

# La Participación Ciudadana en las decisiones administrativas del Estado

*Giulia De Sanctis*

**Sumario.** *I. Introducción; II. La Norma General sobre participación ciudadana; III. Normas especiales; A. Autoridad Nacional del Ambiente, B. Ministerio de Vivienda; IV. Conclusiones y Recomendaciones; V. Bibliografía*

**Contents.** *I. Introduction II. The Standard on citizen participation III. Special rules; A. National Environmental Authority, B. Housing Ministry IV. Conclusions and Recommendations; V. Bibliography*

## **I. Introducción.**

Con el reconocimiento de los derechos humanos de tercera generación, es decir aquellos conocidos como colectivos y difusos que se originan con la instauración del derecho a un ambiente sano en la década de los '60 del siglo XX, también de manera simultánea, con una clara relación causa-efecto, se va difundiendo el concepto de democracia participativa.

Según el autor Daniel Sabsay en su corto ensayo “Los derechos colectivos y los intereses difusos. El medio ambiente”, estos nacen tomando en cuenta “*el entorno en el cual debe transcurrir la vida humana a partir de una proyección ad infinitum que obliga a todos por igual, en aras del logro de la equidad intergeneracional.*”

Según el mismo autor esta situación se traduce esencialmente en tres aspectos, en relación con la dinámica del Estado:

1- La participación ciudadana cada vez más amplia es uno de los elementos fundamentales de la democracia participativa y lo que se busca es que las decisiones gubernamentales sean más producto del consenso que de las decisiones unilaterales de los gobernantes, la cual se puede dar de diferentes formas, siendo una de ellas la consulta pública dentro procesos administrativos determinados.

2- El otro tema esencial en la democracia participativa es el acceso a la información, ya que es determinante para la toma de decisión tener

ciudadanos enterados de la cosa pública. En este sentido, la discusión se centra sobre la consideración de a quién pertenece la información pública, siendo claro para Sabsay que corresponde a los gobernados, por lo que al Estado le corresponde desarrollar los mecanismos para que esto sea una realidad, así como que sea almacenada y archivada para facilitar en lo posible su acceso y además éste debe ser gratuito.

3- Finalmente, el otro elemento fundamental para la democracia participativa es la ampliación de la legitimación para accionar ante los tribunales de justicia, lo cual se ha logrado a través del concepto de los intereses difusos y colectivos como legítimos para intervenir en los casos de amparo de garantías, así como en otros temas ambientales que inciden en el ambiente.

Panamá no escapa de esta tendencia internacional y en este breve trabajo vamos a desarrollar el primero de estas temas sobre la participación ciudadana, pero limitado a las modalidades existentes en nuestra legislación, para la toma de decisiones del estado en los procesos administrativo.

## **II. La Norma General sobre participación ciudadana**

La participación ciudadana en la toma de decisiones del Estado tiene múltiples facetas, siendo la más tradicional la de la intervenir en la redacción de leyes y en comisiones para analizar temas de importancia nacional. Otra de las formas, también usada desde hace tiempo es que representantes de la sociedad civil organizada formen parte de comités, comisiones consultivas o junta directivas de diversas instituciones estatales.

Sin embargo, la forma más novedosa de participación ciudadana la encontramos en los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 2002, "*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública establece la Acción de Habeas Data y otras disposiciones*", cuya característica más importantes, es que prescinde de la sociedad civil organizada, para relacionarse directamente con el ciudadano, individuo que puede sentirse afectado por una acción del Estado.

La ley 6 de 2002 es la respuesta a una nueva concepción del Estado en general y de la administración pública en particular, en la que se presupone un cambio de actores en la toma de decisiones de la cosa pública. Esto es así ya que, sin obviar la responsabilidad del gobernante en última instancia como garante del bien común, la comunidad ha ido ganando espacios de participación, a fin de que se les tome en cuenta en los temas que les afectan.

El artículo 24 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 señala:

*“Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios” (subrayado nuestro)*

Esta norma no sólo autoriza sino que impone como requisito *sine qua non*, previo a la ejecución de obras como las que se pretenden en virtud del acto administrativo demandado, la verificación de una consulta ciudadana para tutelar, precisamente, cualesquiera derechos que puedan afectarse o menoscabarse en detrimento de los particulares.

Es importante puntualizar la amplitud de la garantía contenida en el artículo 24 de la Ley de Transparencia que obliga permitir a los ciudadanos participar en “todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos” no solamente se extiende a los enunciados expresamente, pero agregando el legislador que no se trata de *numerus clausus* (de ahí que se señale, “entre otros”).

Por otra parte el artículo 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 dispone:

“Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. Consulta Pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.
2. Audiencia Pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.
3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo. Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.”

La ley 6 de 2002 es la respuesta a una nueva concepción del Estado en general y de la administración pública en particular, en la que se presupone un cambio de actores en la toma de decisiones de la cosa pública. Esto es así ya que, sin obviar la responsabilidad del gobernante en última instancia como garante del bien común, la comunidad ha ido ganando espacios de participación, a fin de que se les tome en cuenta en los temas que les afectan.

La ejecución de cualquiera de los mecanismos de consulta pública previstos en la Ley No. 6 de 2002 (consulta pública, audiencia pública, foros y talleres, y participación directa) es imprescindible para dotar de transparencia y justificar ante los habitantes de la zona la causalidad de las mismas. Debe darse el tiempo suficiente para que las personas potencialmente afectadas puedan manejar la documentación e información necesaria para conformar su opinión y entonces reconocer si es justificable o no acceder a lo planteado por las autoridades.

### **III. Normas especiales**

Autoridad Nacional del Ambiente: Decreto Ejecutivo No. 209 de 5 de septiembre de 2006 “por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 del 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá y se deroga el Decreto Ejecutivo 59 de 2000.”

En desarrollo del artículo 27 de la Ley 41 de 1998, que obliga a la Autoridad del Ambiente (ANAM) a poner a conocimiento de la ciudadanía los estudios de impacto ambiental, para que realicen los comentarios pertinentes, se expide el Decreto Ejecutivo 59 de 2000, el cual fue reemplazado por el recién emitido Decreto Ejecutivo No. 209 de 5 de septiembre de 2006.

Dicha normativa legal en su artículo 12, señala la obligación de los promotores de proyectos que afectan el ambiente a permitir la participación ciudadana en el Proceso de Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental.

En el artículo 13 se establecen los derechos mínimos de participación ciudadana en los procesos de evaluación del impacto ambiental en las siguientes fases, en las cuales *“los miembros de la sociedad civil podrán:*

Informarse del contenido del Estudio de Impacto Ambiental y de los documentos presentados por el Promotor o generados por la autoridad competente durante el proceso de evaluación, de acuerdo con lo dispuesto en las normas legales, reglamentarias y complementarias correspondientes;

Formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental y a los respectivos Planes de Manejo Ambiental, durante el proceso de consulta pública previsto en las normas legales correspondientes y en el presente Reglamento, y;

Advertir a la ANAM, ya sea a través de la Administración Regional competente o la Dirección correspondiente o a la institución correspondiente, sobre las afectaciones ambientales que pudieran producirse por incumplimiento o deficiencia en la aplicación del Plan de Manejo Ambiental correspondiente y/o de las otras medidas incluidas en la Resolución Ambiental que aprobó el proyecto.”

Es relevante denotar la amplia participación que en todas las fases tanto de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), como en los Planes de Manejo Ambiental (PAMA), permite la normativa en este campo.

### **Consulta Pública en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)**

En el citado Decreto Ejecutivo No. 209 de 2006 se regula en su Título IV la participación ciudadana en los EIA, señalando en su artículo 29 la obligación de el promotor de cualquier obra o proyecto, público o privado, de involucrar a la ciudadanía en el proceso de evaluación de EIA y de “incorporar a la comunidad en la toma de decisión”.

Sin embargo hay diferencias según la categoría de EIA, los cuales varían dependiendo del tipo de proyecto y de los niveles de posible afectación ambiental.

#### **“EIA categoría I**

a. Plan de comunicación, en el que se detalle cómo se le informó a la comunidad afectada por la actividad, obra o proyecto, respecto a las fases, etapas, actividades y tareas que se realizarán durante su ejecución. Este plan debe incluir como mínimo, pero sin limitarse a ello, lo siguiente:

Mecanismos de comunicación empleados (radial, cartas, volantes, etc.).

Fechas en que se efectuó la comunicación

Percepción de la comunidad a través de opiniones, comentarios, observaciones, inquietudes, cuestionamientos, objeciones, etc., expresados como resultado de la comunicación, ya sea verbalmente expresados a través de participación en programas de opinión, comentarios o noticias en radioemisoras y televisoras, mediante escritos públicos y privados, individuales y colectivos, recibidos directamente o publicados en periódicos, revistas o cualquier otro medio de comunicación escrita.

### **EIA categoría II**

a. El Plan de participación ciudadana que el promotor de un proyecto, obra o actividad debe formular y ejecutar durante la etapa de preparación del estudio de impacto ambiental.

b. La solicitud de información que la ANAM o la unidad ambiental competente solicitará a la comunidad al inicio de la etapa de revisión del estudio de impacto ambiental, con el fin de conocer su percepción respecto a los componentes del medio ambiente que podría afectar el proyecto, obra o actividad de que se trate, y a los aspectos críticos relacionados con potenciales impactos ambientales negativos.

c. La consulta formal que durante la etapa de revisión del estudio de impacto ambiental realizará la ANAM o la unidad ambiental correspondiente, para lo cual se pondrá a disposición de la comunidad todo lo relacionado al estudio de impacto ambiental objeto de evaluación, por el tiempo y mediante los mecanismos y procedimientos que indica el presente reglamento.

d. Tamaño de la muestra, la cual debe ser representativa de acuerdo a la población ubicada en el área de influencia directa e indirecta del proyecto.

### **EIA categoría III**

Además de los elementos indicados en los literales a), b), c) y d) del numeral anterior, deberá realizarse un foro público obligatorio, durante el proceso de evaluación, antes de la fase de decisión sobre el estudio de impacto ambiental correspondiente. La ANAM reglamentará mediante resolución motivada la realización de los foros públicos.”

## **Solicitud de información a la comunidad**

La ANAM, de considerarlo necesario por el impacto del proyecto, podrá solicitar a la sociedad civil organizada, información relativas a los componentes que podrían afectarse por el proyecto, a los aspectos críticos en cuanto a potenciales impactos negativos ambientales y que no se han considerado en el EIA, así como antecedentes y demás información que tengan sobre el proyecto a considerar.

Esto es realmente novedoso, pues reconoce que el Estado puede tener limitaciones técnicas al momento de evaluar los EIA y que hay otros actores que pueden tener informaciones científicamente comprobables, que al ser incorporadas al expediente, que deben ser consideradas al momento de tomar una decisión.

## **Período de consulta formal**

En los casos de los EIA categoría II y III hay una consulta pública formal, durante el proceso de evaluación, que lleva a cabo ANAM y funciona de la siguiente manera:

El promotor publicará un aviso público del proyecto, obra o actividad a realizar, en el que se difundirá un extracto del EIA en dos medios, uno obligatorio y otro electivo a escogencia entre ANAM y el promotor, por lo menos dos veces en un período no mayor de siete (7) días calendarios, contados desde la primera publicación:

- Un diario de circulación nacional o regional;
- Los municipios a que corresponda el proyecto (obligatorio)
- Medio de comunicación radial o televisivo

Este anuncio, el cual debe tener un tamaño mínimo de tres (3) pulgadas por cuatro (4) pulgadas, deberá contener como mínimo la siguiente información, según establece el artículo 37 del Decreto Ejecutivo 209 de 2006:

- Nombre del proyecto y su promotor;
- Localización y cobertura;
- Breve descripción del proyecto;
- Síntesis de los impactos ambientales esperados y las medidas de mitigación correspondientes;
- Plazo y lugar de recepción de observaciones;

Fecha y lugar de realización del Foro Público si es el caso;  
Indicar si es la primera o segunda publicación;

A partir de la última publicación los ciudadanos interesados, tendrán quince (15) días hábiles en los casos de EIA categoría II y veinte (20) días hábiles para entregar en la sede de ANAM correspondiente, las observaciones u oposiciones que a bien tengan sobre el proyecto u obra a realizarse.

### **Foros Públicos**

En todos los casos de EIA categoría III y cuando lo ameriten los EIA categoría II, el promotor, en coordinación con ANAM, quien será el coordinador, está obligado a organizar un Foro Público, dentro del área de influencia del proyecto u obra a realizarse.

Durante el Foro Público debe permitirse una amplia participación ciudadana y al finalizar el promotor está obligado a entregar a ANAM un informe sobre lo planteado por la comunidad el cual se debe incluir en el expediente respectivo.

Ministerio de Vivienda: Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007 “Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones.”

La Ley 6 de 2006 en su artículo 35 establece la obligación de permitir la participación ciudadana en los actos de las autoridades urbanísticas que afecten sus intereses, con el propósito de promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante modalidades de participación ciudadana que establece la citada Ley 6 de 2002.

### **Cuándo se debe efectuar la consulta pública**

El Capítulo VIII del citado Decreto Ejecutivo No. 23 de 2007 reglamenta, a través de un solo artículo el texto de la Ley 6 de 2006 e indica que la participación ciudadana se realizará en el diagnóstico estratégico y en la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano. Asimismo la norma señala que las autoridades deberán:

*“Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones;*

*Establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición.*

*Facilitar la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas.”*

### **Publicación del aviso:**

En relación a como se notificará a la ciudadanía se establece el siguiente procedimiento: Ya sea el Ministerio de Vivienda o el Municipio respectivo, según sea el caso, deberá publicar tres veces, con una antelación de por lo menos 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación un periódico de circulación nacional, en formato legible, es decir no puede hacerse en un anuncio en los clasificados, por ejemplo, y deberá contener, como mínimo lo siguiente:

*“Identificación del acto*

*Modalidad de participación*

*Identificar con claridad las razones que sustentan la solicitud de consulta pública.*

*Plazo para que los ciudadanos u organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias.*

*Fecha, lugar y hora en que celebrará la modalidad de participación según corresponda.”*

### **Resultado de la consulta pública**

Finalmente en el reglamento queda claramente indicado que:

*“los resultados de la consulta pública en sus diversas modalidades deberán ser evaluadas y consideradas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deberán verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita.” (Subrayado no del original)*

Este aspecto es importante, porque la consulta pública no es vinculante, sino una forma de comunicación entre el Estado y la comunidad, pues el Estado debe mantener su obligación de velar por el bienestar común y por lo tanto debe mantener su autoridad. No obstante, en el artículo citado se obliga a los funcionarios a indicar en la parte motiva de su resolución el resultado de la consulta pública y a indicar, ya sea por razones técnicas o legales, porque se tomó o no en cuenta dicha opinión ciudadana.

#### **IV. Conclusiones y Recomendaciones**

A pesar de que la consulta pública es una norma que rige para todas las instituciones públicas, solamente dos de éstas a la fecha lo han reglamentado, lo cual es preocupante, ya que con la Ley 6 de 2002, hay un reconocimiento especial a la participación ciudadana.

Como señala el autor colombiano Jorge Iván Rincón Córdoba en su ensayo “Los derechos colectivos y la acción de la administración pública” (2002), “el legislador ha consagrado este derecho a intervenir en la formación de decisiones administrativas dentro de ciertos procedimientos administrativos especiales, queriendo resaltar de esta forma la importancia de determinados asuntos que al ser manejados por la administración involucran derechos colectivos.”

En pocas palabras, con el reconocimiento de los derechos colectivos, también se han desarrollados procedimientos que permiten la participación en la toma de decisión sobre asuntos que antes pertenecían exclusivamente al Estado, pero que ahora se ha reconocido la importancia de escuchar la voz de la comunidad, para tomar la mejor decisión para el bienestar colectivo.

Finalmente recomendamos que en otras instituciones del Estado en las que se realizan obras o proyectos que impactan en la comunidad, como el Ministerio de Obras Públicas, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre o la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos deben emitir reglamentos para hacer efectiva la participación ciudadana que consagra la Ley 6 de 2002.

#### **V. Bibliografía**

**Rincón Córdoba, Jorge Iván.** “Los derechos colectivos y la acción de la administración pública” en “Memorias de la II Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo” Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2002, pp 487-537”

**Daniel Sabsay.** “Los derechos colectivos y los intereses difusos. El medio ambiente” en “Derecho Constitucional”, Edit. La Ley, Argentina, 2005, pp.221-245.

Ley 41 de 1998.

Ley 6 de 2001.

Ley 6 de 2006.

Decreto Ejecutivo No. 209 de 5 de septiembre de 2006.

Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007.