

## Capítulo 5.

# Participación ciudadana en la gestión de espacios costeros. Colombia como caso de estudio

**Roberto Lastra Mier**  
**Alba Ruth Vergara Castaño**

Universidad del Atlántico, Barranquilla (Colombia)

### Resumen

La Constitución política colombiana de 1991 estableció una serie de mecanismos jurídicos a través de los cuales los ciudadanos son llamados a ser partícipes en los procesos de toma de decisiones tales como las consultas populares, consulta previa, veedurías ambientales y otras. Estos mecanismos han venido siendo implementados mediante un proceso gradual y sistemático en el quehacer político-administrativo del país, no siempre con los resultados esperados. Sin embargo, deben ser considerados como la herramienta que permite la participación ciudadana en el momento de definir la viabilidad de proyectos o acciones que puedan incidir en el desarrollo de la nación, desde la perspectiva de la protección del medio ambiente. Sin embargo, y en razón a que los procesos de planificación enfocados de manera directa a la zona costera se vienen implementando desde hace solo un par de décadas, el conocimiento y la utilización de estas herramientas jurídicas aún es incipiente. El objetivo de este documento radica en poner de relieve cuáles son estos mecanismos y cómo están integrados en las políticas nacionales, en particular con la PNAOCI.

## Introducción

A lo largo de la historia de humanidad, más del 50% de la concentración global de la población se ha ubicado en las zonas costeras, alterando y causando un grave daño a los ecosistemas marino-costeros, debido a la pérdida de importantes servicios ecosistémicos (McKinley y Acott 2018), al ser áreas de gran producción y biodiversidad, manteniendo una gran variedad de ecosistemas, a menudo ha conllevado a problemas e importantes conflictos sociales (Barragán, 2014). En consecuencia, es necesario la intervención de las entidades interesadas, sino que es fundamental la participación de la ciudadanía, desempeñando un papel crucial en la gestión de los espacios costeros, al ser un proceso dirigido a resolver necesidades fundamentales, estrechamente ligado al ejercicio de la democracia, buscando fortalecer mecanismos para formar parte de la toma de decisiones a diferentes escalas y ámbitos, mediante acuerdos y entendimientos (Sánchez-Cortez et al., 2017; De Andrés et al., 2018). El permitir que las comunidades locales puedan participar o tomar decisiones sobre el manejo de los recursos naturales en las áreas de influencia de cada localidad, se contribuye a un desarrollo costero más sostenible (Daim et al., 2012; Schumacher et al., 2018).

Colombia, ubicada en la parte más septentrional de Suramérica, es un país privilegiado que cuenta con una vasta extensión de líneas de costa: 2.070 km en el Caribe y 4.684 km en el Pacífico; con un total de 892.102 km<sup>2</sup> de aguas jurisdiccionales, aportando un área marino costera relativamente igual a la del territorio continental (IDEAM et al., 2007; CCO, 2015; Rivera-Páez, 2017; INVEMAR, 2018). Por su localización geográfica, Colombia posee una enorme diversidad de ecosistemas en sus mares y costas, siendo catalogado como el tercer país con mayor biodiversidad en el mundo y el segundo en biodiversidad marina del continente americano después de México (Ramírez, 2016; Alonso et al., 2008).

Al considerar la trascendencia que las zonas costeras tienen para la sociedad, así como su riqueza, vulnerabilidad y la multiplicidad de actividades que en ellas tienen lugar, Colombia cuenta con diferentes figuras jurídicas que le permiten la gestión de estas áreas, siendo relevante la Política Nacional Ambiental para los Espacios y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia -PNAOCI- (MMA, 2001). Esta política ha formulado los planes de Manejo Integrado de las Zonas Costeras (MIZC) para las Unidades Ambientales de Manejo (UAC) y Unidades de Manejo Integrado (UMI) (INVEMAR, 2013).

La zona costera definida por la PNAOCI, comprende una franja litoral de dos km atrás de los ecosistemas de influencia marina, de las áreas marinas protegidas y de los centros costeros poblados. Presenta una prolongación de 16.128 km<sup>2</sup> (aprox. 1,5% del territorio emergido, continental e insular), sin contar con la extensión correspondiente a la plataforma continental mar adentro. La mayor parte de la zona costera marina en su límite exterior, la plataforma continental, coincide de forma general con la isobata de los 200 m de profundidad, correspondiendo al 6% de las aguas jurisdiccionales (INVEMAR, 2018).

A nivel mundial, el MIZC ha sido reconocido como una prioridad en la agenda ambiental y política internacional. La Cumbre de Río de 1992, en la Agenda 21, Capítulo 17.5, el Convenio de la Diversidad Biológica CDB y la Convención de Cambio Climático de Naciones Unidas, han llamado la atención sobre el uso de las áreas marinas, sus recursos y los efectos de cambio climático sobre las poblaciones costeras (CEC, 2007).

Estos acuerdos internacionales, a los que Colombia se ha adherido de manera voluntaria (firma y ratificación en algunos casos), se han traducido en una serie de normas nacionales debidamente amparadas por los preceptos constitucionales. La Ley 99 de 1993, creó el Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio del Medio ambiente. En su artículo primero, inciso primero, acoge los principios “universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo”.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, el MIZC debe ser abordado desde una perspectiva espacial. La planificación de las áreas marinas, debe construirse de forma práctica para crear y establecer una organización más racional de la utilización del espacio marino y las interacciones entre sus usos. El resultado debe permitir un equilibrio entre las demandas del desarrollo y la necesidad de protección de los ecosistemas marinos y costeros, logrando los objetivos sociales y económicos de una manera abierta y planificada (Ehler y Douvere, 2009).

Los mecanismos de participación ciudadana en Colombia no son nuevos. Una de las primeras manifestaciones en este sentido, en la historia política del país, data de 1886 cuando se expidió la Constitución Política que estuvo vigente hasta la expedición de la Constitución de 1991. Sin embargo, ésta tan solo tenía en cuenta el sufragio como forma de participación, derecho circunscrito a los ciudadanos no analfabetos a menos que contaran con altos ingresos y propiedades y solo con la finalidad de elegir a sus representantes (Art. 173 de la Constitución Política Nacional de 1886).

Con base en las anteriores consideraciones, el objetivo de la presente investigación busca caracterizar desde el punto de vista jurídico los diferentes mecanismos de participación ciudadana involucrados en la gestión de los espacios costeros de Colombia; resaltando que ninguno de ellos fue creado ex profeso para una zona territorial específica. En los procesos de Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC), algunos de ellos se vienen utilizando con relativa frecuencia para la resolución de situaciones puntuales.

## Desarrollo

### *Antecedentes históricos de la participación ciudadana en la gestión ambiental en Colombia*

- *Bases constitucionales*

A partir de la Constitución Política Nacional de 1991 (CPN), Colombia plantea las bases fundamentales para la preservación de los recursos naturales y reparte la carga de dicha tarea no solo en el Estado, sino que la hace extensiva al ciudadano, tal como queda consagrado en el artículo 8 al establecer que:

*Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

En efecto, la CPN consagró toda una serie de mecanismos a través de los cuales los ciudadanos están llamados a formar parte de la toma de decisiones. En su preámbulo deja en evidencia este principio fundamental, que se encuentra inmerso en todo el espíritu de la carta magna:

*EL PUEBLO DE COLOMBIA, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, **democrático y participativo** que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: Constitución Política de Colombia (el resaltado es propio).*

A partir de este precepto, a lo largo del texto de la norma se suceden una serie afirmaciones normativas a través de las cuales el ciudadano comienza a tener un peso específico en la toma de decisiones. El Capítulo primero: De los principios fundamentales, reitera el carácter participativo en su artículo 1 al afirmar que:

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

El artículo 2 enfatiza 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; facilitar 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 la vigencia de un orden justo.

Debemos tener en cuenta que la Constitución Política Nacional de 1886 se mantuvo sin grandes cambios a lo largo de la primera mitad del siglo XX, y solo hasta 1958, con la expedición de la Ley 19, se realizan ciertas reformas administrativas de vital importancia para la vida nacional, entre ellas la creación de la figura de las juntas de acción comunal. En su artículo 22 establece:

Los Consejos Municipales, las Asambleas Departamentales y el Gobierno Nacional, podrán encomendar a las Juntas de Acción Comunal integradas por vecinos de cada Distrito y que se organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos Consejos y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos.

No obstante, ésta norma no hace referencia expresa a la posibilidad de intervención de estas juntas en acciones directamente enfocadas a la preservación ambiental; pero sí hace referencia a su participación en la organización de recursos hídricos y otras actividades que de alguna manera se pueden considerar encaminadas a la conservación de los recursos naturales involucrados en la disponibilidad y uso de los recursos básicos para garantizar la prestación de los servicios públicos.

En 1968 se llevó a cabo una importante reforma constitucional que permitió la creación de la figura de las Juntas Administradoras Locales (JAL), que constituyeron una variante de gobierno al interior de la administración municipal, y cuya principal función era la de otorgar una mayor participación de la ciudadanía en la dirección de los asuntos municipales, permitiendo el desarrollo de los preceptos y valores de una democracia participativa. En este punto del devenir histórico político nacional los temas ambientales aún no estaban perfectamente definidos en la agenda nacional, sino que eran considerados como sectores estancos cuya gestión estaba en cabeza del Ministerio de Agricultura. Con la expedición del Decreto 2420 de 1968, se regula el sector agropecuario y basados en las facultades concedidas por Ley 65 de 1967, se crea el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables INDERENA, cuya función principal era la de establecer “la reglamentación, administración, conservación y fomento de los recursos naturales del país, en los aspectos de pesca marítima y fluvial, aguas superficiales y subterráneas, suelos, bosques, fauna y flora silvestre; parques nacionales, hoyas hidrográficas, reservas naturales, sabanas comunales y praderas nacionales”. Objetivo cumplido con la expedición del primer Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables (Decreto Ley 2811, 1974).

En la década de 1970, es cuando se cuenta a nivel nacional con un verdadero corpus jurídico, específico en materia ambiental, consagrando una serie de conceptos novedosos para la época, tales como las licencias ambientales y la participación del ciudadano en la gestión de los recursos naturales. En su artículo primero establece que: “El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social”.

El artículo segundo manifiesta como uno de los objetivos de esta norma:

Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

Uno de los mecanismos más innovadores que planteó el INDERENA estuvo en la creación de los denominados consejos verdes municipales, organizaciones de la sociedad civil encaminadas a la creación de una conciencia ambiental, totalmente novedosa para la época.

- *Las políticas nacionales en los procesos de planificación*

Tan solo hasta la década de 1990, Colombia comenzó de forma sistemática a fraguar una política nacional que propendiera por la preservación, conservación y uso adecuado de sus espacios marítimos. Sin embargo, es evidente que este interés del país surge algunas décadas antes. Desde las reuniones de Ginebra de 1956-1958, Colombia ha venido participando activamente en el proceso de conformación de un corpus jurídico en línea con la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar. A pesar de que finalmente el país no ratificó el documento final de 1982, muchos de sus principios quedaron plasmados en las sucesivas legislaciones nacionales.

Las reuniones de Estocolmo 1972 permitieron establecer uno de los primeros compendios normativos del orden nacional, enfocados directamente a la protección y conservación de los recursos naturales de la nación. Es así como el Decreto Ley 2811 de 1974 se constituyó en la piedra angular de la estructura de la legislación ambiental de Colombia. Sin embargo, del total del articulado de dicha norma, tan solo tres artículos (164, 165 y 166, parte IV del título “El mar y su fondo”), tocan de alguna manera la problemática de protección de la casi mitad del territorio nacional, y en él, aún era evidente que dicha misión estaba única y exclusivamente en cabeza del Estado y en el que la participación del ciudadano en la toma de decisiones con respecto a la gestión de los recursos era la de sujeto pasivo.

Este tipo de tendencias comenzó a cambiar a partir de la Convención de Río en 1992, en la cual Colombia participó activamente y sentó las bases que contribuyeron a crear los cimientos de lo que serían las políticas nacionales para la conservación de la diversidad biológica, quedando finalmente concretadas mediante la expedición de la Ley 165 de 1994 (que ratifica el convenio), y posteriormente otros instrumentos jurídicos del orden internacional tales como el Mandato de Yakarta y la Agenda 21 Capítulo 17.5, entre otros (MADS, 2012). A partir de este momento, el país contó con las bases necesarias para la creación de los lineamientos que dieron como resultado las políticas más específicas para mares y océanos, conocidas como la PNAOCI y la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros -PNOEC-, evidenciando la importancia de este inmenso patrimonio natural y la inminente necesidad de proteger ese casi 50% del territorio nacional, que corresponde a los denominados *territorios líquidos* de Colombia (Lastra y Vergara 2018).

## *Gestión ambiental costera y la reglamentación de la participación ciudadana*

En 1993, con la Ley 99 se crea el Sistema Nacional Ambiental SINA y el Ministerio del Medio Ambiente MMA, máximos órganos del orden nacional encargados de direccionar las políticas nacionales en materia de preservación, conservación y uso sostenible de los recursos naturales de Colombia. Dentro de la Ley el componente de la participación ciudadana queda evidenciado en los principios generales de la política ambiental, al afirmar: “el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo” (Art. 1. Inc. 12).

De igual forma, la política ambiental nacional establece: “El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación”. De forma específica, el Artículo 79 plantea: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”, y que adicionalmente: “la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”. Igualmente, al crear el Consejo Nacional Ambiental, estableció que la sociedad civil será partícipe en la conformación de los consejos a nivel de los entes territoriales (art. 13, Ley 99, 1993).

Es así como la participación ciudadana se hace extensiva a diferentes niveles de la administración ambiental, incluso a nivel regional, a través de las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR-, las cuales se constituyen en los organismos ejecutores de las políticas nacionales, quedando evidenciado al establecer sus funciones. En efecto, el inciso tercero del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, sobre las funciones de las CARs, afirma que entre ellas se encuentra la de “promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables”. Sin embargo, en el momento de creación de esta norma, las CARs con un radio de acción en los departamentos litorales tenían una limitación de competencias circunscritos a los límites costeros, ésta fue ampliada posteriormente mediante la Ley 145 de 2011 al conferirles las competencias como autoridad ambiental en las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta (art. 208). La gran mayoría de esas normas se encuentran vigentes, con algunas modificaciones y desarrollos reglamentarios, los cuales han sido recogidos recientemente en el decreto único reglamentario del medio ambiente 1076 de 2015.



## *Mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental*

Tanto la Constitución política de 1991, como los posteriores desarrollos normativos, han establecido una serie de mecanismos de participación ciudadana en la gestión del medio ambiente. A nivel constitucional, el artículo 270 otorga la facultad a la ciudadanía para que pueda intervenir de manera activa en el control de la gestión pública al consagrar que “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”, anotando que si bien es cierto esta función da la impresión de ser de carácter meramente fiscalizador, no es menos cierto que sus alcances van mucho más allá de ese solo objetivo.

Las estrategias para el logro de dichos objetivos deberán comprender una serie de supuestos previos. Entre éstos es necesario iniciar por el ejercicio efectivo del derecho a la información consagrado en la Carta Magna, el establecimiento de estrategias de difusión tanto de la información generada por los organismos gestores, como de los mecanismos con los que cuenta el ciudadano para acceder a dicha información y, por último, la manera en que el ciudadano puede hacer ejercicio efectivo de los instrumentos jurídicos diseñados para tal fin. Este último precepto se encuentra consagrado en el artículo 270 de la CPN al afirmar que “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

### *El derecho a la información*

La posibilidad de acceder a información veraz, actualizada y cierta está consagrada en la norma de más alta jerarquía a nivel nacional. En efecto, el derecho a la información está contemplado en el artículo 20 de la CPN, al establecer que: “*toda persona tiene derecho recibir información veraz e imparcial*” y que por lo tanto el Estado deberá diseñar e implementar los mecanismos adecuados y necesarios para el logro de este fin”. Efectivamente, el desarrollo constitucional a través de otros artículos amplía el alcance de este punto básico al otorgar al legislador la posibilidad de establecer los mecanismos adecuados (art. 23).

### *Mecanismos de participación*

A continuación, se establecerá una pormenorización de los diferentes mecanismos consagrados en las normas nacionales y a través de los cuales es posible la participación ciudadana en la gestión ambiental. Estos mecanis-

mos de participación ciudadana fueron reglamentados mediante la Ley 134 de 1994, posteriormente modificados por el Decreto 895 de 2000 y reformado por la Ley 741 de 2002.

- *Acciones Populares y de Grupo*

Se considera como acciones populares y de grupo al mecanismo por medio del cual toda persona acude ante una autoridad judicial con el propósito de proteger y defender los intereses de carácter colectivo, y dentro de los cuales se busca garantizar todos aquellos derechos relacionados con el patrimonio público, el medio ambiente y el trabajo, entre otros, con el fin de evadir el daño, cesar el peligro, amenaza o vulneración, o de ser posible restituir las cosas a su estado anterior (Art. 88 de la CPN, reglamentado mediante la Ley 472 de 1998, esta norma fue derogada parcialmente -artículos 39 y 40- por la 1425 de 2010, aunque declarada exequible por las Sentencias 786 de 2012, C-630 de 2011, C-631 de 2011, C-687 de 2011, C-688 de 2011, C-730 de 2011, por la Sentencia C-880 de 2011, C-902 de 2011, C-911 de 2011, C-913 de 2011 y por la Sentencia C-050 de 2012). Algunos de los derechos colectivos contemplados o cobijados por este mecanismo son: Derecho al ambiente sano, al aprovechamiento de los recursos naturales, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, dentro de los cuales los espacios costeros y marinos tienen una gran importancia.

- *Acción de Cumplimiento*

Es el recurso popular mediante el cual una persona, natural o jurídica, puede acudir ante la autoridad competente (legislativa, administrativa, judicial u organismo de control) para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo (Art. 87 de la CPN, reglamentado mediante la Ley 393 de 1997).

- *Solicitud de Información*

El derecho a la información (ver apartado 2.1), está diseñado para que el ciudadano pueda conocer sobre las acciones realizadas por las autoridades frente a un caso específico, entreguen información general sobre la entidad, expidan copias o faciliten el acceso a documentación que reposa en sus archivos. De forma general, el tiempo establecido para responder es de 10 días

---

<sup>1</sup> La exequibilidad (lat. *exsequibilis*) es una clase de sentencia emitida por la Corte Constitucional en la que se manifiesta que una ley es acorde a la constitución política. Se dice que una norma es declarada exequible cuando su contenido se ajusta a la Constitución Política o Carta Magna ([es.wikipedia.org](https://es.wikipedia.org)).

hábiles siguientes a la fecha de radicación de la solicitud. Si lo solicitado requiere búsqueda de documentos, la entidad correspondiente debe informar al peticionario la imposibilidad de dar respuesta en el término establecido, explicando los motivos y estableciendo una fecha de respuesta en un término no mayor a 3 meses ([www.umv.gov.co](http://www.umv.gov.co)).

- *Derechos de petición*

Sin lugar a dudas es el mecanismo más utilizado por el ciudadano y que le permite a toda persona presentar en forma verbal o escrita, solicitudes respetuosas ante las autoridades u organizaciones privadas que prestan un servicio público, para obtener una pronta resolución sobre un asunto, bien sea de interés general o particular (art. 23 de la CPN).

Las entidades y empresas están obligadas a responder a las peticiones. La no atención al Derecho de Petición por parte de las autoridades o particulares encargados del servicio público, puede conducir a que este derecho sea tutelado. El término para responder es de 15 días hábiles ([www.umv.gov.co](http://www.umv.gov.co)).

- *Acciones de Tutela*

Este tipo de acciones le permitir al ciudadano reclamar el reconocimiento de sus derechos fundamentales. Este mecanismo lo ejerce el ciudadano ante un juez para la protección inmediata de sus derechos.

Toda persona tiene derecho a interponer una acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar la protección inmediata de sus derechos constitucionales que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares (Art. 86 de la CPN). Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial y en ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. Este derecho está reglamentado por los Decretos 2591 de 1991 y desarrollado parcialmente por el Decreto 1834 de 2015.

- *Cabildo Abierto*

Está concebido como la reunión pública de los concejos distritales, municipales y de las juntas administradoras locales (JAL), para que los ciudadanos puedan participar en la discusión de los asuntos de interés para la comunidad. Está contemplado en la Ley 134 de 1994 (artículo 9) y declarado exequible por la Sentencia C-180 de 1994.

- *Iniciativa Popular*

Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de normas (ley, ordenanza, acuerdo o resolución) y de acto legislativo ante las corporaciones competentes (nacional o territorial), según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente ([www.umv.gov.co](http://www.umv.gov.co)).

- *Audiencias públicas ambientales*

Diseñadas para permitir a los interesados conocer y discutir los resultados de las adjudicaciones de licitaciones de contratos. Se convocan cuando la administración lo estime conveniente y oportuno. En ellas se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de una entidad, especialmente cuando medie la afectación de derechos o intereses colectivos. Sirve como mecanismo de control preventivo de la gestión pública, dado que propicia la concertación directa entre la entidad y los particulares o comunidades, bien sea para dar soluciones o adoptar correctivos. Este mecanismo fue desarrollado a través del Decreto 2762 de 2005 y posteriormente modificado mediante el Decreto 330 de 2007.

- *Veedurías ciudadanas ambientales*

Mecanismo que permite a los ciudadanos de manera organizada, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, así como la convocatoria de una entidad encargada de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio. Este mecanismo fue reglamentado mediante la Ley 850 de noviembre 18 de 2003 (Adicionada por la Ley 1757 de 2015, modificada por la Ley 1757 de 2015 y desarrollada por la Ley 1618 de 2013).

- *Consulta previa ambiental*

Las consultas previas de carácter ambiental tienen su origen en la legislación internacional, específicamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales. Establece el derecho a consultar previamente a estos grupos cuando los proyectos puedan causar algún tipo de afectación a sus comunidades o territorios. Este mecanismo fue incorporado a la legislación colombiana mediante la Ley 21 de 1991(Ley de ratificación).

Con posterioridad, la Corte Constitucional colombiana a través de la Sentencia SU-039 de 1997, le atribuyó el estatus de derecho fundamental por considerar que:

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

De esta manera, este mecanismo pretende garantizar el derecho a la participación, lograr el acuerdo con la comunidad, y proteger su integridad cultural, social y económica. Adicionalmente, y en plano ambiental, fue acogido por la Ley 99 de 1993, que crea el Sistema Nacional Ambiental y desarrollado por el Decreto 1320 de 1998.

## Análisis

### *La participación ciudadana en las políticas nacionales para mares y océanos*

La PNAOCI constituyó un hito al ser el resultado de un ejercicio previo de construcción de una política pública de amplio espectro. Esta política fue el resultado de los acuerdos y compromisos alcanzados por Colombia de la cumbre de Río de 1992 y demás instrumentos internacionales acordados por el país.

Una primera versión del documento fue presentada ante el Consejo Nacional Ambiental el día 2 de julio de 1998. Aquí se aprobaron los lineamientos de la política para el Ordenamiento integrado y desarrollo sostenible de las zonas costeras e insulares de Colombia. Finalmente, el documento de Política fue aprobado el día 5 de diciembre de 2000. Se fundamentó en la promoción de la utilización de las herramientas que brinda el ordenamiento territorial para asignar el uso sostenible del territorio marítimo y costero nacional, para favorecer formas de gobierno que armonicen y articulen la planificación del desarrollo costero sectorial, la conservación y restauración de los bienes y servicios que proveen sus ecosistemas, la generación de conocimiento que

permita la obtención de información estratégica para la toma de decisiones de manejo integrado de estas áreas y a *impulsar procesos de autogestión comunitaria* y de aprendizaje que permitan integrar a los múltiples usuarios de la zona costera en la gestión de su manejo sostenible (PNAOCI, 2000).

Esta Política se formula en el marco conceptual de la gestión integrada de los ecosistemas, lo que implica reconocer la integración que existe entre la naturaleza y la cultura, siendo los seres humanos parte integrante de los ecosistemas y por lo tanto enfocando los objetivos de la política desde una perspectiva eminentemente social.

Con base en estas premisas, la política contempla un componente social y, por ende, de participación con un peso específico considerable. Busca ante todo:

vincular de manera activa a los usuarios, comunidades y etnias en el proceso de administración y mejor gobierno de la zona costera a través de la educación, la participación en la planeación, el ordenamiento y la toma de decisiones para el manejo integrado y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y zonas costeras (PNAOCI, 2000).

La política parte de una consideración básica, esta es la de garantizar y fortalecer la participación de los usuarios y de las comunidades locales a través de la potencialización de los recursos gerenciales de los usuarios, es decir, el desarrollo de las habilidades de las mismas comunidades para adelantar los procesos de manejo de los recursos ubicados en la zona costera desde la perspectiva de la integralidad, en la que el componente social juega uno de los papeles más importantes.

La política plantea que este concepto integrador debe sustentarse en la integración de dos actores, por un lado, el sector institucional y por otro el de la sociedad civil. En el primer caso comprenderá tanto las instituciones en sí, como los instrumentos normativos que en que estas se sustentan y amparan su quehacer y gestión. En el segundo, subraya la capacidad de apropiarse y comprender la necesidad de auto gestionar los recursos que sirven a su propia subsistencia.

Las disposiciones institucionales determinan el marco en el cual las tareas de manejo deben llevarse a cabo, para permitir la aplicación de los instrumentos de gestión. Este marco integrado incluye, además de la estructura del gobierno, otros actores tales como la industria y empresas (sector privado y oficial), los gremios, asociaciones, el sector académico, sectores independientes, comunidades, minorías, opinión pública, el conjunto de

leyes, convenios, decretos y normas para la calidad del medio ambiente. Igualmente, el conjunto de tradiciones y normas sociales, así como las costumbres, las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de servicio, señalado además que la participación de la sociedad civil, empresas y del público local, tanto en el proceso de planificación como en el de manejo, es de vital importancia para el éxito de un programa de manejo costero. De tal manera que el compromiso por parte de los actores para alcanzar las metas que ellos mismos ayudaron a determinar, es de particular importancia en aquellos casos en que el marco jurídico y administrativo para implementar y monitorear el programa de manejo costero, es débil o inexistente (PNAOCI, 2000).

Por su parte, la misma CNP plantea una serie de preceptos a través de los cuales “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana (art. 7) así como la “obligación del Estado de proteger las riquezas culturales” (art. 8). Con base en esto continúa planteando los mecanismos a través de los cuales estos grupos (indígenas, afrodescendientes y raizales) están llamados a participar en la gestión y planificación de sus territorios, anotando que incluso estos mismos preceptos están contemplados en las leyes colombianas producto de los convenios internacionales sobre reconocimiento de derechos para pueblos indígenas y tribales en países independientes (Ley 21, 1991, ratificando el Convenio OIT 169).

Los principios que se materializan a través de los procesos de concertación, permiten cualificar la relación de las comunidades con las instituciones, salvando las dificultades de orden político y regional en razón a que los grados de desarrollo institucional incluso varían entre las costas Atlántica y Pacífica colombiana. En efecto, el Pacífico colombiano está sometido a regímenes legales especiales por sus características de frontera, ecológicas y étnico culturales. Parte de dicha legislación es producto del trabajo de los movimientos sociales, que por medio de éstas buscan avanzar en el reconocimiento de sus derechos, lo que ha planteado un reto enorme como país al reconocer la necesidad de establecer un nuevo régimen de relaciones entre sectores específicos de la población y las instituciones del Estado (PNAOCI, 2000).

Con todo, a pesar del reconocimiento por parte de la legislación y el Estado de estos casos particulares, no es menos cierto que la gestión, uso, administración y control de los recursos naturales está claramente definido por la autoridad ambiental. La visión del ambiente que con el tiempo han desarrollado grupos minoritarios, como las comunidades afrocolombia-

nas, ha permitido la existencia de un cuerpo normativo que es de carácter general e integrador de las políticas nacionales. Por tanto, es deber del Estado promover y facilitar la organización de la educación, la capacitación en materia de ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y marinas para todos los estamentos de la sociedad, bien sea estos científicos, técnicos, administrativos,, usuarios, dirigentes, poblaciones indígenas, comunidades negras, pescadores, mujeres y jóvenes, prestando la debida atención a los conocimientos ecológicos tradicionales y a los valores socioculturales de los habitantes costeros. Para el logro de estas metas, se debe por tanto fortalecer la participación y educación de las comunidades y los usuarios de los recursos costeros desde la perspectiva de la planificación, por lo que se hace necesario el diseño de mecanismos de integración entre los diferentes actores involucrados.

## Conclusiones

Solo con un conocimiento profundo de los derechos y obligaciones del ciudadano, éste podrá participar en la gestión de las políticas nacionales en materia de gestión ambiental en el país y muy particularmente aquellas direccionadas a territorios específicos y especialmente sensibles como las zonas costeras.

La Constitución como norma de mayor jerarquía plantea dichos mecanismos y la forma de hacerlos efectivos. Sin embargo, para que estos cumplan con los objetivos propuestos es necesaria la conjunción de una serie de elementos fundamentales tales como el ejercicio efectivo del derecho a la información, la correcta y eficaz implementación de los mecanismos establecidos en la ley, la gestión de los mismos y sobre todo la voluntad tanto por parte del Estado de hacer posible su ejercicio como del ciudadano para ejercer sus derechos a participar activamente en la gestión del patrimonio natural de la nación.

Aunado a esto y en razón a las especiales características que identifican a la zona costera y marina, y a la cada vez más importante presión antrópica en esta zona, así como la diversidad de ecosistemas y comunidades y actores plenamente reconocidos por el Estado, se hace necesario el diseño de mecanismos cada vez más complejos en los que los procesos de integración entre estos puedan ser llevados a cabo bajo una visión de complementariedad en la que el uso, conservación y disfrute de los recursos marinos y costeros respondan a las necesidades de sus potenciales beneficiarios así como al de las generaciones futuras.



## Referencias

- Alonso, D., Ramírez, L., Segura-Quintero, C., Castillo-Torres, P., Díaz, J. M. y Walschburger, T. (2008). *Prioridades de conservación in situ para la biodiversidad marina y costera de la plataforma continental del Caribe y Pacífico colombiano*. Santa Marta: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras INVEMAR, The Nature Conservancy-TNC y Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-UAESPNN.
- Barragán, J. M. (2014). *Política, gestión y litoral. Una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales*. UNESCO. Madrid: Tebar.
- CCO - Comisión Colombiana del Océano. (2015). *El océano en las Ciencias Naturales y Sociales* (3 ed.). Bogotá, D.C.: Entre libros e-books solution.
- CEC - Commission of the European Communities. (2007). *Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa*. [COM (2007) 308 final]. Bruselas: CEC.
- Daim, M.S., Bakri, A. F., Kamarudin, H. & Zakaria, S. A. (2012). Being neighbor to a national park: are we ready for community participation? *Procedia Social and Behavioral Sciences*, (36), 211-220.
- De Andrés, M., Barragán, J. M. & Scherer, M. (2018). Urban centres and coastal zone definition: Which area should we manage? *Land Use Policy* 71, 121-128.
- Ehler, C. & Douvère, F. (2009). *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme*. [IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6]. Paris: UNESCO.
- IDEAM, IGAC, IAvH, INVEMAR, SINCHI & IIAP. (2007). *Ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia*. [Anexos]. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional.
- INVEMAR. (2013). Guía metodológica para el manejo integrado de zonas costeras en Colombia. Manual 3: Gobernanza. En, G. Sanclemente, A. P., Zamora Bornachera; A. López Rodríguez; M. Hernández-Ortiz; F. A., Arias-Isaza y P. C., Sierra-Correa. (Ed.) *Serie de Publicaciones Generales INVEMAR No. 61*.
- INVEMAR. (2018). *Informe del estado de los ambientes y recursos marinos y costeros en Colombia*. Serie de Publicaciones Periódicas N. 3. Santa Marta: INVEMAR.
- Lastra, R. & Vergara, A. R. (2018). *Territorios líquidos de Colombia. Espacios marítimos e insulares ante la legislación nacional e internacional*. Derecho de Aguas Tomo VIII. *In press*. Bogotá, D.C.: Univ. Externado de Colombia.

- MADS. (2012). *Colombia, 20 años siguiendo la Agenda 21*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- McKinley, E. & Acott, T. G. (2018). Coastal communities: The missing link in marine policy? [Editorial]. *Marine Policy* 9, 220–222.
- MMA - Ministerio del Medio Ambiente. (2001). *Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Bogotá, D.C.: Ministerio del Medio Ambiente.
- PNAOCI. (2000). *Política Nacional Ambiental de Desarrollo de los Espacios Oceánicos y de las Zonas Costeras e Insulares*. Bogotá, D.C.: Ministerio del Medio Ambiente.
- PNOEC. (2007). *Política Nacional de los Océanos y los Espacios Costeros*. Bogotá, D.C.: CCO.
- Ramirez, F. (2016). Marine protected areas in Colombia: Advances in conservation and barriers for effective governance. *Ocean & Coastal Management*, 125. 49-62.
- República de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política Nacional de Colombia. *Gaceta Constitucional*, 1(114). Recuperado de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/compoundobject/collection/p17054coll26/id/3850/show/3743/rec/8>
- República de Colombia. Congreso de la República. (18 de noviembre de 2003). *Por la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas Ambientales*. [Ley 850]. DO: 45.376.
- República de Colombia. Congreso de la República. (5 de agosto de 1998). *Por el cual se reglamentan las Acciones Populares y de Grupo*. [Ley 472]. DO: 43.357.
- República de Colombia. Congreso de la República. (29 de julio de 1997). *Por la cual se reglamenta la Acción de Cumplimiento*. [Ley 393]. DO: 43.096.
- República de Colombia. Congreso de la República. (31 de mayo de 1994). *Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. [Ley 134]. DO: 41.373.
- República de Colombia. Ministerio del Medio Ambiente. (22 de diciembre de 1993). *Por el cual se crea el Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio del Medio Ambiente*. [Ley 99]. DO: 41.146.
- República de Colombia. Congreso de la República. (4 de marzo de 1991). *Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989*. [Ley 21]. DO: 39.720.
- República de Colombia. Presidencia de la República. (16 de septiembre de 2015). *Por el cual se desarrolla parcialmente el Decreto 2591 de 1991*. [Decreto 1834]. DO: 49.637.

- República de Colombia. Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). *Único Reglamentario del Medio Ambiente*. [Decreto 1076]. DO: 49.523.
- República de Colombia. Presidencia de la República. (18 de diciembre de 1974). *Por el cual se expide el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables*. [Decreto Ley 2811]. DO: 34.243.
- República de Colombia. Presidencia de la República. (19 de noviembre de 1991). *Por el cual se reglamenta la Acción de Tutela*. [Decreto 2591]. DO: 40.165.
- Rivera-Páez, S. (2017). Planificación en el territorio marítimo: nuevo reto para el ordenamiento territorial colombiano. Seminario Internacional: "Intereses Marítimos. Contribuyendo a la Economía Azul". *Memorias*. 1. 19–34.
- Sánchez-Cortez, J. L., Arredondo-García, M.C., Leyva-Aguilera, C., Ávila-Serrano, G., Figueroa-Beltrán, C., Mata-Perello, J. M. (2017). Participación comunitaria y percepción social en Latinoamérica: un futuro para las áreas protegidas y proyectos de geoparques. *Ambiente y Desarrollo*, 21(41), 61-77. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.ayd21-41.pcps>
- Schumacher, J., Schernewski, G., Bielecka, M., Loizides, M. I., Loizidou, X. I. (2018). Methodologies to support coastal management - A stakeholder preference and planning tool and its application. *Marine Policy* 94, 150-157.