

Bogotá D.C., septiembre 20 de 2016

Honorables Magistrados y Magistradas
Tribunal Administrativo del Tolima

Referencia: Intervención en la revisión de una consulta popular convocada en el Municipio de Cajamarca (Tolima).
Expediente: 73001233300620160056500.

La Clínica de Derecho Ambiental de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, coordinada por la profesora Ana Lucía Maya, ha preparado esta intervención para apoyar los argumentos que señalan que el texto de la consulta popular sobre proyectos mineros en el municipio de Cajamarca cumple con los requisitos constitucionales y legales exigidos en el ordenamiento jurídico colombiano. Esta intervención se divide en dos partes: en primer lugar, se señala porque la consulta popular es una forma de garantizar los derechos constitucionales de participación y acceso a la información, y cumplir con el principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). En segundo término, se señalan las razones por las cuales la convocatoria a la consulta popular reúne los tres requisitos formales para ser constitucional: está siendo convocada por la autoridad local competente, se trata de una pregunta general y la pregunta puede ser contestada con un “sí” o un “no”.

1. La consulta popular convocada es una forma de garantizar los derechos constitucionales de acceso a la información y participación de conformidad con el principio 10 de la Declaración de Río

La consulta popular convocada en el municipio Cajamarca (Tolima) es constitucional porque busca que el pueblo participe directamente en la toma de decisiones en materia ambiental. En ese sentido, la consulta es un mecanismo apropiado para garantizar los derechos de acceso a la información y a la participación en el proceso de toma de decisiones, y también cumplir con el

principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, suscrita en Río de Janeiro en 1992.

Colombia ha institucionalizado la consulta popular como un mecanismo constitucional democrático (artículo 103 de la Constitución Política Nacional), que permita a las personas participar en los diferentes niveles del proceso de toma de decisiones, incluyendo los temas ambientales. La Constitución señala que uno de los fines del Estado es el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (artículo 2 de la Constitución Política Nacional) y consagra el derecho a la participación ciudadana (artículo 40 de la Constitución Política Nacional). Este derecho guarda una estrecha relación con el derecho de acceso a la información¹ y también es un medio para proteger otros derechos, como el ambiente sano².

En el plano internacional, el Estado colombiano ha adquirido una serie de compromisos que complementan el contenido de los derechos humanos y orientan el accionar del Estado³. Más específicamente existen una serie de obligaciones en el derecho ambiental, dentro de las cuales se encuentra la garantía de los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia contenidos en el principio 10 de la Declaración de Río de 1992. Este principio establece que:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con **la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda**. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.”

¹ Ramirez, G. & Ana Lora. (2008). *Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos. Disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut10/cd/Archivos/02-Acceso%20a%20la%20información%20en%20materia%20ambiental.pdf>

² Brunch, C. (2002). *The new public. The Globalization of Public Participation*. Washington: Environmental Law Institute. Disponible en: <http://www.eli.org/sites/default/files/docs/PPP/part1chap1.pdf>

³ Sólo por mencionar algunas disposiciones que consagran el derecho a la participación, la Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 23 el derecho de todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos. En el mismo sentido, el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas establece el derecho a la participación, cuyo alcance ha sido abordado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que ha establecido los estándares a tenerse en cuenta para garantizar este derecho en la Observación No 25.

(Negrillas no originales).

En las negociaciones internacionales en las que ha participado el Estado colombiano, las cuestiones relacionadas con el Principio 10 son parte del marco institucional para el desarrollo sostenible, dado que como se ha dicho antes, la participación es esencial para mejorar la toma de decisiones en todos los niveles. En "El futuro que queremos", el documento final de la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en el 2012, los Estados acordaron que se asegurará una amplia participación de las personas y comunidades para lograr el desarrollo sostenible.

Con el fin de proporcionar una mejor comprensión y aplicación al Principio 10, las Directrices de Bali ofrecen elementos específicos a tenerse en cuenta⁴. Las directrices 8 y 9 establecen que los mecanismos para garantizar la participación deben ser disponibles, oportunos, transparentes y adecuados. Al interpretar el alcance de la consulta popular convocada en este caso, se deben tener en cuenta estos mínimos, asegurando que las personas puedan participar de manera oportuna, en este caso antes de las explotaciones mineras. También debe tenerse en cuenta que la consulta es un medio adecuado para asegurar el Principio 10 en la medida que permite la participación directa del pueblo.

Adicionalmente, es importante mencionar que además de la legislación sobre acceso a la información y participación que ya se encuentran en firme, Colombia es parte del proceso de negociación internacional en América Latina, auspiciado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para acordar un tratado internacional sobre el principio 10. En el marco de este proceso se ha declarado que:

“(…) los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible, de la democracia y de un medio ambiente sano, y aportan múltiples beneficios tales como: contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente; involucrar al público respecto de los problemas ambientales; aportar a la rendición de cuentas y la

⁴ Programa de Las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2010). *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*. Disponible en: http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/Guidelines/GUIDELINES_TO_ACCESS_TO_ENV_INFO_2.pdf.

transparencia en la gestión pública; y facilitar un cambio en los patrones de producción y consumo.”⁵

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la consulta popular convocada en Cajamarca (Tolima) se ajusta a la Constitución Política y a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Colombiano, en particular la de garantizar el derecho a la participación establecido en el Principio 10 de la Declaración de Río. Entonces, en el caso concreto, se debe permitir que las personas participen directamente en el proceso de toma de decisiones en materia ambiental a través de la consulta popular.

2. La consulta popular convocada en el municipio de Cajamarca reúne los requisitos formales exigidos constitucional y legalmente

La consulta popular convocada en el municipio de Cajamarca reúne los requisitos formales exigidos constitucional y legalmente. Según la Constitución Política y la ley 134 de 1994 estos requisitos son:

- Que sea sometida por el poder ejecutivo en el nivel de toma de decisiones que corresponda: nacional, departamental o municipal (artículo 105 de la Constitución Política y artículos 8 y 51 de la ley 134 de 1994).
- Que se trate de una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local (artículo 8 de la ley 134 de 1994).
- Que la pregunta sea formulada de manera clara y pueda contestarse con un “sí” o un “no” (artículo 52 de la ley 134 de 1994).

Estos requisitos se cumplen en el caso concreto. En primer lugar, las autoridades locales municipales tienen competencia para hacer este tipo de

⁵ Conferencia de las Naciones sobre el Desarrollo Sostenible (2012). Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Anexo de la nota verbal de fecha 27 de junio de 2012 dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas. Documento A/CONF.216/13. Disponible en: <http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/5/48585/Declaracion-esp-N1244046.pdf>

convocatorias, siguiendo lo establecido en la Constitución Política Nacional (artículo 105). En el presente caso, la convocatoria está siendo convocada por el alcalde municipal respecto de asuntos que pueden afectar el derecho al ambiente sano en el municipio.

En segundo término, las autoridades locales son un actor reconocido por su importante papel para alcanzar la sostenibilidad ambiental y la protección del ambiente. En la Agenda 21, que establece los lineamientos para alcanzar el desarrollo sostenible, se señala la necesidad del establecimiento de consultas en el nivel local (Agenda 21. Capítulo 28). Así mismo, en el “Futuro que queremos”, el documento resultado de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Río + 20, se recalcó la importancia de la participación activa de las autoridades locales para lograr este tipo de desarrollo (párrafo 43 del documento). No puede ser de otra manera, puesto que son las autoridades locales las más próximas a los problemas ambientales y se requiere que estas tomen medidas para proteger el ambiente, el planeta y los seres vivos que en éste habitan. En ese sentido, las autoridades locales pueden tomar medidas con la participación activa del pueblo, lo cual se garantiza, entre otros, mediante una convocatoria a una consulta popular.

Finalmente, la consulta cumple con los dos requisitos adicionales, dado que la pregunta tiene carácter general, puesto que se pregunta sobre proyectos mineros en general, cuyas actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas, o afectación de la vocación tradicional agropecuaria del municipio. Así mismo, la pregunta está formulada de manera clara y pueda contestarse con un “sí” o un “no”.

En conclusión, el texto de la consulta es constitucional por su finalidad y su contenido formal. Su realización permitirá que el pueblo participe de manera directa y se manifieste sobre un tema de amplia trascendencia para el ambiente sano, el planeta y a los seres vivos que en él habitan.

Comunicaciones

Recibimos comunicaciones en la Carrera 4 22-61 Módulo 7, oficina 504. Bogotá. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: anitamaya@gmail.com.

De los señores magistrados y las señoras magistradas, con toda atención,



Ana Lucía Maya Aguirre

CC 59.652.435 de Túquerres (Nariño)

Tarjeta profesional 167673 del CSJ

Coordinadora de la Clínica de Derecho Ambiental

Profesora de derecho internacional ambiental

Universidad Jorge Tadeo Lozano