



Autora: Alejandra Echeverri Jaramillo
Título: Celia Cruz
Técnica: Óleo con espátula
Dimensiones: 50 x 70
Año: 2007

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA: REFLEXIONES DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y LA NORMATIVIDAD ESTATUTARIA*

* Este trabajo hace parte del proyecto financiado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Católica de Oriente, Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Línea en Estudios Ambientales. Constituye una fase esencial del proyecto denominado “El concepto de participación ciudadana y su expresión en materia ambiental: ¿Posibilidad ciudadana o exigencia normativa?”

Fecha de recepción: 15 de abril de 2010
Fecha de aprobación: 16 de mayo de 2010

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA: REFLEXIONES DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y LA NORMATIVIDAD ESTATUTARIA

*Carlos Fernando Echeverri Jiménez***

RESUMEN

Este trabajo es parte de un proyecto de investigación sobre participación ciudadana en materia ambiental. Específicamente se examina el concepto democracia participativa, sus diversos ámbitos de aplicación, la relación entre representación y participación, la forma en que la Corte Constitucional asume dicho concepto, para pasar al estudio de los mecanismos de participación previstos en la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 134 de 1994) precisando el significado y principales características de cada uno de ellos, luego se hace breve alusión a la aplicación de dicha Ley en los asuntos ambientales y se concluye formulando algunas reflexiones de orden socio-político sobre el modelo de democracia participativa en Colombia.

Palabras clave: Democracia participativa, protección del medio ambiente, mecanismos de participación ciudadana.

THE CITIZEN PARTICIPATION IN COLOMBIA: REFLECTIONS SINCE THE CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE AND STATUTORY REGULATION

ABSTRACT

This work is a part of an investigation project about citizen participation in environmental subject. Specifically it exams the concept of participative democracy, its several range of application, the relation between representation and participation, how the Constitutional Court assumes that concept, then continue with the study of the participation mechanisms planned in the Statutory Law of Citizen Participation (Law 134 of 1994) specifying the mean and the main characteristics of each one of they, then it makes a short reference to the application of that Law in the environmental matters and it concludes formulating some reflections socio- politic order about the participative democracy model in Colombia.

Keywords: Participative democracy, protection of the environment, mechanism of citizen participation.

** Abogado, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Antioquia. Diplomado en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Universidad de Antioquia en colaboración con la Universidad Carlos III de Madrid. Magister en Ciencia Política, Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia. Profesor de la Universidad de Antioquia y la Universidad Católica de Oriente. E-mail: cafej@derecho.udea.edu.co, Tel: 219-58-74, Universidad de Antioquia, Oficina 14-409.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA: REFLEXIONES DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y LA NORMATIVIDAD ESTATUTARIA

Las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa [...] aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de “democracia participativa”¹ (Norberto Bobbio)

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

Este texto hace parte de una reflexión investigativa amplia, que se viene adelantando y cuyo desarrollo continúa, en torno a la temática de la democracia participativa en Colombia. La pretensión es examinar dicho asunto desde diversas perspectivas, una de las cuales consiste en evaluar la posible articulación entre los discursos de la participación ciudadana y la protección del medio ambiente. Al respecto, un punto de partida esencial consiste en analizar el concepto mismo de democracia participativa y las principales características de los mecanismos previstos en la Constitución de 1991 y la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana 134 de 1994² (asuntos de los cuales se ocupa este texto). Adicionalmente se delinearán algunas ideas básicas sobre la conexión entre dichos mecanismos participativos y la protección del medio ambiente, el papel del juez y su intervención como garante de la participación ciudadana en materia ambiental, el grado de exigibilidad de dicha participación como condición para adoptar ciertas decisiones, etc. (aspectos que en esta versión se dejan esbozados, pues serán objeto de ulteriores análisis). Cabe advertir que en ninguno de estos campos se pretende hacer un análisis exhaustivo, sino básicamente

1 Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986, Citado por la Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994.

2 Tangencialmente se hará alguna alusión a las Leyes Estatutarias 131 de 1994, 741 de 2002 (modificatoria de la 131/94) y 850 de 2003.

dejar sentadas algunas pistas que estimulen el debate con quienes tengan interés en la temática de la democracia participativa y su implementación en Colombia.

2. ALCANCE Y SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN: UNA APROXIMACIÓN PRELIMINAR

La actual Constitución se origina en un momento en el cual tanto interna como externamente se venían ejerciendo en el país una serie de presiones orientadas a lograr la apertura de mayores espacios democráticos (tendencia expansiva de la democracia). Al respecto, María Teresa Uribe señala: “Lo que se discutía en la antesala de la Constituyente era la necesidad de salirle al paso a las reiteradas crisis de legitimidad y gobernabilidad [...] De allí surgieron las iniciativas referidas al fortalecimiento de la democracia participativa para oponerla a un modelo decadente de representación [...]”³. Tal fuerza llegó a cobrar este factor que la pregunta sometida a votación ciudadana para convocar la Asamblea Nacional Constituyente, fue formulada por el Decreto 927 de 1990 en los siguientes términos: “¿Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?”

Por su parte, uno de los órganos que nace de la nueva Carta, precisamente la Corte Constitucional, a quien el Constituyente confirió la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (artículo 241) no ha dudado en aseverar: “El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente [...]”⁴. En Sentencia C-180 de 1994 se advierte que la Norma Fundamental expresa el concepto de democracia participativa no solo en el plano político, sino también en el administrativo, comunitario, económico, social, cultural, etc., lo cual hace evocar los planteamientos de Norberto Bobbio en su obra *El futuro de la democracia*:

Después de la conquista del sufragio universal, si todavía se puede hablar de una ampliación del proceso de democratización, dicha ampliación se debería manifestar no tanto en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como se suele considerar, cuanto en el paso de la democracia política

3 María Teresa Uribe de Hincapié. “Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana”. *Estudios Políticos*. (7-8). Medellín, dic., 1995 - jun., 1996, pp. 79-80.

4 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de abril 14 de 1994. Bogotá, Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

a la democracia social, no tanto en la respuesta a la pregunta ¿quién vota? como en la contestación del interrogante ¿dónde vota?⁵

En la misma línea, Giovanni Sartoria puntualiza: “[...] Considerar el mero acto de votar como participación es poco más que una manera de hablar y, desde luego, nos deja con un significado muy diluido del término”⁶

En Sentencia C-179/2002, enfatiza la Corte que en un modelo de democracia participativa

No todas las decisiones se dejan a los representantes elegidos democráticamente, sino que algunas pueden ser adoptadas, complementadas o modificadas directamente por el pueblo o con su intervención, a través de figuras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto. Y, además, que las decisiones que adopten dichos representantes pueden ser controladas a través de la revocatoria del mandato (mecanismos de participación-decisión). De otro lado, otras formas de participación democrática se presentan en la posibilidad de acceder a los cargos públicos (participación-gestión), de ejercer las acciones públicas (participación-fiscalización) y de prestar los servicios públicos o controlar su prestación (participación-gestión, participación-control)⁷.

Al efectuar la aproximación a este modelo reglado de participación, comenzando por la parte dogmática de la Constitución, se advierte desde el Preámbulo la formulación de la *participación como valor*, luego el artículo 1° que consagra el modelo de Estado Social de Derecho advierte que una de sus características es su naturaleza *democrática, participativa y pluralista*; por su parte, el artículo 2° indica el *alcance* de la participación al señalar como uno de los *finés esenciales* del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”, con lo cual, la invitación a participar no es restrictiva, lo cual tiene pleno sentido en el contexto de una Constitución fundamentada en un esquema de *soberanía popular (artículo 3)*, que incorpora entonces como (artículo 40) la participación ciudadana como *derecho constitucional fundamental*⁸, para luego enunciar en el artículo 103 y otra serie de

5 Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. Traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 3 ed., 2001, pp. 34-35.

6 Giovanni Sartori. *Teoría de la democracia*. Trad. Santiago Sánchez González. Tomo 1. Madrid. Alianza, 1998, pp. 152-153.

7 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 2002. Bogotá, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 Para el estudio del concepto de derechos fundamentales, su significación y los criterios que en Colombia han venido siendo utilizados por la Corte Constitucional para identificarlos, véase la segunda edición del texto del Profesor Tulio Elí Chinchilla Herrera, *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales? Las nuevas líneas de la jurisprudencia*, Bogotá, Temis, 2 ed., 2009.

normas constitucionales una serie de *mecanismos* concretos de participación. Al respecto, vale mencionar algunas de las normas constitucionales que tienen relación con el tema de la participación, lista que no es taxativa sino meramente enunciativa:

Preámbulo: Marco democrático y participativo.

Artículo 1: República democrática y participativa.

Artículo 2: Fomentar la participación como un fin esencial del Estado.

Artículo 3: Soberanía popular.

Artículo 40: Derecho fundamental a la participación.

Artículo 41: Enseñanza de la Constitución. Aprendizaje de los principios y valores de la participación.

Artículo 45: Participación de los jóvenes.

Artículo 49: Participación comunitaria - salud.

Artículo 57: Participación de los trabajadores en la gestión de la empresa.

Artículo 67: Educación y democracia.

Artículo 78: Participación de organizaciones de consumidores - control.

Artículo 79: Participación de la comunidad - decisiones en materia ambiental.

Artículo 95 #5: Deber ciudadano de participar.

Artículo 103: Mecanismos de participación.

Artículo 104: Consulta popular nacional.

Artículo 105: Consulta popular local.

Artículo 106: Participación a nivel local.

Arts.107-112: Partidos políticos, movimientos sociales y estatuto de la oposición.

Artículo 152-d: Regulación de mecanismos de participación mediante Ley estatutaria.

Artículo 155: Iniciativa popular.

Artículo 170: Referendo.

Artículo 241: Acción de inconstitucionalidad como forma de participación.

Artículo 258: Derecho al sufragio.

Artículo 259: Voto programático.

Artículo 260: Derecho a elegir.

Artículo 270: Participación en la vigilancia de la gestión pública -veedurías ciudadanas.

Artículo 297: Consulta popular - formación de nuevos departamentos.

Artículo 307: Referendo - Regiones.

Artículo 311: Participación comunitaria en los municipios.

Artículo 318: Juntas Administradoras Locales.

Artículo 319: Consulta popular - Áreas metropolitanas.

Artículo 321: Consulta popular - Provincias.

Artículo 330: Participación - Comunidades indígenas.

Artículo 342: Participación - discusión planes de desarrollo.

Artículo 369: Participación - gestión y fiscalización servicios públicos.

Artículo 375: Iniciativa popular Acto legislativo.

Artículo 376: Consulta Popular - Convocatoria Asamblea Constituyente.

Arts.377: Referendo Constitucional derogatorio.

Arts.378: Referendo Constitucional aprobatorio; entre otros.

Por su parte, en Sentencia C-180 de 1994, la Corte retoma algunos planteamientos de Norberto Bobbio, para destacar que en las sociedades contemporáneas se viene dando un tránsito hacia un modelo de organización política en el cual la democracia representativa se complementa con mecanismos de democracia directa, articulando las virtudes del sistema representativo con las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de “democracia participativa”⁹. Lo anterior constituye una precisión elemental pero sumamente relevante pues una mirada desprevenida pudiera conducir a pensar que existe una oposición, una tensión o contradicción entre democracia representativa y democracia participativa, o concluir con cierta ligereza que la democracia participativa es la superación del modelo representativo, cuando en realidad tales modelos no son excluyentes sino que están imbricados en constante relación de complementariedad. Bobbio es enfático al señalar que entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un *continuum* de formas intermedias, con lo cual estos dos modelos, lejos de ser incompatibles o alternativos, vienen a integrarse y complementarse recíprocamente, conformando una especie de democracia integral, donde las dos formas (representativa y directa) resultan necesarias pero, consideradas en sí mismas, insuficientes¹⁰.

Así las cosas, cuando la Constitución colombiana acoge una propuesta de carácter participativo, debe entenderse que allí siguen teniendo cabida los elementos propios de la representación política; quizá buena parte del éxito o fracaso que a largo plazo puedan tener los mecanismos de participación ciudadana en Colombia, dependerá del fortalecimiento del sistema de representación, pues la existencia de unos partidos políticos sólidos, que operen como verdaderos canales entre el Estado y la

9 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, 1986, Citado por la Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994, *Op. Cit.*, p. 490.

10 Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. Traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 3 ed., 2001, pp. 60-61.

sociedad, un Congreso que opere adecuadamente como órgano de representación política, el sufragio mismo como instrumento rodeado de unas mínimas garantías, son verdaderos presupuestos para la consolidación del modelo democrático que la Constitución propone.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LEY ESTATUTARIA 134 DE 1994

En Colombia la participación ciudadana es una materia esencialmente regulada. En este sentido, el artículo 152-d. Constitucional corrobora lo anterior y exige que dicho tema sea asumido por el Congreso de la República a través de Ley Estatutaria¹¹, tipología normativa que el constituyente reservó para aquellas materias que consideró claves para el Estado y la sociedad; lo cual constituye un serio indicio de la importancia que el constituyente le atribuyó a los mecanismos de participación ciudadana.

Las siguientes páginas están orientadas a estudiar a la luz de la Constitución, la Ley Estatutaria 134 de 1994. Además, teniendo en cuenta que en tal calidad esta norma tuvo un control previo y automático de constitucionalidad, materializado en la Sentencia C-180 de abril 14 de 1994¹², se estudiarán también algunos aspectos de esta Providencia. Finalmente, se tendrán en cuenta las modificaciones incorporadas en materia de voto programático y revocatoria del mandato por la Ley Estatutaria 741 de mayo 31 de 2002¹³ y la respectiva Sentencia C-179 de marzo 12 de 2002¹⁴. No se trata, desde luego, de estudiar en detalle cada uno de los mecanismos, sino apreciar el concepto y la enunciación de los principales pasos que deben agotarse frente a cada uno de ellos, resaltando la importancia de estos instrumentos e identificando ciertos aspectos que eventualmente dificultan su operatividad.

3.1 Iniciativa popular legislativa y normativa

“La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyecto de

11 Un análisis sobre las características de estas Leyes Estatutarias y las temáticas por ellas reguladas puede verse en Tulio Elí Chinchilla Herrera. *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título VI. De la rama legislativa*, Chinchilla Herrera Tulio Elí. *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título VI. De la rama legislativa*. Bogotá, La Comisión, 1998, pp. 175-185.

12 Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, pp. 451-572.

13 Ley Estatutaria 741 de mayo 31 de 2002, *Diario Oficial*, (44.823), Bogotá, jun. 4 de 2002.

14 Sentencia C-179 de marzo 12 de 2002, Corte Constitucional, Bogotá, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente” (Ley 134 de 1994, artículo 2)

Paolo Biscaretti Di Ruffia define la iniciativa popular como la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral. El autor la clasifica en *simple* (cuando se concreta simplemente en una moción, encaminada a que aprueben las cámaras una ley con un contenido específico) y *formulada* (cuando el proyecto de ley debe ser completamente elaborado por los mismos que lo presentan)¹⁵. En Colombia la normatividad contempla la iniciativa formulada, por cuanto los ciudadanos deben redactar el respectivo proyecto de articulado y su exposición de motivos. Ahora bien, la presentación de estas iniciativas genera para la corporación pública la obligación de debatir el proyecto, sin que tenga que ser necesariamente aprobado, pues puede ser incluso negado en su totalidad.

Para promover la iniciativa debe reunirse el apoyo del 0,5% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, constituir un comité de promotores y elegir un vocero. Cumplido lo anterior, se inscribe la iniciativa (presentada en forma de articulado) ante la Registraduría Nacional del Estado Civil quien revisa la solicitud y entrega un formulario para que allí se reúna, en un término de 6 meses, el respaldo del 5% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. Si esto se logra, el proyecto se presenta ante la corporación respectiva quien lo estudia siguiendo las reglas del artículo 163 Constitucional. El vocero debe ser convocado y escuchado en las sesiones en que se tramite el proyecto.

Las temáticas susceptibles de ser reguladas a partir de este mecanismo se encuentran limitadas por la Constitución y la Ley. No se puede presentar en temas como: planes de desarrollo; relaciones internacionales; cuestiones fiscales y tributarias; concesión de amnistías o indultos; preservación y restablecimiento del orden público; régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; etc., limitaciones temáticas que se encuentran expresamente señaladas en los artículos 154 Constitucional y 29 de la Ley 134 de 1994.

15 Paolo Biscaretti Di Ruffia, *Las instituciones legislativas de la democracia directa*, Madrid, Tecnos, 1982, p. 421.

De otro lado, conviene resaltar que la actual Constitución contempla tres procedimientos de reforma constitucional: además del tradicional Acto Legislativo, incluye la Asamblea Constituyente y el Referendo. Si bien las posibilidades de participación ciudadana son más evidentes en los dos últimos (*Consulta Popular* para convocar una Asamblea Constituyente y *Referendo Constitucional*, respectivamente), ha de quedar claro que también en el Acto Legislativo es viable tal participación, concretamente en ejercicio del mecanismo de la *Iniciativa Popular*, toda vez que el proyecto de Acto Legislativo puede ser de origen ciudadano, en los términos previstos en los artículos 155 y 375 de la Constitución y artículos 2 y 28 al 31 de la Ley 134 de 1994.

3.2 Referendo

“Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente” (Ley 134 de 1994, artículo 3).

El procedimiento¹⁶ inicia cuando los promotores inscriben su solicitud ante la Registraduría del Estado Civil, reciben el formulario en el cual deben reunir, en un máximo de 6 meses, el apoyo del 10% de los ciudadanos que integran el respectivo censo electoral. Si consiguen dicho apoyo, el gobierno convoca mediante Decreto a votaciones en las cuales se determina si se aprueba o no el respectivo referendo. La decisión se adopta por la mitad más uno de los votos, siempre que haya participado al menos la cuarta parte del censo electoral respectivo¹⁷.

Teniendo en cuenta el *ámbito territorial* en que opere, el referendo se clasifica en nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local; atendiendo a la *naturaleza de las normas objeto de referendo* este puede ser constitucional, legal o infralegal; y en cualquiera de los casos, según su *propósito* puede ser un referendo aprobatorio (cuando se pretende que un proyecto normativo se consolide como norma jurídica), o derogatorio (cuando la pretensión es someter una norma ya a consideración de la ciudadanía, a fin de que decida si la deroga o no). Como puede apreciarse, el referendo se caracteriza por ser un mecanismo de participa-

16 El siguiente es el trámite inherente a un referendo legal o infralegal. Cuando se trata de un referendo constitucional dicho procedimiento difiere en varios aspectos, como se verá posteriormente.

17 En Sentencia C-180 de 1994 la Corte Constitucional alude al control constitucional de este tipo de Actos y señala que en los referendos infralegales el control, a cargo de la Jurisdicción Administrativa, es automático, previo al pronunciamiento popular y abarca aspectos formales y materiales. Por su parte, en los referendos sobre Leyes el control que efectúa la Corte Constitucional es posterior, mediante acción, e igualmente recae sobre aspectos formales y materiales.

ción estrechamente relacionado con un texto *normativo*, cuya suerte es sometida a consideración de los ciudadanos.

Al respecto, el autor italiano Paolo Biscaretti Di Ruffia precisa:

“A pesar de que la doctrina y la legislación frecuentemente usan indistintamente los términos de referendo y plebiscito, este último [...] debería más precisamente referirse a una manifestación del cuerpo electoral no actuada en relación a un acto normativo (como el referendo), sino más bien respecto a un simple hecho o suceso, concerniente a la estructura del Estado o de su gobierno [...]”¹⁸.

El artículo 170 Constitucional se ocupa del referendo *derogatorio de leyes*, cuya utilización está proscrita en campos como leyes aprobatorias de tratados internacionales, ley de presupuesto y leyes referentes a materias fiscales y tributarias. Por su parte, el artículo 35 de la Ley 134 de 1994 hace extensivas al referendo las *limitaciones temáticas* previstas en el artículo 29 de dicha Ley (temas que no puedan ser de iniciativa popular legislativa y normativa, no podrán ser objeto de referendo).

Se contempla también el referendo como procedimiento de reforma constitucional. En este caso, el trámite requiere inicialmente la aprobación de una Ley de Convocatoria¹⁹, la cual es revisada por la Corte Constitucional²⁰. Si la Corte Constitucional declara exequible la Ley de convocatoria, se lleva a cabo el evento electoral respectivo, teniendo en cuenta que la aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere la aceptación de más de la mitad de los votantes y que el número de sufragantes (*umbral*) exceda la cuarta parte del total del ciudadanos que integran el censo electoral.

De otro lado, debe mencionarse la existencia del *referendo constitucional derogatorio* establecido en el artículo 377 de la Constitución Política, que no es automático

18 Paolo Biscaretti Di Ruffia, *Las instituciones legislativas de la democracia directa*, Madrid, Tecnos, 1982, Citado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994, *Op. Cit.*, p. 507.

19 Este tipo de Ley, que puede tener iniciativa en el Gobierno Nacional o en los ciudadanos, en número no inferior al 5% del censo electoral, requiere aprobación por mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, luego de lo cual dicha Ley es sometida a control constitucional automático a cargo de la Corte Constitucional, control posterior a la Ley pero previo a la votación. En Colombia han sido aprobadas las Leyes de Convocatoria 796 de 2003 (referendo multitemático, Sentencia C-551 de 20023, que llegó incluso a la fase de votación, aunque finalmente sólo fue aprobado su primer artículo, pues los demás puntos no superaron el umbral), Ley 1327 de 2009 (referendo sobre prisión perpetua, que actualmente está siendo revisado por la Corte) y Ley 1354 de 2009 (referendo sobre reelección presidencial, declarado inexecutable mediante Sentencia C-141 de 2010).

20 En Sentencia C-180 de 1994 la Corte Constitucional precisó que el control sobre este tipo de Leyes es un control formal, automático, posterior a la Ley pero previo al pronunciamiento popular.

ni obligatorio, sino eventual, pero es una herramienta democrática interesante en cuanto otorga la posibilidad a los ciudadanos de someter a referendo un Acto Legislativo mediante el cual se modifique la Constitución en temas como derechos consagrados en el Capítulo 1 del Título II de la Carta y sus garantías, procedimientos de participación, o sobre el Congreso, referendo que es eventual por cuanto sólo tendría lugar si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a su promulgación, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

3.3 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 al respecto.

En todos los casos la decisión es obligatoria.

Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República” (Ley 134 de 1994, artículo 8).

En cuanto al procedimiento, el mandatario (Presidente de la República –con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado–; el gobernador –previo concepto favorable de la Asamblea departamental–; o el alcalde –previo concepto favorable del Concejo o de la Junta Administradora Local, según el caso–) redacta la consulta en un texto que pueda ser contestado simplemente con un “sí” o un “no”. Dicho texto es examinado por el Tribunal Administrativo correspondiente²¹, quien determina si es acorde con la Constitución, caso en el cual se procede a la respectiva votación; para que la decisión popular sea vinculante, se requiere que la determinación sea adoptada por la mitad más uno de los votos válidos siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

Ahora, si la consulta versa sobre la conveniencia o no de convocar una Asamblea Constituyente (*consulta popular* como mecanismo de participación a efectos de

21 Esto en el caso de las consultas departamentales, municipales o locales, pues en las de carácter nacional el control no es previo sino posterior y lo ejerce la Corte Constitucional (Constitución Política artículo 241 #3; Sentencia C-180 de 1994, *Op. Cit.*, pp. 523 y 524).

una reforma constitucional), el procedimiento es más complejo pues debe expedirse previamente una Ley de convocatoria la cual se remite a la Corte Constitucional para su respectivo control²², luego de lo cual se realizan las votaciones. Sólo se entiende convocada la Asamblea si así lo decide al menos la tercera parte de los ciudadanos que integran el censo electoral. En tal caso, en fecha posterior se eligen los delegatarios a la Asamblea Constituyente, organismo que debe actuar siguiendo las directrices definidas por el pueblo a través de la consulta popular.

La consulta se divide en obligatoria y facultativa. Es *obligatoria* cuando la Constitución exige que ella se lleve a cabo como requisito sine qua non para la adopción de ciertas decisiones. Así ocurre en eventos tales como la formación de nuevos departamentos (artículo 297), vinculación de municipios a áreas metropolitanas o para la conformación de éstas (artículo 319), ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321). Es *facultativa* cuando no se origina en una exigencia específica de la Constitución, sino que el respectivo gobernante considera importante conocer la opinión ciudadana en torno a un asunto determinado.

Si bien la consulta popular es un mecanismo interesante en cuanto la decisión popular debe ser acatada, ello sólo ocurre si se cumple el requisito cuantitativo exigido por la Ley. En efecto, en lo que hace a la consulta para convocar a una Asamblea Constituyente, la Ley Estatutaria, acorde con el artículo 376 inciso 2 de la Carta, prevé que ella sólo se entiende convocada si así lo decide al menos la tercera parte de los ciudadanos que integran el censo electoral. Ahora, frente a las demás formas de consulta popular la Ley 134 también hace esa exigencia, pese a que aquí no existe norma constitucional alguna que sustente tal requisito²³. No obstante, la Corte Constitucional lo declaró exequible aduciendo que “esta norma se ajusta a la Constitución, en cuanto reproduce el artículo 104 de la Carta Política”, lo cual no guarda relación con la realidad pues el artículo 104 se limita a prescribir que “la

22 Aquí es importante hacer las siguientes precisiones: La mencionada Ley, además de indagar si se convoca o no a la Asamblea, define el número de delegatarios, sistema para elegirlos, competencia de la Asamblea, fecha de iniciación y período de la misma. Dicha Ley tiene un control, ejercido por la Corte Constitucional, de carácter automático, posterior a la Ley pero previo al pronunciamiento popular (Constitución Política artículo 241 #2; Sentencia C-180 de 1994, *Op. Cit.*, p. 526.)

23 Ello obviamente va en detrimento del mecanismo, como lo demuestra el interesante estudio elaborado por Mauricio García Villegas, donde se citan una serie de eventos en los cuales pese a haberse efectuado consultas populares, en la mayoría de los casos no se logró cumplir el mencionado requisito, con lo cual las decisiones popularmente adoptadas no se tornaron obligatorias. Curiosamente un caso mencionado por el autor en una localidad denominada “El Esfuerzo” fue prácticamente el único caso en que lograron superar el umbral de participación, otorgando así efectos vinculantes a la consulta. (Cfr. Mauricio García Villegas, *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título IV. De la participación democrática y de los partidos políticos, Bogotá, La Comisión, 1997*, pp. 45 y 46.)

decisión del pueblo será obligatoria”, sin condicionar este efecto a la participación de un número determinado de votantes.

3.4 Plebiscito

“Es el pronunciamiento del pueblo, convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo” (Ley 134 de 199, artículo 7)

El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, elabora la convocatoria al plebiscito. Si el Congreso no rechaza esta determinación, puede llevarse a cabo la votación. El plebiscito versa sobre políticas del ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso. No puede referirse a temas como: estados de excepción; duración del período presidencial, ni utilizarse para modificar la Constitución²⁴. En Sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional expresa:

El plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder —el pueblo— para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. No se trata entonces, de la refrendación de la política a seguir [...] el plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad²⁵

Ahora bien, esta figura no escapa a la orientación inherente a la Ley 134 de 1994, cuyas exigencias son tan rigurosas que lejos de impulsar los mecanismos y propender por su utilización efectiva, parecieran orientarse a reducir sus posibilidades de aplicación. En esta línea se enmarca el artículo 80 de dicha Ley cuando prescribe: “El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral”. En una sociedad altamente abstencionista difícilmente logran congregarse los ciudadanos y obtener tales niveles de participación, lo cual hace que algunos de estos mecanismos sean de muy escasa o nula utilización.

3.5 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

24 El control constitucional del plebiscito lo ejerce la Corte Constitucional. Es un control posterior y sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización (Constitución Política, artículo 241#3; Sentencia C-180 de 1994, *Op. Cit.*, p. 507).

25 Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, *Op. Cit.*, p. 508.

pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad” (Ley 134 de 1994, artículo 9)

El procedimiento comienza por la solicitud que debe hacer por lo menos el 0,5% del censo electoral respectivo²⁶, ante la secretaría del Concejo municipal o de la Junta Administradora Local, según el caso, entidad que debe divulgar el lugar y fecha así como los temas que se tratarán en el cabildo, al cual podrán asistir todas las personas interesadas (que vivan en el lugar) pero sólo podrán hacer uso de la palabra el vocero de quienes solicitaron el cabildo y quienes se inscriban al menos con tres días de antelación y presenten resumen escrito de su intervención. Cabe advertir que tales personas tienen la posibilidad de participar en la deliberación, mas no en la toma de la decisión, la cual es adoptada por la Corporación respectiva, dando respuesta escrita y razonada a las solicitudes ciudadanas. En otras palabras, es preciso señalar como un primer rasgo esencial del cabildo su carácter meramente deliberatorio, esto es, en dicho mecanismo la participación de los ciudadanos no tiene efectos decisorios.

La Corte Constitucional alude a las raíces del mecanismo:

“Esta expresión de democracia directa remonta sus orígenes al derecho español del cual se adoptó en Latinoamérica durante la colonia. Más que una fórmula desarrollada por el derecho positivo indiano, consistía en una práctica del fuero popular, mediante la cual *se tomaban decisiones* [...] consentidas por todos los vecinos en concejo abierto [...]”²⁷. (se resalta)

Por oposición a lo anterior, lo que hace la Ley 134 de 1994 en materia de cabildo abierto es desarrollar en el derecho positivo una serie de requisitos y formalismos que deben agotarse para que opere el cabildo, teniendo en cuenta que los ciudadanos que intervienen en el mismo, no adoptan propiamente decisiones. Ello resulta profundamente cuestionable para quienes asuman el concepto de participación democrática del modo que lo hacía Estanislao Zuleta cuando planteaba: “Que la gente pueda opinar no es suficiente, que pueda actuar es necesario, y que pueda actuar en aquello que le interesa, en su comunidad, en su barrio, en su municipio [...]”²⁸

Al respecto, un grupo de Magistrados de la Corte Constitucional manifestó su disenso frente a la forma como la Ley 134 reguló el cabildo abierto. En efecto, mientras la posición mayoritaria (en una decisión por demás bastante apretada, cinco

26 Se prevé además la posibilidad de que las organizaciones civiles participen en el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.

27 Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, *Op. Cit.*, p. 510.

28 Estanislao Zuleta. “La participación democrática en Colombia”. Revista Universidad de Antioquia, 56 (212), Medellín, abr.-jun., 1998, p. 8.

votos a favor - cuatro en contra) se limitó a resaltar la importancia del mecanismo²⁹, no tuvo ningún reparo en declarar exequible la regulación que otorga al cabildo efectos meramente deliberatorios, no decisorios, con un argumento bastante cuestionable consistente en señalar que queda “abierta la puerta para que en el futuro, el Congreso por la vía Estatutaria le reconozca fuerza vinculante a las deliberaciones populares en el cabildo”³⁰. Lo que resulta cuestionable, más que la decisión en sí, es esa ligereza de la Corte, la falencia de un mayor nivel argumentativo, pues pareciera la Corte no haberse percatado de que terminó expresando algo así como que la norma no es inconstitucional por cuanto es posible que en el futuro sea modificada. Por su parte, el Salvamento parcial de voto suscrito por los magistrados Gaviria Díaz, Martínez Caballero, Cifuentes Muñoz y Naranjo Mesa, considera que es contrario a la Constitución atribuirle al cabildo abierto un carácter meramente deliberante, pues con ello el mecanismo se confunde con el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta, cuando debiera ser un instrumento de participación adicional, como forma de expresión de la soberanía popular³¹. En este Salvamento se alude, si bien de modo muy tangencial, al efecto meramente simbólico, a la *eficacia simbólica* que pueden tener este tipo de normas de participación ciudadana³².

3.6 Revocatoria del mandato

“La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde” (Ley 134/94, artículo 6).

A continuación se estudiará este mecanismo, teniendo en cuenta las modificaciones que a las Leyes Estatutarias 131 y 134 de 1994, incorpora la Ley Estatutaria 741 de 2002 (Sentencia C-179 de 2002), norma que reduce los requisitos exigidos para que opere la revocatoria. En efecto, el trámite de una revocatoria de mandato inicia cuando un grupo de ciudadanos, en número no inferior al 40% de los votos

29 En tal sentido expresó: “Del fortalecimiento del cabildo abierto con su espacio propio, depende la expansión de la modalidad de participación directa en forma de asambleas generales a otros ámbitos del Estado. El cabildo abierto, como nos enseña la historia, cuando adquiere dinámica, se convierte en escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso”.

30 *Ibid.*

31 Colombia. Corte Constitucional, Salvamento parcial de voto –suscrito por los Magistrados Gaviria Díaz, Martínez Caballero, Cifuentes Muñoz y Naranjo Mesa– a la Sentencia C-180 de 1994, Op. Cit., pp. 570 y 571.

32 Este asunto es de mucha importancia, pues hasta hoy la mayor parte de las evidencias indican que las normas de participación ciudadana tienen ante todo una eficacia simbólica. Para un estudio del tema de la función simbólica del derecho, puede verse el texto de Mauricio García Villegas, *La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1993.

que obtuvo el gobernante respectivo, solicita ante la Registraduría del Estado Civil que convoque a votaciones para revocar el mandato del mismo, fundamentando su solicitud en el incumplimiento del programa de gobierno o en la insatisfacción general de la población. El Registrador informa a la persona cuyo mandato pretende revocarse y posteriormente convoca a votaciones; la revocatoria opera si así lo determinan la mitad más uno de los votos, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida emitida el día en que se eligió al mandatario. Si la revocatoria prospera, el Presidente de la República procede a remover al gobernador revocado, o el gobernador remueve al alcalde revocado -según el caso-, y a nombrar un encargado transitoriamente hasta que se elija popularmente al nuevo gobernante, el cual ocupará el cargo por el período constitucionalmente establecido.

La revocatoria sólo es establecida por la Ley para los gobernadores y alcaldes. No se aplica para otros funcionarios de elección popular como los Congresistas, Diputados, Concejales, ni para el Presidente de la República.

Se debe destacar que en la regulación inicial³³, sólo se habilitaba para solicitar la revocatoria y participar en ella a quienes sufragaron en la elección del funcionario, lo cual fue avalado por la Corte Constitucional con fundamento en la teoría del mandato y en la interpretación derivada del artículo 259 de la Constitución. No obstante, esta exigencia legal fue suprimida mediante la Ley 741 de 2002, y la Jurisprudencia de la Corte modificada (Sentencia C-179 de 2002), con lo cual podrán tomar parte en la solicitud y votación de la revocatoria todos aquellos ciudadanos del censo electoral municipal o departamental respectivo, aunque no hayan participado en la elección del funcionario cuyo mandato se cuestiona.

3.7 El intrincado camino para la regulación de las veedurías ciudadanas como forma de participación

La temática de las veedurías no fue regulada por la ley 134 de 1994, que sólo hizo breve alusión a la participación democrática de las organizaciones civiles (veedurías ciudadanas) por considerar que tales asuntos son materia de Ley ordinaria. Al respecto, en Sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional advierte que

Encuentra inconstitucional la degradación de rango de la Ley que debe ocuparse de desarrollar el inciso final del artículo 103 y el artículo 270 de la Constitución [...] no puede la Corte aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes de la electoral, pero igualmente decisivas en la definición

33 Leyes Estatutarias 131 de 1994 y 134 de 1994, Sentencias C-011 de 1994 y C-180 de 1994.

de los asuntos colectivos, como son las que corresponden a los órdenes social, económico, cultural y administrativo.

La trascendencia que tiene la regulación de los mecanismos de participación en planos distintos del político o electoral ha sido previa e inequívocamente decidida por el Constituyente. Este no restringió en el artículo 152, literal d) de la Carta la reserva de ley estatutaria para los mecanismos políticos. En ningún campo, sea social, administrativo, económico o cultural, tales mecanismos o instituciones son del resorte de la ley ordinaria. Todos lo son de rango estatutario, de manera única y exclusiva³⁴.

Con todo, en el año 2000 el legislador aborda el tema de las veedurías ciudadanas mediante Ley ordinaria (Ley 563 de 2000), desatendiendo los anteriores planteamientos de la Corte Constitucional. La consecuencia lógica de lo anterior, perfectamente previsible por demás, fue que la declaratoria de inexecutable de tal Ley ordinaria, mediante Sentencia C-1338 de 2000. De modo que sólo en el año 2003 (nueve años después de ponerse en vigencia la Ley 134 y doce años después de ser aprobada la Constitución) el Congreso de la República aprobó la Ley Estatutaria de Veedurías Ciudadanas (Ley 850 de 2003, Sentencia C-292 de 2003)³⁵, norma que define en su artículo primero las veedurías ciudadanas, luego indica el procedimiento para su constitución, su objeto y ámbito de ejercicio, así como los objetivos de las veedurías (artículo 6), entre los que se destaca “Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión”. Seguidamente la norma señala los principios rectores de las veedurías (democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, eficacia, objetividad, legalidad) y finalmente se alude a las funciones de las veedurías, medios y recursos para su funcionamiento, etc.

4. BREVES NOTAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS ANTERIORES MECANISMOS EN MATERIA AMBIENTAL

Cabe decir que en materia ambiental es perfectamente posible hacer uso de diversos mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución y regulados en las respectivas Leyes Estatutarias. Quizá uno de los más destacados es la *consulta popular*, que bien puede ser desarrollada no sólo a nivel nacional, sino también en los ámbitos departamental, municipal o local, con fundamento en los artículos 105 de la Constitución y el artículo 8° de la Ley Estatutaria 134 de 1994.

34 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

35 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-292 de 2003. Bogotá. Magistrado Ponente: Eduardo Montenegro Lynett.

Pero además de la consulta popular, cuya especial aplicabilidad al momento de adoptar decisiones relevantes en materia ambiental es evidente, es preciso hacer al menos breve alusión a la incidencia y aplicabilidad en materia ambiental de otros mecanismos previstos en la Ley 134 de 1994, tales como la posibilidad de presentar proyectos normativos en materia ambiental a través del mecanismo de la *iniciativa popular*; en caso de que tales proyectos no sean aprobados por la corporación respectiva podría solicitarse un *referendo aprobatorio* (advirtiendo que en el caso del referendo constitucional requiere previa ley de convocatoria, pero en los demás casos -referendo sobre proyectos de Ley, de Ordenanza, de Acuerdo o de Resolución- no requiere el aval de la corporación respectiva sino que logrado el apoyo del 10% del censo electoral se convocaría directamente a votación).

De otro lado, existe la posibilidad de que el Gobierno Nacional recurra a mecanismos como el *plebiscito* antes de adoptar decisiones que se tengan proyectadas en materia ambiental y que tengan un impacto nacional, evento en el cual se espera que lo decidido en el plebiscito oriente esas futuras decisiones del ejecutivo.

Otro mecanismo como el *cabildo abierto* genera la posibilidad de que los ciudadanos participen en las discusiones que se adelanten en concejos municipales y juntas administradoras locales, de modo que se posibilite escuchar cuál es el sentir de los ciudadanos en relación con problemáticas ambientales o asuntos que los mismos ciudadanos de la respectiva localidad estimen pertinente discutir.

Desde luego, existirá siempre la posibilidad de que los ciudadanos recurran a mecanismos de participación-control tales como el *referendo derogatorio* para dejar sin efecto ciertas normas que se ocupen de asuntos relacionados con el medio ambiente y que sean consideradas inconvenientes por los ciudadanos, o la misma *acción de inconstitucionalidad* ante la Corte Constitucional (artículo 241 Constitución Política) o la *acción de nulidad por inconstitucionalidad* ante la Jurisdicción Administrativa (artículo 237 num.2 Constitucional) cuando se considere que tales normas son violatorias de la Constitución.

Existen además otros mecanismos de participación-control tales como las *veedurías ciudadanas*, que permiten hacer una vigilancia a proyectos y en general a la gestión pública, de indudable aplicación como forma de vigilancia frente a determinaciones y proyectos que puedan generar un impacto ambiental negativo.

Finalmente, no resulta descartable que en caso de graves desaciertos de gobernadores o alcaldes que desatiendan lo previsto en su programa de gobierno en asuntos relacionados con políticas ambientales, los ciudadanos puedan cuestionar dicha gestión a través del que quizá es más drástico y contundente de los mecanismos de participación, cual es la *revocatoria del mandato*.

Desde luego, vale recordar que en etapas posteriores de este proceso investigativo se hará una ampliación sobre estos tópicos, a la vez que se evaluará el rol del juez en tanto garante del derecho a la participación. Por lo pronto, con respecto al asunto específico de la participación en la protección del medio ambiente, vale recordar la especial relevancia que el Constituyente de 1991 atribuyó a las temáticas ambientales, no sólo mediante la incorporación de los derechos colectivos (artículo 79) y mecanismos para su protección como las acciones populares (artículo 88) sino en general mediante el recurrente énfasis en la importancia de la protección del medio ambiente, al punto que suele aludirse a la Carta de 1991 como una “Constitución ecológica”, una “Constitución verde”.

Pues bien, en el propósito de poner en conexión, poner a dialogar dos temáticas que resultan de la mayor importancia en el marco de la actual Carta Política y que sólo aparentemente están desligadas como son la *protección del medio ambiente* y la *participación ciudadana*, resulta útil examinar cómo se asume, desde el punto de vista del derecho, el *rol* del ciudadano y de la comunidad en materia ambiental, pues en medio de este concepto amplio de participación al que se ha hecho alusión, se enmarca el artículo 79 Constitucional cuando señala que: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. *La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo [...]*”

Así las cosas, tenemos entonces un escenario en el cual aparecen protagonistas como el ciudadano y la comunidad, quienes en el marco de la actual Constitución están llamados a participar en diversas esferas de la vida en sociedad y una de ellas es precisamente la relativa a la protección del medio ambiente, asunto de la mayor relevancia al cual se refiere la Corte Constitucional en los siguientes términos:

[...] 5. La participación ciudadana y comunitaria en la protección del ambiente y de los recursos naturales tiene sólidos fundamentos en la Constitución Política. El carácter democrático, participativo y pluralista del Estado (C.P. art. 1), el principio de participación de todos en las decisiones que los afectan (C.P. art. 2) y la soberanía popular (C.P. art. 3), establecen un modelo político muy definido que moldea las relaciones individuo-Estado, particularmente en aspectos tan sensibles y vitales para todos como es el tema ambiental.

6. El Constituyente elevó a la categoría de derecho colectivo el goce de un medio ambiente sano, y dispuso que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (C.P.art.79)³⁶

Por su parte, en Sentencia C-671 de 2001, la Corte destaca que la protección del medio ambiente constituye garantía de la supervivencia de las generaciones presen-

36 Corte Constitucional. Sentencia C-328 de julio veintisiete (27) de mil novecientos noventa y cinco (1995). Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

tes y futuras y en consecuencia ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado, ligado al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Retomando ideas expuestas en Sentencias tales como la T-411 de 1992 y T-046 de 1999, la Corte resalta que

En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección. [...] En efecto, una lectura sistemática y armónica de las normas que orientan la concepción ecologista de la Constitución Política, particularmente de los artículos 2º, 8º, 49, 58, 67, 79, 80 y 95-8, permite entender el sentido que jurídicamente identifica este fenómeno. *Así, mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participan (sic) en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-*, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera. (se resalta)³⁷.

Ahora bien, en una primera aproximación a la jurisprudencia constitucional se advierte que la Corte no duda en otorgar un especial efecto a la participación ciudadana en materia ambiental cuando se trata de asuntos que involucran comunidades indígenas. En tal sentido, y teniendo en cuenta lo prescrito en el Parágrafo del artículo 330 Constitucional en virtud del cual se estipula 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”, la Corte Constitucional en Sentencia SU-039 de 1997 señala:

[...] se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las

37 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-671 de junio 28 de 2001, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la referida integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, en los términos del art. 40, numeral 2 de la Constitución, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. [...] la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales [...] a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. [...] El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental (art. 40-2 C.P.), tiene un reforzamiento en el Convenio número 169, aprobado por la ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos. De este modo, el citado Convenio, que hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de los arts. 93 y 94 de la Constitución, integra junto con la aludida norma un bloque de constitucionalidad que tiende a asegurar y hacer efectiva dicha participación³⁸.

En la misma línea se destaca la Sentencia C-030 de 2008, donde la Corte declara inexecutable la Ley General forestal (Ley 1021 de 2006) por considerar que al tramitar el proyecto no se garantizó suficientemente a las comunidades indígenas el derecho a la participación. En dicha Sentencia la Corte señala que:

El derecho general de participación que tienen las comunidades indígenas de acuerdo con nuestro ordenamiento superior, encuentra una manifestación especial en las previsiones del convenio 169 de la OIT, que hacen parte del bloque de constitucionalidad y conforme a las cuales los gobiernos deben “... consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” [...] La adopción de la ley debió haberse consultado con esas comunidades [...]

Esa consulta, que tiene unas características especiales, no se cumplió en este caso [...] razón por la cual la Corte concluye que, dado que la ley versa sobre una materia que se relaciona profundamente con la cosmovisión de esas comunidades y su relación con la tierra, y que, por acción o por omisión, es susceptible de afectarlas de manera directa y específica, no hay alternativa distinta a la de declarar la inexecutable de la ley³⁹.

38 Corte Constitucional. Sentencia SU-039 de 1997, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

39 Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2008. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Es pertinente concluir este texto efectuando un breve diagnóstico sobre la participación ciudadana en Colombia mirado el asunto desde una perspectiva ya no estrictamente jurídica sino teniendo en cuenta algunos componentes de orden socio-político. Para ello se retomarán algunos planteamientos formulados por María Teresa Uribe de Hincapié en evento celebrado con ocasión de la primera década de vigencia de la actual Constitución Política⁴⁰. Al respecto, conviene iniciar este acápite conclusivo destacando que la forma como fue asumido en la Constitución Política el tema de la participación ciudadana, la trascendencia que se le dio a dicha temática y la forma como ello se reflejó en la gramática constitucional, hizo que el asunto contara con una buena aceptación por parte de los ciudadanos, los analistas y expertos, quienes generalmente resaltaban las bondades del modelo participativo. No obstante, al surgir la reglamentación, al constatar la escasa aplicación de tales mecanismos, el panorama fue cambiando hasta producirse un generalizado sentimiento de desconcierto, sensación que es sintetizada por María Teresa Uribe cuando expresa: “Hace diez años abrigábamos la esperanza de que la democracia participativa fuese algo así como la clave que abriría todas las puertas bloqueadas por siglos de exclusión y de abandono [...] Hoy predomina el desencanto y un sentimiento vago de cansancio”⁴¹.

Es importante auscultar y tratar de hallar las razones de ese cansancio, de esa desesperanza, para lo cual resulta pertinente la mirada que propone Uribe de Hincapié, cuando en su diagnóstico sobre “las promesas incumplidas de la democracia participativa”, dicha autora aborda un aspecto fundamental para entender el asunto, al preguntarse si lo que hizo crisis fue la democracia participativa como tal, o en cambio fue el discurso fundacional, épico y mesiánico, con el que fue presentada; los lenguajes políticos a los que dio lugar y quizá también un tipo de diagnóstico sociopolítico sobre la democracia participativa que no logró situarse en el registro de la guerra, contentándose con señalar causas posibles y efectos manifiestos, y que además desestimó la fluidez y la capacidad adaptativa de las prácticas políticas clientelistas en Colombia⁴².

40 María Teresa Uribe de Hincapié, “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”, en: Víctor Manuel Moncayo et al., *El debate a la Constitución (Memorias del Seminario de evaluación diez años de la Constitución colombiana)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001), Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia e ILSA, 2002.

41 *Ibid.*, p. 191.

42 *Ibid.*, p. 192.

Es importante la conclusión a la cual conduce el planteamiento formulado por la autora, pues en virtud de lo expuesto resulta claro que las promesas incumplidas de la participación no son atribuibles, o al menos no son exclusivamente imputables, a esta forma de acción política y por ende no hay que pensar que la democracia participativa está destinada a un rotundo fracaso. Así, entonces, cuando María Teresa Uribe se pregunta ¿qué queda de la participación política?, no duda en ofrecer una respuesta, que bien vale la pena adoptarla como conclusión de este análisis:

A lo largo de esta década, la democracia participativa sufrió su propio proceso de secularización; dejó de ser épica, mesiánica y salvificadora, hoy se la mira con una muy saludable incertidumbre y quizá de una manera más realista; identificando sus ventajas y sus limitaciones, entendiendo que su expansión no es ascendente y globalizante, sino que está atada a los ciclos de movilización social y que presenta un desarrollo desigual en las localidades y en las regiones.

La democracia participativa y directa dejó de ser el centro iluminador de la vida política; la clave que abría todas las puertas y que solucionaba todas las fracturas, desigualdades e inequidades de la vida social para encontrar su propia esfera de acción, tal vez más restringida y necesitada de complementariedades con otras formas de acción política como la representativa por ejemplo[...] En suma, los procesos de secularización y de descentramiento de la democracia participativa, aunque han traído desesperanza, frustración y desencanto, son saludables y benéficos para el devenir de la vida política colombiana en la medida en que “descargan” esa forma de acción política de expectativas que van más allá de sus posibilidades⁴³.

BIBLIOGRAFÍA

- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Las instituciones legislativas de la democracia directa*, Madrid, Tecnos, 1982, p. 4215.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 3 ed., 2001.
- CHINCHILLA HERRERA, Tulio Elí. *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título VI. De la rama legislativa*. Bogotá, La Comisión, 1998.
- _____, *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales? Las nuevas líneas de la jurisprudencia*, Bogotá, Temis, 2 ed., 2009.

43 *Ibid.*, p. 207.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Echeverri Uruburu, Álvaro. “La convivencia democrática como objetivo central de la reforma a la Constitución”. *Gaceta Constitucional (A.N.C)*. (48). Bogotá, abr.12, 1991, pp.5-11.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 131 de 1994.

_____. Ley 134 de 1994.

_____. Ley 472 de 1998.

_____. Ley 741 de 2002.

_____. Ley 850 de 2003.

_____. Proyecto de Ley # 92 de 1992 –Senado de la República-, *Gaceta del Congreso*, (23), Bogotá, año 1, ago.11, 1992, pp. 1-11.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089 de marzo 3 de 1994. Bogotá, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

_____. Sentencia C-180 de abril 14 de 1994. Bogotá, Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

_____. Sentencia C-328 de julio 27 de 1995. Bogotá, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

_____. Sentencia C-021 de enero 23 de 1996. Bogotá, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

_____. Sentencia SU-039 de 1997, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

_____. Sentencia C-671 de junio 28 de 2001. Bogotá, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

_____. Sentencia C-179 de marzo 12 de 2002. Bogotá, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

_____. Sentencia C-292 de abril 8 de 2003. Bogotá, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

_____. Sentencia C-030 de 2008. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas*. Bogotá, Ediciones Uniandes, 1993.

_____. “Los límites de la democracia participativa”. En: Londoño Osorio, Juan Fernando et al. *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Bogotá, Fescol, 1997, pp. 39-64.

_____. *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título IV. De la participación democrática y de los partidos políticos*. Bogotá, La Comisión, 1997.

PÉREZ TORO, William Fredy. “Constitución y reglamentación”. *Estudios Políticos*. (4). Medellín, jul.-dic., 1993, pp. 73-90.

- RESTREPO MORENO, Luis Alberto. “La participación ciudadana: participación tutelada o participación abierta?”. En: Londoño Osorio, Juan Fernando et al. *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Bogotá, Fescol, 1997, pp. 27-38.
- SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Trad. Santiago Sánchez González. Tomo 1. Madrid. Alianza, 1998.
- URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa. “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”. En: Moncayo, Víctor Manuel et al., *El debate a la Constitución (Memorias del Seminario de evaluación diez años de la Constitución colombiana)*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001), Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia e ILSA, 2002, pp. 143-156.
- _____. “Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana”. *Estudios Políticos*. (7-8). Medellín, dic. 1995-jun.1996, pp.78-90.
- VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. “La participación ciudadana: posibilidades y límites”. *Política colombiana*. 4(2). Bogotá, 1994. pp. 33-41.
- ZULETA, Estanislao. “La participación democrática en Colombia”. *Revista Universidad de Antioquia*. 56 (212). Medellín, abr.-jun., 1988, pp. 4-9.