



# Manual

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

Colección  
**Útiles.10**  
Para conocer  
y actuar

Ana María Lora  
Lina Marcela Muñoz  
Gloria Amparo Rodríguez



# 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



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

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



***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

**18**

**21**

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

**29**

##### **4.1. Componentes del SIAC**

**30**

##### **4.2. Contenido del Sistema de Información Ambiental, SIA**

**32**

##### **4.3. Entidades relacionadas con el proceso de acceso a la información**

**33**



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   |            |
| <b>7. Entidades o instancias institucionales de participación en la gestión ambiental</b> |   | <b>107</b> |
| <b>8. Los actores sociales</b>  |   | <b>111</b> |
| <b>A manera de conclusión</b>   |   | <b>115</b> |
| <b>Anexos</b>   |   | <b>117</b> |
| Directorio de instituciones ambientales   |   |            |
| Políticas de orden ambiental  |   |            |
| Lineamientos ambientales  |   |            |
| Estrategias ambientales   |   |            |
| <b>Glosario</b>   |   | <b>123</b> |
| <b>Referencias bibliográficas</b>   |   | <b>133</b> |

# Índice de tablas

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 1. Marco normativo relacionado con el derecho a la información<br>(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<br>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<br>(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 Andréis |
| 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 ambiente<sup>1</sup>, 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 país<sup>2</sup>.

---

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