión de los hechos previstos en el capítulo.

De la misma manera que el ordenamiento jurídico español, el colombiano no dispone de acción pública en materia penal para la defensa del medio ambiente. El recién promulgado Código Penal, expedido en julio de 2000, establece una gama de delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales, en el Título XI, denominado «De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente», el cual contiene un capítulo único subtulado «Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente».

Las conductas criminales que se incluyen en este capítulo son:

- *Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables* (artículo 328). Este artículo establece que aquel que con incumplimiento de la normatividad existente introduzca, explote, transporte, trafique, comercie, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos de especie amenazada o en vía de extinción o de los recursos genéticos, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa hasta de diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- *Violación de fronteras para la explotación de los Recursos Naturales* (artículo 329). Este artículo presenta un sujeto activo cualificado, pues necesita ser llevado a cabo por persona no nacional, quien dentro del territorio nacional ejecute un acto no autorizado de explotación de recursos naturales.
- *Manejo ilícito de microorganismos nocivos*. El artículo 330 señala que aquel que incumpliendo de la normatividad existente introduzca, manipule, experimente, inocule o propague especies, microorganismos, moléculas, sustancias o elementos que pongan en peligro la salud o la existencia de

los recursos fáunicos, florísticos o hidrobiológicos, o alteren perjudicialmente sus poblaciones, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de trescientos (100) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Este tipo penal tiene una causal adicional para quien con incumplimiento de la normatividad existente realice actividades de manipulación genética o introduzca ilegalmente al país organismos modificados genéticamente, con peligro para la salud o la existencia de los recursos a los que se hace referencia en el tipo básico.

De la misma forma, si se produce enfermedad, plaga o erosión genética de las especies, la pena se aumentará en una tercera parte.

- *Daños en los Recursos Naturales.* Por su parte, el artículo 331 introduce el tipo de daño ambiental, redactado en términos de que quien con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, y les causa una grave afectación o a los que estén asociados con éstos o se afecten áreas especialmente protegidas, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cien (100) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por su parte, el artículo 332 establece el delito de contaminación, asemejado al delito presentado por el Código Penal español. Este artículo introduce la idea de que aquel que con incumplimiento de la normatividad existente contamine el aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas o demás recursos naturales en tal forma que ponga en peligro la salud humana o los recursos fáunicos, forestales, florísticos o hidrobiológicos, incurrirá, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, en prisión de tres (3) a seis (6) años y multa de cien (100) a veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Existe aumento de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se realice con fines terroristas, sin que la multa supere el equivalente a cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

De la misma forma se establece un delito de Contaminación culposo por causas de explotación de yacimiento minero o de hidrocarburos: El que por culpa al explorar, explotar o extraer yacimiento minero o de hidrocarburos contamine aguas, suelo, subsuelo o atmósfera, incurrirá en prisión de dos

(2) a cinco (5) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La experimentación con animales o vegetales también constituye delito para la normatividad penal colombiana. Así las cosas, el que, sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, realice experimentos, introduzca o propague especies animales, vegetales, hidrobiológicas o agentes biológicos o bioquímicos que pongan en peligro la salud o la existencia de las especies, o alteren la población animal o vegetal, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pesca y la caza realizadas de manera ilegal también tienen su criminalización en el Código Penal colombiano. De esta manera, los artículos 335 y 336 señalan que el que pesque en zona prohibida, o con explosivos, sustancia venenosa, o desee cuerpos de agua con propósitos pesqueros, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años y multa de diez (10) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, y el que sin permiso de autoridad competente o infringiendo normas existentes excediere el número de piezas permitidas, o cazare en época de veda, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años y multa de veinte (20) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Al igual que ocurre con el Código Penal español, la invasión de áreas de especial importancia ecológica es considerado delito. El tipo penal señala que el que invada reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada en este artículo se aumentará hasta en una tercera parte cuando como consecuencia de la invasión se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para efectuar la calificación del territorio correspondiente, sin que la multa supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El que promueva, financie o dirija la invasión o se aproveche económicamente de ella incurrirá en prisión de tres (3) a diez (10) años y multa de ciento cincuenta (150) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales también trae causa criminal en los siguientes términos: El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por último, el artículo 339 establece una modalidad culposa en el que las penas previstas en los artículos 331 y 332 de este Código se disminuirán hasta en la mitad cuando las conductas punibles se realicen culposamente.

También existen códigos diferentes al penal, como el de minas, revisión a algunas de las conductas tipificadas como delito en el Código Penal que tratan relacionadas expresamente con conductas criminales en materia de minas. Estas son: Exploración y explotación ilícita, artículo 159, Aprovechamiento ilícito. Artículo 160.

4.3.3. Jurisdicción contencioso - administrativa

Teniendo en cuenta que la normativa sobre Medio Ambiente tiene naturaleza principalmente administrativa, es claro que la tutela judicial del medio ambiente en principio encuentra en esta jurisdicción su principal vía de reclamación; a través de los correspondientes recursos que podrán interponerse contra las disposiciones administrativas relativas a la materia. Ello se observa con mayor claridad en el ordenamiento jurídico español, donde no existen acciones «sui generis» como las creadas en el orden jurídico colombiano, léase, acción de grupo o acción de cumplimiento. En lo relativo a la jurisdicción contenciosa administrativa en España, el tema de la legitimación para impugnar los actos y disposiciones de la administración se siguen las reglas generales de la Ley de la jurisdicción contenciosa-administrativa, sin que sea mayoritariamente aceptada la acción pública. Los tipos de protección más comunes en materia administrativa se dan en el ejercicio de los recursos propios del procedimiento administrativo, así como en diversas acciones desarrolladas en leyes sectoriales, como lo constituyen, por ejemplo, la acción popular al interior de la ordenación territorial, más concretamente de la Ley del suelo, así como la utilización de medidas cautelares, siendo las más utilizadas la suspensión de los actos y disposiciones. Por su parte, el orden jurídico colombiano reconoce a todos los ciudadanos legitimidad para el ejercicio de la acción contenciosa administrativa, no importando si se trata de una persona natural o jurídica,

es más, crea al interior de la Ley marco sobre medio ambiente, Ley 99 de 1993, una acción de nulidad respecto de los actos que decidan sobre actividades que puedan afectar el medio ambiente. Lo importante de esta acción es que trasciende del ámbito de lo que ha sido tradicionalmente de la acción pública, y se amplía cobijando actos de carácter particular, como por ejemplo la concesión de una licencia ambiental. Además esta acción puede ser ejercida frente a actos expedidos por cualquier autoridad, no solamente ambientales; en dicho caso sólo es necesario verificar que dicha decisión es atentatoria del medio ambiente. Por último cabe agregar que la acción carece de término de caducidad, por lo que puede ser ejercida en cualquier tiempo.

4.3.4. Jurisdicción Constitucional

Todo el entramado de mecanismos de protección desde las funciones legislativas, ejecutiva y judicial, tiene causa en la consagración constitucional del Derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 45 – Constitución española) y al medio ambiente sano (artículo 87 Constitución colombiana). Es claro entonces que ante la existencia de este mandato positivo existan acciones constitucionales propias, que si bien no lo defienden de manera directa debido a la ubicación del derecho en el texto, sí lo hacen de manera indirecta. La acción utilizada por excelencia en este tema es el denominado por el Estado español recurso de amparo; acción de tutela en el orden jurídico colombiano. Analicemos brevemente esta acción.

Recurso de amparo o acción de tutela para la defensa del Medio Ambiente

El recurso de amparo en la legislación española o acción de tutela en el orden jurídico colombiano constituye el mecanismo expedito para la defensa judicial de los derechos constitucionales fundamentales, es decir, aquellos denominados expresamente como tales por la Constitución, bien a través de criterios formales como la ubicación en el texto, o materiales como su contenido esencial. Lo que cabe destacar es que sin haber sido considerado el medio ambiente como fundamental por los ordenamientos jurídicos de estos estados, jurisprudencialmente se ha aceptado que en virtud de la cercanía que existe entre este derecho y varios derechos fundamentales, estas importantes acciones puedan salvaguardar el derecho al ambiente adecuado o sano cuando con su vulneración se produzca la afectación de un derecho considerado como fundamental. Es entonces en la naturaleza, en el estudio de la esencia del derecho afectado donde el juez escudriña si está en presencia de la vulneración de un derecho considerado como fundamental. En el caso colombiano, la Corte Constitucional, me-

dian­te sen­ten­cia T415 de ju­nio de 1992, abor­dó la dis­cu­si­ón del te­ma de la pro­ce­den­cia de la ac­ción de tu­te­la co­mo me­ca­nis­mo de pro­tec­ción del me­dio am­bien­te des­de dos per­spec­ti­vas: a) si exis­ten ba­ses pa­ra afir­mar que el de­re­cho al am­bien­te es un de­re­cho hu­ma­no fun­da­men­tal a la luz de la Car­ta Polí­ti­ca o b) si el pro­ble­ma se li­mi­ta a la pro­tec­ción de un de­re­cho a tra­vés de su co­ne­xi­dad con o­tro­s. La so­lu­ción a es­te plan­teamien­to fue da­da en la mis­ma sen­ten­cia en los si­guien­tes tér­mi­nos: en el ca­so de los de­re­chos di­fu­sos, la nor­ma con­sti­tu­cio­nal que los con­sa­gra y su es­ta­tus de de­re­cho fun­da­men­tal se des­cu­bre ba­jo la óp­ti­ca de los va­lo­res, de los prin­ci­pios y de las cir­cun­stan­cias del ca­so. La co­ne­xi­ón que los de­re­chos co­lec­ti­vos pue­den pre­sen­tar, en el ca­so con­cre­to, con o­tro­s de­re­chos fun­da­men­ta­les, pue­de ser de tal na­tu­ra­leza que sin la de­bi­da pro­tec­ción de aque­llos, éstos prác­ti­ca­men­te des­a­pa­re­ce­rían o se ha­ría im­po­si­ble una pro­tec­ción éfi­caz. Es­ta in­ter­pre­ta­ción de la Cor­te Con­sti­tu­cio­nal dio ori­gen a uno de los cri­te­rios ju­ris­pru­den­cia­les so­bre la pro­ce­den­cia de la ac­ción de tu­te­la: el cri­te­rio de co­ne­xi­dad (con un de­re­cho fun­da­men­tal de apli­ca­ción in­me­di­ata). O­tro cri­te­rio se­ña­la­do en la Ley (de­cre­to 2591 de 1991, ar­tí­cu­lo 6) y que pue­de ser uti­li­za­do en el ca­so de la pro­tec­ción del me­dio am­bien­te, es la pro­ce­den­cia de la ac­ción de tu­te­la co­mo me­ca­nis­mo tran­si­to­rio pa­ra evi­tar un pe­rju­i­cio ir­re­me­di­able; ca­so en el cual la de­ci­si­ón es del juez de tu­te­la mien­tras se pre­sen­ta la ac­ción ju­di­cial de fon­do que cor­res­pon­da al ca­so en con­cre­to, que en el me­dio am­bien­te pue­de ser la ac­ción po­pu­lar o la ac­ción de cum­pli­mien­to se­gún las cir­cun­stan­cias de fac­to. De ma­ne­ra tal que en ca­da ca­so con­cre­to en que se bus­que la pro­tec­ción del me­dio am­bien­te a tra­vés de la ac­ción de tu­te­la, el juez de­be de­ter­mi­nar si exis­te co­ne­xi­dad con un de­re­cho fun­da­men­tal o si la tu­te­la fue in­sta­u­ra­da co­mo me­ca­nis­mo tran­si­to­rio pa­ra evi­tar un pe­rju­i­cio ir­re­me­di­able; ca­so en el cual de­berá ob­ser­var el cum­pli­mien­to de es­ta úl­ti­ma cir­cun­stan­cia (el pe­rju­i­cio ir­re­me­di­able).

La acción de cumplimiento

Por úl­ti­mo cabe se­ña­lar el ca­so de una ac­ción cre­ada tam­bién por la Con­sti­tu­ción Polí­ti­ca de Co­lom­bia en vir­tud de la cual los ciu­da­da­nos pue­den acudir ante los ór­ga­nos ju­ris­dic­cio­na­les con el fin de bus­car el efec­ti­vo cum­pli­mien­to de una ley o de un ac­to ad­mi­nis­tra­ti­vo. Es­ta ac­ción ha si­do con­si­de­ra­da co­mo un me­ca­nis­mo de par­ti­ci­pa­ción que per­mite al ciu­da­da­no bus­car el efec­ti­vo cum­pli­mien­to del or­denamien­to ju­ri­di­co, y en­tre­ga a los jueces la fa­cul­tad de com­pel­er a la au­to­ri­dad ad­mi­nis­tra­ti­va re­nuen­te al cum­pli­mien­to de las leyes o los ac­tos ad­mi­nis­tra­ti­vos y ad­vierte al le­gis­la­dor pa­ra que de­sar­rol­le su fun­ción en for­ma ló­gi­ca, con­cre­ta y so­bre to­do di­ná­mi­ca, y ad­vierte asimis­mo a la au­to­ri­dad pú­bli­ca pa­ra que cum­pla con sus

funciones. En términos generales, la acción de cumplimiento brinda a los ciudadanos la realización de los deberes omitidos por la autoridad, con lo cual se logra la verdadera vigencia y aplicación de las leyes y de los actos administrativos, y con ello se logra la materialización del imperio de la Ley. En el campo ambiental, la acción de cumplimiento ha tenido y puede tener a futuro un desarrollo importante si se tiene en cuenta que son muchas las leyes ambientales que no son cumplidas.

CONCLUSIONES

Este escrito termina de la misma manera como inicia. Si definir el concepto participación presentaba inconvenientes, establecer conclusiones al respecto es quizás más complicado, téngase en cuenta que estamos en presencia de un derrotero en construcción, cuyo camino se labra día a día. Sin embargo, están latentes ideas que pueden ser presentadas como intento de conclusión de este trabajo.

En primer término hay que señalar que tanto la legislación ambiental del Estado español como colombiano establecen mecanismos para lograr, al menos en un nivel aceptable, la participación ciudadana en defensa del medio ambiente y de los recursos naturales. Pese a ello, es claro que siendo un proceso incipiente, es necesario reforzar con decisión sus elementos estructurales: más y mejor educación ambiental en todas las etapas y niveles, mayor y mejor acceso a la información por parte de la población, y mayor asunción de responsabilidades y deberes ciudadanos en defensa del medio ambiente; sólo de esta manera es posible adquirir conciencia para una real participación activa.

A quedado de manifiesto que la forma de Gobierno tiene importancia en la manera como se desarrolla el principio constitucional de participación. En el Estado colombiano se ha apostado por mayores niveles de participación y se ha asumido un ejercicio compartido y colaborante de los asuntos estatales, y se han dado mayores pasos hacia un tipo de democracia mucho más participativa, notable en los asuntos ambientales; lo que no es de ninguna manera directamente proporcional al Estado de cosas en general o al acierto en las gestiones o mayor control estatal. El camino en ese sentido que queda por recorrer es arduo y se reconoce que le corresponde a los gobiernos, en particular regionales y locales, realizar los mayores esfuerzos, en principio cumpliendo cabalmente sus funciones y atendiendo su deber frente a las peticiones formuladas por la población en forma individual o colectiva, y en segundo lugar, implementando políticas varias, desde las de fomento hasta represivas para proteger cabalmente el medio ambiente y los recursos naturales.

De la misma manera, quienes conocen de los asuntos ambientales y han experimentado asomos de conciencia sobre la problemática, les corresponde actuar conforme a sus conocimientos y socializar lo aprendido y experimentado, promoviendo la generación de puntos de encuentro, confeccionando y presionando la adopción de mecanismos de intervención en los que ciudadanos y autoridades reflexionen y debatan de manera conjunta sobre el presente y futuro de esta importante tarea.