



Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia

Ana María Lora
Lina Marcela Muñoz
Gloria Amparo Rodríguez

Publicación de:



Iniciativa de
Acceso Colombia

Con el auspicio de la Embajada
Británica, por intermedio de la
Iniciativa de Acceso México



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO



**Manual de acceso a la información
y a la participación ambiental en Colombia**

Autoras

Ana María Lora
Lina Marcela Muñoz
Gloria Amparo Rodríguez

Editor

Iniciativa de Acceso Colombia (Universidad del Rosario e Ilsa)

Coordinación editorial

Gloria Amparo Rodríguez
Margarita Flórez
Luisa María Navas

Fotografías

Gloria Amparo Rodríguez
Secretaría Distrital de Ambiente, Bogotá D. C. (página 41)

Diseño y diagramación

Juan Sánchez
Luis Enrique Aranguren

Impresión

Gente Nueva

ISBN 978-958-8341-11-8

Publicaciones Ilsa

Calle 38 N° 16 - 45 Bogotá
Teléfonos: 288 04 16 - 245 59 55
publicaciones@ilsa.org.co
Bogotá, Colombia, diciembre de 2008

Colección
Útiles.10
Para conocer
y actuar

Este manual se hizo gracias a la colaboración del Fondo de Oportunidades Globales (GOF) de la Oficina de Asuntos Exteriores del Reino Unido, que por medio de la Embajada Británica en México brindaron recursos para la realización de este proyecto.

Contenido

SIGLAS
INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO

1 Acceso a la información en materia ambiental

13

1. ¿En qué consiste el derecho a la información pública?

14

1.1. Principios internacionales que orientan el derecho a la información

15

- a. Universalidad
- b. Oportunidad
- c. Confiabilidad
- d. Veracidad
- e. Imparcialidad
- f. Objetividad
- g. Actualización
- h. Gratuidad

1.2. Principios que orientan el acceso a la información ambiental en Colombia

16

- a. Recurso estratégico
- b. Función social de la información ambiental
- c. Información ambiental como patrimonio de la Nación a través de sus instituciones
- d. Administración de la información ambiental
- e. Calidad de la información ambiental
- f. Racionalidad de las inversiones
- g. Rigor subsidiario

2. Clasificación de la información

17

- a. Información pública
- b. Información confidencial o reservada
- c. Información ambiental

3. Regulación del acceso a la información ambiental en Colombia

18

- 3.1. Consagración constitucional y legal
- 3.2. Contexto internacional

4. El Sistema de Información Ambiental de Colombia, SIAC: marco general

29

- 4.1. Componentes del SIAC
- 4.2. Contenido del Sistema de Información Ambiental, SIA
- 4.3. Entidades relacionadas con el proceso de acceso a la información

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM
 Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, y Corporaciones de Desarrollo Sostenible, CDS
 Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt
 Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Neumann, IIAP
 Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés, INVEMAR
 Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, SINCHI

5. Suministro de información en el Sistema Nacional Ambiental	36
5.1. Mecanismos de intercambio de información	36
6. Solicitudes y divulgación de la información	39
7. Portales de información del SIAC y centros de documentación de las entidades del SINA	40
8. ¿Quiénes pueden acceder a la información ambiental?	40
9. Trámite para acceder a la información ambiental	41

CAPÍTULO

2 La participación en materia ambiental

	43
1. ¿Qué es la participación?	44
2. ¿Cuáles son los niveles de la participación?	44
3. ¿En qué consiste la participación en materia ambiental?	45
4. ¿En qué procesos se da la participación en materia ambiental?	46
5. Regulación del derecho a la participación ambiental	48
5.1. Antecedentes	48
5.2. Consagración constitucional	51
6. Mecanismos de participación ambiental	52
6.1. Participación administrativa	53
a. Participación de los ciudadanos en órganos de la administración relacionados con el tema ambiental	
b. Audiencias públicas ambientales	
c. Veedurías ciudadanas	
d. Intervención en procedimientos administrativos ambientales	
e. Participación en los procesos de planificación ambiental	
f. Derecho de petición	
g. Consulta previa con pueblos indígenas o comunidades negras	
6.2. Participación judicial	78
a. Acción de tutela	
b. Acción de cumplimiento	
c. Acción popular	

	d. Acción de grupo	
	e. Acción de nulidad	
	f. Acción de inconstitucionalidad o inexequibilidad	
	6.3. La participación política y sus mecanismos	103
a. Iniciativa popular legislativa o normativa, ante las corporaciones públicas		
	b. Referendo	
	c. Revocatoria del mandato	
	d. Plebiscito	
	e. Consulta popular	
	f. Cabildo abierto	
	g. Voto	
7. Entidades o instancias institucionales de participación en la gestión ambiental		107
8. Los actores sociales		111
A manera de conclusión		115
Anexos		117
Directorio de instituciones ambientales		
Políticas de orden ambiental		
Lineamientos ambientales		
Estrategias ambientales		
Glosario		123
Referencias bibliográficas		133

Índice de tablas

Tabla 1. Marco normativo relacionado con el derecho a la información (aplicable a lo ambiental o directamente relacionado con esto)	27
Tabla 2. Entidades del SINA donde se puede solicitar información ambiental	38
Tabla 3. Jurisprudencia en materia de acceso a la información	42
Tabla 4. Principales órganos de la administración relacionado con el tema ambiental	54
Tabla 5. Clases de Derechos de Petición	69
Tabla 6. Normatividad sobre participación administrativa	78
Tabla 7. Normatividad sobre participación judicial	103
Tabla 8. Normatividad sobre participación política	107
Tabla 9. Entidades o instancias institucionales de participación en la gestión ambiental	108
Tabla 10. Marco formativo relacionado con la participación (aplicable al ámbito ambiental o relacionado directamente con éste)	111
Tabla 11. Jurisprudencia relevante en el tema de participación	114

Siglas

ACODE	Advocates Coalition for Development and Environment (Uganda)
ASOCARS	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
CAM	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
CARS	Corporaciones Autónomas Regionales
CARDER	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CARDIQUE	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique
CARSUCRE	Corporación Autónoma Regional de Sucre
CAS	Corporación Autónoma Regional de Santander
CDS	Corporaciones para el Desarrollo Sostenible
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico
CDMB	Corporación Autónoma Regional de Defensa de la Meseta de Bucaramanga
CIDEA	Comité Interinstitucional de Educación Ambiental
CNRNR	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
CODECHOCÓ	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
CONIF	Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORALINA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
CORANTIOQUIA	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia
CORMACARENA	Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena
CORNARE	Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Rionegro y Nare
CORPAMAG	Corporación Autónoma Regional del Magdalena
CORPOAMAZONÍA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía
CORPOBOYACÁ	Corporación Autónoma Regional de Boyacá
CORPOCALDAS	Corporación Autónoma Regional de Caldas
CORPOCESAR	Corporación Autónoma Regional de Cesar
CORPOCHIVOR	Corporación Autónoma Regional de Chivor
CORPOGUAJIRA	Corporación Autónoma Regional de la Guajira
CORPOGUAVIO	Corporación Autónoma Regional del Guavio
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CORPOMOJANA	Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y del Río San Jorge
CORPONARIÑO	Corporación Autónoma Regional de Nariño
CORPONOR	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
CORPORINOQUÍA	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía

CORPOURABÁ	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá
CORTOLIMA	Corporación Autónoma Regional del Tolima
CRA	Corporación Autónoma Regional del Atlántico
CRC	Corporación Autónoma Regional del Cauca
CRQ	Corporación Autónoma Regional del Quindío
CSB	Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar
CSN	Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
CVS	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIMAR	Dirección General Marítima y Portuaria
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EMLA	Environmental Management and Law Association
IDEA	Instituto de Estudios Ambientales, de la Universidad Nacional de Colombia.
IDEAM	Instituto Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Newmann
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives De Andrés
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAT	Plan de Acción Trienal
PEC	Portal de Información y Servicios del Estado Colombiano
PGAR	Plan de Gestión Ambiental Regional
POMCAS	Planes de Ordenamiento y Manejo Integral de Cuencas
SIA	Sistema de Información Ambiental
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SIAM	Sistema de Información Ambiental Marino
SIAT	Sistema de Información Ambiental Territorial
SIAT – AC	Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana
SIAT-PC	Sistema de Información Ambiental Territorial del Pacífico Colombiano
SIB	Sistema de Información sobre Biodiversidad
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SNIF	Sistema Nacional de Información Forestal
SIPGA	Sistema de Información para la Planeación y la Gestión Ambiental
SIRH	Sistema de Información del Recurso Hídrico
SISAIRE	Sistema de Información sobre la Calidad del Aire
TEI	Thailand Environment Institute
TIC	Tecnologías de información y comunicaciones
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
WRI	World Resources Institute



Introducción

A partir de la expedición en 1991 de una nueva Carta Política, ha sido significativo en Colombia el avance en materia de acceso a la participación y de acceso a la información. En particular, hay una diversidad de instrumentos, espacios y mecanismos con los que se abre paso a todas las personas para que conozcan e incidan en los asuntos ambientales de su interés. No obstante, se requiere de un proceso de divulgación y conocimiento de estos, junto con una dinámica concientizadora acerca de la importancia de la actuación de los diferentes actores en los asuntos y decisiones del ambiente.

El acceso a la participación y el acceso a la información, además de ser derechos, son deberes de las personas y de las comunidades, que tienen su fundamento en los dos primeros artículos y en el artículo 20 de la Carta Política, que establecen a Colombia como un Estado Social de derecho, democrático, participativo y pluralista, facilitador de la intervención de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y garante de la posibilidad de brindar y recibir información veraz e imparcial.

Los avances en materia de información y participación, sumados al desarrollo que ha tenido la institucionalidad y la legislación colombiana en materia ambiental a partir de las conferencias internacionales sobre medio ambiente¹, representan un significativo progreso en la protección del ambiente y de los recursos naturales de nuestro país.

Para la defensa de los derechos ambientales establecidos en la Carta Política de Colombia, se han consagrado instrumentos de protección y se han abierto posibilidades de incidencia, intervención, contribución y aportación, mediante el acceso a la información y a la participación, que se presentan en los programas, planes y trámites ambientales. A través de estos mecanismos se legitiman las decisiones y se da la oportunidad para que las personas opinen y se apropien de las diferentes decisiones y proyectos ambientales, pretendiendo hacer realidad el derecho de todos los colombianos a gozar de un medio ambiente sano y el deber de garantizar la participación en las decisiones que puedan afectarlos.

En ese mismo sentido, diversas normas como la Ley 99 de 1993 han consagrado nuevas formas de participación con las que se busca que las personas conozcan, se informen, intervengan y puedan contribuir con el desarrollo de los proyectos y en la prevención de los conflictos ambientales. Así, el acceso a la información y a la participación en materia ambiental se constituyen en elementos fundamentales de las políticas públicas de sostenibilidad ambiental y en instrumentos eficientes para lograr la prevención de daños ambientales, la conservación del medio ambiente y la mitigación, compensación y recuperación de impactos ambientales que puedan generarse.

1. El cual se refleja en la creación del Sistema Nacional Ambiental, SINA, del que hacen parte el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT; las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los institutos de investigación y la sociedad civil, entre otros.

Manual para la divulgación e implementación del Principio 10

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992, con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, estableció el Principio 10, según el cual,

El mejor modo de tratar las cuestiones 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. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (cursivas agregadas).

En este mismo sentido, el gobierno colombiano plantea como principio básico, en los *Lineamientos para una política de la participación* (Ministerio del Medio Ambiente, 1998) que la gestión ambiental debe tener un carácter transversal, trans-sectorial, interdisciplinario y multidimensional. En consecuencia, debe ejercerse con una visión global y holística del medio ambiente y de la sociedad. Asimismo, expresa que la participación constituye un requisito indispensable para alcanzar la sostenibilidad y que se trata de un proceso continuo, colectivo y de largo plazo, que debe permitirle a los actores acopiar y procesar la información necesaria y convertirla en decisiones concretas en circunstancias determinadas.

Como consecuencia del mencionado Principio 10 de la Declaración de Río, en el año 2001 surge la *Iniciativa de Acceso* como una coalición de organizaciones de la sociedad civil que buscan trabajar en torno al mismo. Al año siguiente, los miembros de esta iniciativa lanzaron en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, la *Alianza por el Principio 10*, una asociación voluntaria entre la sociedad civil, gobiernos y organizaciones internacionales, que tiene como propósito profundizar la implementación de este principio a través de un sistema de compromisos para mejorar la transparencia y los derechos de acceso a la participación, a la información y a la justicia en materia ambiental en los diferentes países.

En 2005, Colombia se interesa en vincularse a esta propuesta. Comienza por trabajar en un diagnóstico sobre los avances en la implementación del Principio 10 en el país, para ser luego miembro de la Alianza. Lo anterior implicaba nuevos retos y desafíos tanto para las organizaciones de la sociedad civil, como para las instituciones ambientales del país.

Del diagnóstico se desprende que si bien la participación y la información se han constituido en un pilar en las actuaciones y en la toma de decisiones, es necesario mejorar los procesos y promover la utilización y el fortalecimiento de estos instrumentos en torno a la gestión

ambiental. En ese sentido, nos proponemos que se acrecienten el ejercicio y la cultura participativa en Colombia: tal es el contexto de construcción de este manual. *Iniciativa de Acceso Colombia*, dando cumplimiento a los compromisos adquiridos y con la experiencia que sobre el particular ha adquirido en los últimos años, elaboró el *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*, que tiene como objetivo principal, ser una herramienta de trabajo útil para cualquier persona que tenga interés en participar en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente.

El manual es una recopilación de herramientas para el ejercicio del derecho a la información y a la participación en asuntos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales y pretender ser un elemento propositivo que contribuya al avance en la cultura participativa. En esa medida, deja a otros textos los análisis exhaustivos y críticos sobre la manera en que se han adelantado las figuras de participación y acceso a la información en Colombia.

Los temas del manual

Es necesario subrayar el hecho de que la información es un instrumento sumamente importante en la organización del Estado. En la medida en que las personas se encuentren informadas, tienen mayores posibilidades de tomar decisiones adecuadas y de ejercer sus derechos. En caso contrario, si la información es reducida o de mala calidad, las decisiones no tendrán la misma condición, pues se basan en ella. Por eso es necesario establecer los mecanismos para garantizar el acceso a la información pública.

El derecho al acceso a la información y a la participación se manifiesta en el derecho efectivo de formular planteamientos a la administración y a sus instituciones. Se manifiesta también en el derecho de obtener respuesta por parte de ellas sobre asuntos que afecten no sólo la esfera de lo individual sino también la de los derechos colectivos, es decir, de lo que nos pertenece a todos y en particular, la protección del ambiente y de los recursos naturales.

Tener la posibilidad de conocer la información no es lo único que podemos exigir como personas o como comunidad. El acceso a ella debe recubrirse de unas condiciones mínimas: la oportunidad, la confiabilidad y la veracidad. Estos elementos permiten identificar las problemáticas ambientales con objetividad y fomentar las vías para hacerse parte en las soluciones, logrando una gestión ambiental transparente y responsable.

De igual forma, la participación en la gestión ambiental debe contribuir a la construcción de una cultura participativa por parte de un número cada vez más amplio de actores sociales y a generar las condiciones que posibiliten la paz en Colombia. En este sentido, la acción del Estado mediante el Sistema Nacional Ambiental, SINA, debe encaminarse a posibilitar la participación, en términos de equidad, de acuerdo con la diversidad de características de los actores que concurren a los espacios de diálogo y de concertación y que ejercen o pretenden ejercer ciudadanía, en cualquiera de los escenarios en los cuales se debe materializar el concepto de desarrollo sostenible, como lo plantean los *Lineamientos para una política de la participación* (Wilches 1998).

Contenido del manual

Este manual quiere contribuir a enfrentar estos retos y brindar al lector una herramienta que le permita acercarse al tema del acceso a la información y participación ambiental a partir de una visión jurídica general de la esencia de estas figuras en materia ambiental, a nivel nacional e internacional.

La primera parte presenta en términos generales los aspectos más relevantes del acceso a la información ambiental, su naturaleza jurídica, los principios que lo orientan, el marco legal nacional e internacional sobre la materia, los mecanismos para su efectiva aplicación, la descripción general del sistema nacional de información y las entidades encargadas en el tema. Posteriormente, se exponen las diferentes herramientas disponibles para acceder a la información ambiental y cuál es la información que con que se cuenta en la materia.

La segunda parte del documento se refiere a la participación en materia ambiental, estableciendo no solo el marco conceptual y normativo, sino las diferentes formas y mecanismos de participación que al respecto existen en Colombia. De igual forma, por tratarse de un manual, se incluyen los formatos que puede utilizar la sociedad en general para el aprovechamiento y ejercicio de estos instrumentos.

Convencida de la importancia de la información y de la participación social, la coalición *Iniciativa de Acceso Colombia* con el fin de contribuir a la propuesta de alcanzar una democracia y una cultura participativa en materia ambiental, pone a disposición del lector un texto que ha sido fruto del trabajo conjunto de la academia y de organizaciones no gubernamentales para tratar de aportar un grano de arena en el fortalecimiento de las organizaciones y de la gestión ambiental en nuestro país².

2. Queremos agradecer de manera especial a los funcionarios de las diferentes instituciones del SINA que realizaron sus sugerencias y aportes a este documento.