

## INTRODUCCIÓN

Teniendo como horizonte el Principio 10, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, según el cual:

Los problemas medioambientales son abordados de mejor manera con la participación de todos los ciudadanos interesados al nivel pertinente. En el ámbito nacional, cada individuo tendrá acceso apropiado a la información acerca del ambiente que posean las autoridades públicas, incluso información sobre materiales peligrosos y su manipulación en sus comunidades y la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados facilitarán y fortalecerán el conocimiento y participación pública haciendo la información extensamente disponible. Asimismo, se proporcionará acceso eficaz a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo reparación y remedio.

Este trabajo surge de una invitación que nos hiciera la Iniciativa de Acceso México (IA – MEX) integrada por Cultura Ecológica A.C, Presencia Ciudadana Mexicana A.C., el Centro de Derecho Ambiental A.C., y Comunicación Ambiental S.C quienes coordinan en América Latina la realización de Informes Nacionales dentro de la iniciativa mundial “Access Initiative” o Iniciativa de Acceso (IA) liderada por reconocidas instituciones de la sociedad civil, tales como el World Resource Institute - WRI (USA), la Environmental Management and Law Association - EMLA (Hungría), Corporación PARTICIPA (Chile) y el Thailand Environmental Institution (Tailandia). Estas entidades aunaron esfuerzos para desarrollar un proyecto que busca evaluar el estado de cumplimiento de este presupuesto básico de la agenda ambiental, cual es el de asegurar que la participación ciudadana sea un elemento primordial para la toma de decisiones a la vez que constituye un indicador de la capacidad democrática de un país.

El presente informe de avance es un esfuerzo conjunto entre el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, el Colegio Verde de Villa de Leyva, y el Grupo Semillas, e intenta evaluar el grado de aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, sobre acceso a información, participación y justicia en la toma de decisiones en materia ambiental a partir de la metodología que proporciona la Iniciativa de Acceso.

## CONTEXTO

Durante la década de los 90, la regulación, la gestión institucional y de la sociedad civil respecto del medio ambiente fue considerada una muestra del empuje nacional otorgado a los compromisos adquiridos en Río de Janeiro. La creación de instituciones de la más alta jerarquía institucional, como fue el Ministerio del medio Ambiente, del Sistema Nacional Ambiental, SINA, por la presencia de ONG y la asignación de funciones a las comunidades étnicas así como también por la suscripción de pactos con

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

el sector productivo para hacer frente a la problemática ambiental, fueron ejemplos de esta dinámica.

Colombia había expedido en 1974, el Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, había adoptado abundante normatividad sobre bosques, aguas, tasas retributivas, áreas protegidas, y había declarado que el medio ambiente era un derecho humano. La Constitución Nacional adoptada en 1991, consagró el derecho a gozar de un medio ambiente sano, y sentó las bases para su defensa a través de su conexidad con los intereses colectivos.

La expedición de la Ley 99 de 1993, fortaleció la legislación, sobre medio ambiente, e institucionalizó una serie de mecanismos jurídicos, que establecieron espacios administrativos y judiciales sobre información, participación ambiental, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y que constituyen la base de las acciones encaminadas a buscar una justicia ambiental

Dentro de las figuras que se crearon están:

Diagnóstico ambiental de alternativas que tiene como objetivo dilucidar entre varias opciones la que presente indicadores más eficientes en materia de medio ambiente.

EIA, Evaluación de Impacto Ambiental que deben presentar aquellos solicitantes de Licencias ambientales sobre proyectos de desarrollo que tengan un impacto sobre el territorio, las poblaciones, y sus recursos. Esta figura apareció en el Código de Recursos naturales y del Medio Ambiente Decreto 2811 de 1974, luego se desarrolló parcialmente en el Decreto 02 de 1982 sobre aire y después en la ley 99 de 1993, otorgó a los ciudadanos la posibilidad de acudir en defensa de su derecho al medio ambiente sano y la adecuada utilización de los recursos, ante instancias administrativas y judiciales, la cual se facilitó con las acciones populares y de cumplimiento.

Pero esta situación comenzó a debilitarse en estos últimos años, puesto que si bien en el ámbito formal continúan algunos de estos espacios, y se utilizan por parte de los ciudadanos las acciones populares y de cumplimiento para hacer justicia son cada día menos las posibilidades de intervención directa o la citación de audiencias públicas entre otros aspectos, por la disminución de los eventos en los cuales proceden las licencias ambientales que han sufrido serias modificaciones en los dos últimos años; por el decrecimiento de la actividad de la sociedad civil frente a la discusión de los problemas ambientales, y como lo registra el *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente año 2003-2004, Contraloría General de la República*<sup>1</sup>, la gestión por lo menos en el nivel central, adolece de problemas que no se compadecen con una acentuación de compromisos en materia de libre comercio que en la mayoría de los casos reposan en una mayor extracción de los recursos, con una situación de conflicto interno que tiene consecuencias internas, y con un combate al tráfico de

---

<sup>1</sup> [www.contraloriagen.gov.co/publicaciones/publicaciones\\_inicio.asp](http://www.contraloriagen.gov.co/publicaciones/publicaciones_inicio.asp)

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

cultivos de uso ilícito que utiliza las aspersiones aéreas como medida para contrarrestarlos.

El citado estudio del ente de control, ante la pregunta acerca de sí la política ambiental de la actual administración de Colombia, su cumplimiento, su presupuesto, el acatamiento a los compromisos internacionales la Contraloría General de la República responde que: “el desempeño del Estado para garantizar el compromiso constitucional del desarrollo sostenible es muy deficiente, en especial debido al proceso de desinstitucionalización de la gestión ambiental, comenzando por el desmonte del Ministerio del Medio Ambiente y la creación del Ministerio”. El asunto es que al Ministerio del Medio Ambiente se le asignaron nuevas funciones relacionadas con la vivienda y el desarrollo territorial, y en la práctica sus competencias se han ido mermando, mediante decreto 216 de 2003, se determinaron los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, y ahora este ente tiene una amplia cartera de asuntos entre los cuales están la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral. Y las funciones del antiguo Ministerio están asignadas al Viceministerio del Ambiente, con lo cual, en la práctica se hizo una rebaja de grado en la institucionalidad.

Y añade, que un indicador de la rebaja en la importancia que el tema tiene se encuentra en las sumas destinadas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) vieron disminuidos los recursos del presupuesto nacional en un 24%, y la asignación del gasto nacional ambiental ha bajado drásticamente, a tal punto que el presupuesto de inversión del “ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el componente de inversión, contó el año pasado con \$23.012 millones, de los cuales sólo el 19% se destinó a actividades ambientales (\$4.319 millones)”. Importancia que el Gobierno le otorga al tema, disminuyó en un 5% en relación con la vigencia anterior (ahora sólo representa el 0,22% del PIB), mientras la inversión sectorial total disminuyó un 4%, en relación con el año 2002. El gasto ambiental por parte del Estado disminuyó en un 18% frente a lo presupuestado en el año 2002.

Esto trae como consecuencia un descenso en los niveles de actividades ente las cuales se encuentran, “la protección de cuencas, especies, bosques, costas, corales y demás ecosistemas estratégicos, es decir, de políticas de conservación de otros recursos naturales diferentes al agua.”

Anota, por ejemplo, que se sigue incumpliendo con la obligación legal que ordena a los alcaldes invertir el 1% de los ingresos totales del municipio, en actividades tales como adquisición de predios para protección de las fuentes de agua que surten los acueductos municipales.

Entonces este estudio tenemos que plantearlo en una situación paradójica en la cual subsisten importantes esfuerzos ciudadanos para exigir su participación en decisiones ambientales y para incoar las acciones que garanticen una justicia ambiental, mientras

el aparato institucional se debilita por cuanto se privilegian otros aspectos y la gestión ambiental pierde un poco el alcance que se le había otorgado.

## METODOLOGÍA Y CASOS DE ESTUDIO<sup>2</sup>

Para poder evaluar el desempeño de las autoridades mexicanas en proveer el acceso a la información ambiental gubernamental, a los mecanismos de participación social y a los de justicia ambiental; es decir, en garantizar los Principios de Acceso, la IA-MEX recurre nuevamente a la metodología diseñada por la TAI.

El procedimiento principal consiste en resolver un conjunto de frases interrogantes (indicadores) cuyas respuestas generan valores numéricos, que permiten evaluar si el desempeño de las autoridades gubernamentales, tanto en el marco legal y judicial (indicadores de legislación) como en casos de estudio reales (indicadores de práctica), es débil, intermedio o fuerte. Las respuestas asignadas a cada indicador constituyen una declaración cualitativa fundamentada en los siguientes criterios:

Para los indicadores de legislación:

- Existencia. Se refiere a la presencia de bases legales que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos relacionados con los Principios de Acceso.

Para los indicadores de práctica:

- Calidad. Se refiere a la aptitud y los esfuerzos por parte del Estado para generar información. Lo que se evalúa es:
  - Cómo se obtiene y sistematiza la información.
  - Cómo se presenta la información.
  - La periodicidad con la que se genera.
- Accesibilidad. Se refiere al grado en que el público puede obtener la información. Lo que se evalúa es:
  - Qué tan fácil es para el público acceder a la información.
  - Qué tan oportuna (puntual y precisa) es la respuesta a peticiones de información

### **Estructura.**

La estructura jerárquica que conforma la metodología implica la clasificación de todos los indicadores en cuatro categorías: 1) acceso a la información; 2) acceso a la participación, 3) acceso a la justicia y 4) fortalecimiento de capacidades.

#### ❖ Categoría

##### ▪ Subcategoría

##### ◆ Frases interrogantes (indicadores)

<sup>2</sup> Para más detalles sobre la metodología ver [www.accessinitiative.org](http://www.accessinitiative.org)

➤ Respuestas (valores)

Cada una de las cuatro categorías (que corresponden a los 4 capítulos de este informe) evalúa los indicadores de legislación, donde se analiza el marco normativo mexicano para garantizar los Principios de Acceso y los indicadores de práctica, donde a partir de casos de estudio se evalúa la aplicación de estos principios. Así, a partir de un análisis teórico-normativo y otro práctico es posible identificar si existe o no una brecha entre las leyes y políticas del país y la forma como se implementan los Principios de Acceso.

*Categoría I – Acceso a la Información.* En la primera subcategoría (A) se analiza el marco legal en materia de acceso a la información, y en las cuatro restantes la calidad y la accesibilidad de la información en casos de estudio específicos: (B) emergencias ambientales; (C) sistemas de monitoreo de la calidad del aire y la calidad del agua; (D) informes sobre el medio ambiente y; (E) información ambiental emitida por las industrias.

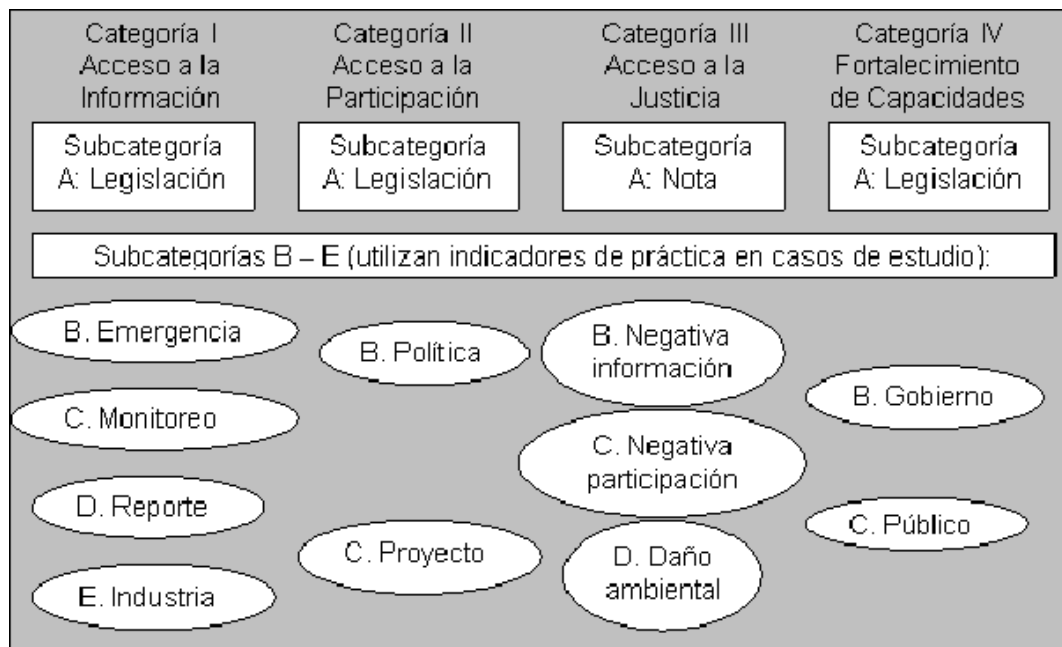
*Categoría II – Participación.* La primera subcategoría (A) analiza las garantías y derechos de participación social, y las dos últimas la calidad y accesibilidad de los mecanismos que fomentan la participación social en: (B) el proceso de elaboración e implementación de políticas, planes, programas, leyes y estrategias ambientales gubernamentales y; (C) el mismo proceso pero para los proyectos.

*Categoría III – Acceso a la Justicia.* Esta categoría analiza la suficiencia del marco legal nacional para asegurar el acceso a la justicia en la toma de decisiones ambientales. Se divide en tres subcategorías (A-C) que analizan casos de estudio en los que se recurrió a un tribunal, o su equivalente, para dirimir una controversia relacionada con cada uno de los tres Principios de acceso.

*Categoría IV – Fortalecimiento de Capacidades.* Esta categoría cuenta con tres subcategorías que evalúan: (A) el marco legal que debe garantizar el fortalecimiento de capacidades del gobierno y de la sociedad; (B) el fortalecimiento de capacidades en dependencias federales; (C) el fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía. El concepto “fortalecimiento de capacidades” será abordado con detalle en el capítulo 4 de este documento.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

*Cuadro No.1. Estructura de la metodología de la Iniciativa de Acceso.*



Cada indicador puede tener 3 o 4 posibles respuestas con diferentes valores cada una. Las primeras opciones representan un desempeño pobre mientras que las últimas reflejan un desempeño óptimo, del indicador en cuestión. La respuesta seleccionada por el investigador debe ser la opción que refleje con mayor exactitud la situación del país. A continuación se presenta un ejemplo.

*Cuadro No.2. Ejemplo de un indicador con los posibles valores a elegir.*

**Categoría:** Categoría II, Acceso a la Participación.  
**Subcategoría y número de indicador:** Participación/Proyecto 2.  
**Indicador:** Calidad de la información que apoya la participación en el nivel de toma de decisiones en el proyecto.  
**Respuestas (con tres valores diferentes):**  
 (i) No se efectuó ninguna notificación pública del borrador de proyecto seleccionado.  
 (ii) La notificación pública del borrador de proyecto seleccionado fue efectuada con un plazo mínimo de anticipación (por favor especifique).  
 (iii) La notificación pública del borrador de proyecto seleccionado fue efectuada con un plazo razonable de anticipación (por favor especifique).

Es importante mencionar que la metodología implica la utilización de una base de datos contenida en un CD-ROM denominado "Evaluando el acceso a la Información, la Participación y la Justicia para el medio ambiente: una guía". Este disco incluye todos

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

los indicadores y sus posibles valores, de tal manera que al elegir un valor la base de datos automáticamente asigna un resultado numérico.

El sistema también brinda la posibilidad de asignar un semáforo de tres colores dependiendo del resultado numérico obtenido. Tanto este resultado como el color representan tres criterios de desempeño: a) el débil corresponde a los valores de más bajo rango y se representa en color rojo; b) el intermedio corresponde a los valores de rango medio y se representa en color amarillo y c) el fuerte corresponde a los valores de más alto rango y se representa en color verde.

Por cuestiones de espacio, este informe sólo incorpora las tablas de resultados con los indicadores revisados en las categorías 1, 2 y 4 (Anexo 3). Los indicadores de acceso a la justicia se tabulan mediante método manual.

### Legislación y casos de estudio

Cada una de las categorías debe ser evaluada por medio de indicadores de legislación para responder a los interrogantes normativos, e indicadores de práctica que corresponden a los casos de estudio.

*Tabla No.1: Leyes y normas vinculadas con los Principios de Acceso en Colombia*

Ley 57 de 1985 sobre difusión y la publicidad de los actos y documentos oficiales. Consulta de documentos públicos por parte de los ciudadanos
Decreto 1 de 1994 Código de lo Contencioso Administrativo
Ley 99 de 1993 consagra varios derechos: Derecho de petición de informaciones; derecho a participación en decisiones ambientales; creación del Sistema de Información Ambiental (art. 6, núm. 20). Consulta a comunidades indígenas y negras (artículo 76)
Decreto 1600/94, señala al IDEAM como entidad encargada de dirigir y coordinar el Sistema de Información Ambiental
Libertad de imprenta Constitución Nacional artículo 20; 73
Libertad de asociación Constitución nacional artículo 40
Decreto 1 de 1994 regula lo concerniente a derechos de petición de información, y su procedimiento
Decreto 2811 de 1974 artículo 1 y 23 utilidad pública de la información relativa a la calidad ambiental y a la oferta y estado de los recursos naturales renovables
Decreto 1600 de 1994 sobre Sistema Nacional Ambiental
Libertad de expresión Constitución Nacional artículo 16
Decretos 1276 de 1994 y 1603 de 1994 Sistema de Información Ambiental
Derecho a participar Constitución Nacional artículo 2; artículo 270;340
Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana
Ley 190 de 1995 Estatuto Anticorrupción, establece el Sistema de Quejas y reclamos en las entidades públicas
Ley 136 de 1994 sobre organismos de control fiscal

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

La Iniciativa de Acceso (IA) ha elaborado una metodología para evaluar aquellos elementos importantes de los sistemas de acceso a información, participación, justicia en la toma de decisiones ambientales, así como los aspectos de capacidad de la sociedad civil para organizarse en torno a estos temas.

*Tabla No.2: Casos de Estudio Seleccionados*

<b>Categoría</b>	<b>Subcategoría</b>	<b>Casos</b>
<b>Acceso a la Información</b>	Emergencia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desbordamiento de un río en área urbana de alta densidad: Río Tunjuelito</li> <li>2. Derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana afectando inmediatamente barrios vecinos</li> </ol>
	Monitoreo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Caso del monitoreo del agua</li> <li>2. Caso del monitoreo del aire</li> </ol>
	Reportes	Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente
	Industrias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registros de emisiones atmosféricas</li> <li>2. Registro de los vertimientos de aguas</li> </ol>
<b>Acceso a la participación</b>	Política	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Política Parques Para la Gente/Política de participación social en conservación</li> <li>2. Plan Nacional de Desarrollo Forestal (1999 - 2024) Plan Verde: Bosques para la Paz. (1998-2002)</li> <li>3. Programa de erradicación de cultivos ilícitos a través de la fumigación- Plan Colombia</li> <li>4. Resolución para la Importación y siembra del algodón BT/ Política de Bioseguridad</li> </ol>
	Proyectos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyecto de exploración y extracción de petróleo en el bloque Samoré.</li> <li>2. Proyecto de perforación del pozo Gibraltar I</li> </ol>
<b>Acceso a la Justicia</b>	Información	Información: Proyecto de Ley Forestal



SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

	Daño ambiental	Daño ambiental: Sentencia del Río Bogotá
	Participación en la toma de decisiones	Participación en toma de decisiones: en Construcción de ALO, Avenida Longitudinal Occidente
<b>Fortalecimiento de Capacidades</b>	Fortalecimiento de capacidades del Estado	Esfuerzos del gobierno por fortalecer sus propias capacidades: Defensoría del Pueblo
	Fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía	Esfuerzos para fortalecer capacidades del público en general: Ministerio del Medio Ambiente – Dirección de Participación Ciudadana, Contraloría general de la República - Control participativo de la gestión pública

### El Consejo Asesor <sup>3</sup>

La metodología de la TAI requiere la formación de un Consejo Asesor que debe estar integrado por personas de reconocida trayectoria y experiencia en la materia (provenientes de los sectores académico, gubernamental, privado, independiente, organizaciones de la sociedad civil, etc.), cuya función principal debe ser el brindar objetividad y certeza a los resultados de la investigación, participando constantemente con orientación y asesoría, y supervisando el proceso.

En el anexo 4 de este documento se enlistan los nombres de las personas que integraron el Consejo Asesor de este estudio, y que contribuyeron desde la etapa inicial del proyecto (cuando se plantearon los casos de estudio y las fuentes de información a consultar) hasta la obtención de los resultados finales, y el establecimiento de prioridades y de líneas de trabajo (participando en la elaboración de una estrategia de incidencia para mejorar las áreas de oportunidad detectadas).

Cabe mencionar que en el mismo anexo están enlistadas las observaciones principales que el Consejo Asesor realizó durante el desarrollo de esta investigación

<sup>3</sup> Ver en Anexo N° 2 lista de los miembros del Consejo Asesor.

## Capítulo I. ACCESO A LA INFORMACION

El acceso a la información por parte del público es uno de los indicadores de la democracia, por cuanto es el primer paso para garantizar procedimientos informados y participativos. Existen numerosas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que puede invocar un ciudadano para obtener información, y de manera general se garantiza su obtención. Asimismo, se creó el Sistema de Información Ambiental que está encargado de recopilar, sistematizar y difundir la información sobre el estado del medio ambiente en el país.

La información sobre el medio ambiente y el estado de los recursos se ha catalogado de interés público, y como tal debiera estar disponible y accesible.

### A. Legislación

La Subcategoría A (Información/Legislación) contiene indicadores que evalúan si en México existen bases legales para acceder a la información. Los indicadores de esta subcategoría, más que hacer un análisis jurídico exhaustivo, han sido diseñados para evaluar si la ley establece, de manera consistente, condiciones para el acceso a la información. Los indicadores empleados son:

*Tabla No.3: Indicadores Categoría I, Subcategoría A.*

<b>Subcategoría A: Marco legal general para apoyar el acceso a la información. Información/Legislación (I/L)</b>
I/L 1 – Derecho de acceso a la información de interés público.
I/L 2 - Leyes de libertad de Información.
I/L 3 - Disposiciones para el acceso a la “información ambiental” de dominio público.
I/L4 – Libertad de Imprenta.
I/L5 – Libertad de Expresión.
I/L6 – Interpretación de la “información ambiental”.
I/L7 - Disposiciones relativas a confidencialidad de la Información concerniente a los intereses de la administración gubernamental.
I/L8 - Disposiciones relativas a confidencialidad de la Información concernientes a los intereses del Estado.

Los indicadores I/L1, I/L2, I/L4 e I/L5 analizan si el marco legal contempla garantías individuales relacionadas con la información, la expresión y la imprenta. Los indicadores I/L3, I/L6 detectan la existencia de disposiciones especiales sobre el acceso a la información ambiental. Los indicadores I/L7 e I/L8 analizan las disposiciones relativas a la confidencialidad de la información

## 2. Evaluación

TABLA No.4: Promedio de los Indicadores de Legislación

	DEBIL %	INTERMEDIA %	FUERTE %
La Constitución garantiza el acceso			75,0
Existencia de leyes especiales sobre acceso a la información			90,0
Existencia de las leyes específicas sobre acceso a la información medioambiental			68,8

## 3. Justificación:

En la Constitución Nacional se encuentran disposiciones acerca del acceso a la información, pero con imprecisiones o con restricciones y excepciones vagas. Por ejemplo, se establece que las personas podrán acceder a los documentos públicos, pero se dice que la ley podrá establecer limitaciones y que el secreto profesional es inviolable; el derecho a información relacionada con la calidad de los bienes y servicios que se comercializan queda supeditado a lo que la legisle posteriormente; el derecho a la información por parte de los partidos y movimientos políticos también aparece supeditado a las “restricciones constitucionales y legales”, no explícitas en la Carta; incluso, la información disponible puede ser limitada para los organismos de control estatal –Procuraduría y Defensoría del Pueblo- porque se dice que el acceso puede tener “excepciones previstas en la Constitución y en la ley”, las cuales tampoco son explícitas.

Algunas de dichas excepciones y restricciones se refieren a la información concerniente a los intereses de la administración gubernamental. La presunción de confidencialidad se identifica en la Constitución a propósito de los informes del gobierno al Congreso Nacional, siempre que se refieran a “negocios que no demanden reserva” y que no se exija “información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado”. Igual restricción aplica a los requerimientos de información por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Las imprecisiones, así como las excepciones y restricciones vagas se reproducen en la legislación.

Si bien en el Código de lo Contencioso Administrativo se establece que la autoridad pública debe estar dispuesta a proveer la información que requiera el interesado, y en plazos claramente definidos a riesgo de sanción por incumplimiento, la legislación sobre acceso a los documentos y archivos públicos restringe ese derecho a que tales materiales “no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley”, pero no se determinan explícitamente la cusa de esta calificación. Inclusive, esta restricción aparece incorporada en el Código de lo Contencioso Administrativo, respecto a los derechos de petición de información que pueden presentar los particulares, cuando se

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

dice que “se negará [el derecho de petición] si la solicitud se refiere a alguno de los documentos que la Constitución Política o las leyes autorizan tratar como reservados”. Uno de los mayores vacíos se encuentra también en el Código de lo Contencioso Administrativo cuando se dice que “las respuestas en estos casos [refiriéndose a los derechos de petición] no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento y ejecución”.

No obstante, debe resaltarse que el acceso a la información a través de la prensa está plenamente garantizado mediante la Constitución Nacional, e implica desde el derecho a fundar medios masivos de comunicación, hasta la rectificación en condiciones de equidad, la negación de la censura, la libertad e independencia profesional en el ejercicio de la actividad periodística. Asimismo, en la Constitución Nacional es irrestricta la libertad en el ejercicio de los derechos fundamentales, incluida la libertad de expresión y de difusión del pensamiento y de las opiniones.

En lo que respecta a la información ambiental, la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se dio paso a la conformación del Sistema Nacional Ambiental, el acceso se define alrededor de las actuaciones de las autoridades ambientales. Así, se establece la publicación de las iniciaciones y términos de los procesos, el derecho de petición sobre elementos contaminantes y su incidencia en la salud humana, la inversión en la preservación del medio ambiente y la consulta previa a las comunidades indígenas y negras para el otorgamiento de licencias ambientales.

Al reglamentar el Sistema de Información Ambiental (Decreto 1600/94) no se incorporó una definición de información ambiental, como tampoco precisiones como las que señala la metodología del presente estudio respecto a información sobre efectos secundarios, medidas administrativas y políticas e impactos sectoriales. En el decreto en cuestión la información ambiental adquiere un carácter sectorial, según las especializaciones de los cinco institutos de investigación que conforman el Sistema de Información Ambiental: aspectos marinos y costeros (INVEMAR), hidrología, meteorología y geografía (IDEAM), biodiversidad y ecosistemas (Humboldt) y realidades biológica, social y ecológica en Amazonia y Chocó Biogeográfico (SINCHI e IIAP). Aunque el decreto señala que los institutos se apoyarán en las autoridades territoriales, no se especifica que la información ambiental debe incorporar los indicadores de contaminación, de carga o de impacto social. Contenido, metodología, instrumentos de difusión y usuarios-objetivo son esenciales en la definición de un sistema de información ambiental, y las insuficiencias han sido solventadas por la dinámica de las autoridades ambientales territoriales, cada una de las cuales ha llegado, en la práctica, a su propia definición de información ambiental.

Sin embargo, debe resaltarse la intención de incorporar nuevas dimensiones en el concepto de información ambiental. De una parte, el Decreto 1200/04, relativo a la planificación ambiental regional a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, se refiere al Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC) como integrado por a) el Sistema de Información Ambiental para el seguimiento a la calidad y estado de los recursos naturales y el

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

ambiente (SIA), y b) el Sistema de Información para la Planeación y Gestión Ambiental (SIPGA); es decir, que apuntaría a las variables ambientales, pero también a la planeación y ejecución de las Corporaciones. Se aclara, sin embargo, que la implantación del SIAC “se hará de manera gradual”, según los desarrollos del Ministerio.

En segundo lugar, el objetivo central del SIAC es normalizar el seguimiento de los planes de gestión ambiental regional y los planes de acción trienal de las Corporaciones, estableciendo impactos “en la calidad de vida de la población y las condiciones de desarrollo regional” y aportes a “los objetivos de desarrollo sostenible”; en este decreto los no se mencionan objetivos ni estrategias relacionados con la disponibilidad de información ambiental al público.

En tercer lugar, se plantea una aproximación a la definición de “indicadores mínimos” para que las Corporaciones “evalúen su gestión, el impacto generado, y se construya a nivel nacional un agregado para evaluar la política ambiental”; tales indicadores responden a unos objetivos de desarrollo sostenible y se refieren a deforestación, riesgo por desabastecimiento de agua, consumos energéticos y de agua, residuos sólidos, ventas de empresas en mercados verdes, tasas de morbilidad -IRA, EDA, dengue y malaria- y personas afectadas y pérdidas económicas por fenómenos naturales. Por consiguiente, se plantea un conjunto desintegrado de indicadores territoriales -porque no están claramente relacionados entre sí-, pero que ofrecería un cuadro básico del estado de algunas variables críticas biofísicas, sociales y económicas.

De otra parte, en el Decreto 1220/05 se establece el “acceso a la información” (artículo 38) relativa a las licencias ambientales y planes de manejo, con lo cual la información ambiental se podría extender, por ejemplo, a estudios, trámites e informes de monitoreo y seguimiento sobre impactos y riesgos de los proyectos.

### **Análisis de leyes**

Analizaremos las disposiciones principales que regulan el acceso a la información, y la consiguiente participación en la toma de decisiones.

#### **• Constitución**

La Constitución Nacional otorga a los ciudadanos el derecho de acceso a la información de interés público, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 74. Y el artículo 284 señala las posibilidades de requerimiento que pueden hacer las instituciones de control a los funcionarios. Asimismo la libertad de imprenta, el derecho a fundar medios masivos de comunicación, la rectificación en condiciones de equidad y la no censura (artículo 20).

Respecto a la libertad de expresión, la Constitución establece, entre otros: el derecho al libre desarrollo de la personalidad, artículo 16; la libertad de expresión y de difusión del pensamiento y de las opiniones, artículo 20.

- **Leyes**

El Código de lo Contencioso Administrativo, Decreto 1 de 1994, es la norma reguladora de los derechos de petición, su procedimiento, su procedencia, y los plazos máximos para atender las peticiones con indicación de las sanciones a los funcionarios que incumplan sus obligaciones.

La ley 57 de 1985 versa sobre la difusión y la publicidad de los actos y documentos oficiales, y sobre la consulta de documentos públicos por parte de los ciudadanos, el derecho a obtener copias gratuitas, establece los plazos máximos para facilitar el documento, y establece como sanción la pérdida de empleo al funcionario que no cumpla dichos plazos. La ley 594 sienta las bases para un sistema nacional de archivo público, uno de cuyos componentes es el acceso de los ciudadanos a la información y a los documentos.

Información reservada

La misma ley 57 de julio 5 de 1985, que ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales, en el art. 12 establece el derecho a consulta, siempre que los documentos “no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la Ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional”.

- **Información ambiental**

Específicamente sobre el derecho de acceso a la “información ambiental” de dominio Público, se cuenta con:

Ley 99/93 al crear el Ministerio del Medio Ambiente, le asigna la función de establecer el Sistema de Información Ambiental (art. 6, núm. 20). El artículo 2 del Decreto 1600 / 94, a su vez le asigna al IDEAM, Instituto de Estudios Ambientales, la tarea de dirigir y coordinar el Sistema de Información Ambiental, el cual se compone, con carácter propositivo de – metodologías, protocolos, normas, estándares de acopio, manejo y difusión de información-, y con carácter ejecutor, garantizando la disponibilidad y calidad de la información para el Sistema Nacional Ambiental, el sector productivo y la sociedad. Se estableció el principio de “utilidad pública” de “la información relativa a la calidad ambiental y a la oferta y estado de los recursos naturales renovables” , en el artículo 3.

- **Información ambiental sobre actuaciones administrativas**

Existen otros sistemas de información ambiental con reglamentaciones particulares, como son: la publicación del inicio y culminación de las actuaciones administrativas de

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

las autoridades ambientales; el derecho de petición para asuntos relacionados con los elementos contaminantes y su incidencia en la salud humana, así como con la inversión en la preservación del medio ambiente; y la consulta a las comunidades indígenas y negras, como requisito para el otorgamiento de licencias.

La ley 99/93 establece la publicación de la iniciación de trámite de las actuaciones administrativas y de las decisiones que ponen término a actuaciones relativas a licencias o permisos, a través de un boletín que se publicará “con la periodicidad requerida” y “que se enviará por correo a quien lo solicite”. Tres comentarios sobre estas disposiciones; primero, la información publicada se refiere a los trámites; segundo, se deja a criterio de cada autoridad ambiental el definir “la periodicidad requerida” de publicación del respectivo boletín; tercero, no se propician otras formas de publicación que garanticen celeridad, oportunidad y acceso amplio del público.

La Ley 99/93 incorpora el derecho de petición de informaciones, específicamente respecto a “los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana” y “el monto y utilización de los recursos financieros, que están destinados a la preservación del medio ambiente”.

La consulta a las comunidades indígenas y negras, respecto a la explotación de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, tiene un régimen especial de consulta de acuerdo a la ley 21 de 1991.

- **Decreto 948 de 1995 Mandato para la difusión de información acerca de la calidad del aire**

Se establecen las normas básicas para la determinación de estándares de emisión de gases, ruido y olores ofensivos. Respecto de la información se prescribe que los resultados de las evaluaciones o muestreos efectuados deberán informarse “a cualquier persona que lo solicite”; mientras que el artículo 134 ordena que el infractor publique a su costa, “por medios de comunicación escritos y electrónicos de amplia circulación o audiencia”, la sanción que le haya sido impuesta por violar “las normas de protección de la calidad del aire y las causas que las originaron”. Pero esta condicionado si la autoridad ambiental competente decide evaluar o tomar muestras por su propia cuenta; la entrega de la información depende de la iniciativa o solicitud de un ciudadano o colectivo; es decir, no se refiere al monitoreo por zonas o áreas, y tampoco es un acceso a la información claramente formalizado, con mandatos sobre oportunidad, periodicidad, contenido y medios de difusión, que aseguren amplia difusión de los resultados de los monitoreos.

- **Monitoreo del aire:**

Mediante el Decreto 948 de 1995 se reglamentó “la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire”, estableciendo las normas básicas para la determinación de estándares de emisión de gases, ruido y

lores ofensivos, las diferencias entre fuentes fijas y fuentes móviles, y los permisos de emisión y mecanismos de control y vigilancia a cargo de las autoridades ambientales

En el Decreto 948/95 se encuentra el mandato para difundir información cuando las autoridades ambientales competentes están obligadas a declarar los niveles de prevención, alerta o emergencia, es decir, cuando se han sobrepasado los parámetros preestablecidos de concentración y tiempo de exposición. En el mismo decreto se encuentra otro mandato referido a la obligación de proporcionar “a cualquier persona que lo solicite” los resultados de las evaluaciones o muestreos efectuados por las autoridades ambientales, cuando éstas deben emprender procedimientos conducentes a verificar y/o sancionar las eventuales infracciones de los emisores de fuentes fijas; por consiguiente, el mandato no es de información general al público, sino que se circunscribe al interés manifiesto de alguna persona. Por último, el decreto en cuestión impone al infractor la obligación de publicar, a su costa, “por medios de comunicación escritos y electrónicos de amplia circulación o audiencia”, la sanción que le haya sido impuesta por violar “las normas de protección de la calidad del aire y las causas que las originaron”. En conclusión, no hay un mandato específico de acceso a la información en todas las fases de monitoreo preventivo y correctivo sobre calidad del aire.

- **Monitoreo del agua:**

En el Capítulo V del Decreto 475/98 se desarrolla el tema de la vigilancia sobre la calidad del agua para consumo humano; la responsabilidad de la toma de datos y análisis primarios está a cargo de los municipios y distritos de todo el país; ellos deben reportar los datos a las direcciones departamentales de salud, las cuales, a su vez, remitirán la información consolidada al Ministerio de Salud. Con base en dicha información, el Ministerio debe elaborar el informe nacional de calidad de agua.

Al establecer un manejo centralizado de la información sobre la calidad del agua, las autoridades municipales y regionales se consideran no obligadas a elaborar informes específicos, ni a publicar y reportar directamente a los ciudadanos. A esto se suma el hecho de que no existe un mandato legal de información al público sobre la calidad del agua.

La Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico y Ambiental del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial está encargada de establecer políticas y velar por la calidad del agua potable en el territorio nacional. Sin embargo, en la página web no se encuentra información sobre los indicadores de calidad del agua para consumo humano; tampoco se encuentra información sobre los municipios más afectados con la baja calidad, las acciones emprendidas a ese respecto y los posibles efectos.

La Dirección Técnica de Gestión de Acueducto y Alcantarillado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es responsable de vigilar que los prestadores de servicios domiciliarios de acueducto cumplan con la regulación, en particular con el



Decreto 475/98 sobre calidad del agua potable. No hay datos de monitoreos recientes, en los que se indiquen los parámetros y estadísticos observados.

- **Permisos de emisiones atmosféricas:**

Según el Decreto 948/95 y el Decreto 2107/95 que lo modifica, toda fuente fija de emisiones contaminantes, sometida a control por los reglamentos, debe presentar ante la autoridad ambiental competente una declaración de emisiones con el fin de obtener el permiso o la licencia ambiental, según corresponda; se asume que la declaración es verídica bajo juramento y se anuncia que la no presentación da lugar a la suspensión de actividades, el cierre del establecimiento y multas diarias; la declaración se considera vigente hasta por cinco años, tras los cuales debe renovarse la declaración. En esta normativa no es claro cuáles son las fuentes “sometidas a control por los reglamentos”, sobre todo porque el Decreto 948/95 se refiere en diferentes acápites a emisores de ciertos contaminantes o a ciertas actividades que requieren mayor control. De hecho, el gremio industrial consultado – la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) que agrupa a las grandes empresas- considera que no todas las empresas que contaminan cumplen con las declaraciones y que no a todos los emisores importantes se les hace seguimiento.

Los artículos 109 a 113, del Decreto 948/95 establece los mecanismos para la verificación del cumplimiento de los permisos y licencias, los cuales incluyen la instalación de equipos de monitoreo a costa del emisor para las industrias y actividades de “alta incidencia en la contaminación del aire”, la verificación de las emisiones mediante visita en cualquier momento por parte de la autoridad ambiental competente y la entrega de resultados al emisor y a cualquier persona que lo solicite. Respecto a los emisores que deben instalar equipos, también se dice que “las autoridades ambientales podrán exigir a los agentes emisores obligados a la obtención de permisos e informes de estados de emisión, a presentar periódicamente los resultados de los muestreos de seguimiento y monitoreo de sus emisiones”. En estas disposiciones no es totalmente explícito el evento en que se puede establecer la “alta incidencia”, porque no remite la decisión a los estándares legales; de otra parte, el monitoreo no aparece como una actividad generalizada, sino que depende de la decisión de la autoridad ambiental; tampoco es precisa la finalidad de la instalación de equipos de monitoreo en las fuentes de “alta incidencia”, porque esos emisores no están explícitamente obligados a presentar los informes correspondientes.

El Decreto 948/95 en su artículo 113 considera la revelación de los resultados de la evaluación o muestreo que realicen las autoridades ambientales competentes “para verificar el cumplimiento de las normas de emisión”. Además, dice que se “deberá informar los resultados obtenidos a los responsables de las fuentes de emisión o a cualquier persona que lo solicite”. Por consiguiente, en primer lugar, no se trata de una disposición general o que cubra a todas las fuentes de emisión, y depende de la decisión de la autoridad ambiental competente acerca de realizar o no una verificación; en segundo lugar, hay información para quien la solicite, pero no se establece la información pública generalizada.

- **Permisos de vertimientos de aguas residuales**

El Decreto 1594/84 establece los usuarios que deben registrar los vertimientos de aguas, con el fin de obtener los permisos de las entidades encargadas del manejo y administración del recurso e indica los usuarios que se exceptúan de la norma (artículos 98 y 120); considera la negación del permiso definitivo de vertimiento por incumplimiento de estándares, según las caracterizaciones que entregan los usuarios y las inspecciones técnicas, ante lo cual las autoridades “podrán exigir” un plan de cumplimiento (artículo 102), con requerimientos de información que se detallan en el artículo 105. La normatividad sobre vertimiento no contiene disposiciones sobre revelación al público de los informes de cumplimiento.

## B. Emergencia

- **Emergencias ambientales**

*Tabla No.5: Indicadores Categoría I, Subcategoría B.*

<b>Subcategoría B: Información sobre emergencias ambientales. Información/Emergencias (I/E)</b>
I/E 1 <sup>a</sup> – Mandato para difundir información al público durante una emergencia sobre impactos ambientales y a la salud.
I/E 1b –Mandato para difundir información sobre una investigación efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 2a – Declaraciones de confidencialidad relativas a información acerca de emergencias.
I/E 2b – Declaraciones de confidencialidad relativas a información sobre una investigación efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 3a – Requerimientos legales o reglamentarios para que la parte responsable comunique la información al gobierno durante la emergencia.
I/E 3b – Requerimiento legal o reglamentario para conducir una investigación sobre una emergencia ambiental efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 4b – Calidad de la información suministrada en informes de investigaciones efectuadas con posterioridad a los hechos.
I/E 7a –Información sobre emergencia disponible en Internet.
I/E 7b – Información sobre una investigación efectuada con posterioridad a los hechos disponible en Internet.
I/E 8a – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masivos durante la emergencia.
I/E 8b – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masivos después de la emergencia.
I/E 10 <sup>a</sup> – Receptores de la información durante una emergencia.
I/E 10b – Receptores de la información acerca de una investigación efectuada con posterioridad a una emergencia.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

I/E 11b – Esfuerzos para producir una familia de productos para diversas audiencias con posterioridad a una emergencia.
I/E 12b – Oportunidad de la información disponible a requerimiento sobre la investigación efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 13 <sup>a</sup> – Calidad de la información accesible al público durante una emergencia.
I/E 13b – Calidad de la información accesible al público acerca de una investigación efectuada con posterioridad a los hechos.
I/E 14a – Oportunidad de la información difundida al público durante una emergencia.

Los indicadores 4b 8b 10a 10b 11b 13a 13b permiten evaluar los esfuerzos del Estado para recoger, sistematizar, presentar y difundir la información ambiental que surge cuando ocurre una emergencia ambiental (calidad). Los indicadores restantes permiten identificar si existen mecanismos para que el público pueda solicitar tal información, y qué tan oportuna es la respuesta por parte de las autoridades (accesibilidad).

## 2. Casos Estudiados

En el siguiente cuadro se describen los casos que fueron tomados como estudios para analizar las emergencias:

*Planilla IB: Información sobre emergencias ambientales*

	<b><i>Emergencia 1: Gran escala, nivel nacional</i></b>	<b><i>Emergencia 2: Pequeña escala</i></b>
<i>Tipo de emergencia:</i>	Desbordamiento de un río en área urbana de alta densidad	Derrumbe de un relleno sanitario afectando inmediatamente barrios vecinos
<i>¿Cuán típico es este caso en su país?</i>	Muy típico.	Es un caso sin antecedentes en el mundo.
<i>¿Con qué frecuencia ocurren emergencias similares?</i>	Alta frecuencia. Todos los años, especialmente en épocas de lluvias fuertes.	Sin antecedentes en Colombia.
<i>¿Es comparable con emergencias recientes en magnitud, escala, tipo, gestión de la entidad que respondió e impacto?</i>	En la localidad afectada las inundaciones han sido recurrentes. Pero la magnitud y escala del caso tratado fueron mayores que en los años anteriores. Por consiguiente, la gestión	No es comparable en magnitud, escala, tipo y gestión de la entidad.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

	de la autoridad ha sido diferente en este caso y respecto a sus consecuencias.	
<i>Duración del acontecimiento (indique fecha de inicio y de término lo más completas posible)</i>	Inició el 9 de junio de 2002. A los 8 días las familias evacuadas pudieron regresar a sus viviendas. Pero la emergencia continúa y se ha agravado porque no se han desecado las aguas apozadas en las canteras.	Inició el 27 de septiembre de 1997. Las actividades de fumigación, vacunación y control de roedores se repitieron sistemáticamente por unos 6 meses. Los olores ofensivos cedieron lentamente.
<i>Lugar de la emergencia Ciudad: Provincia/Región: País: Otras características del área:</i>	Localidad de Tunjuelito Bogotá Cundinamarca Colombia Área urbana donde concurren alta densificación y actividades económicas diversas sobre la ronda del río, entre ellas la minería de materiales de construcción	Barrio La Aurora Bogotá Cundinamarca Colombia Área urbana próxima al Relleno Sanitario Doña Juana, el sitio oficial de disposición de residuos sólidos para el Distrito Capital.
<i>Descripción del evento (un párrafo para explicar el curso que adoptó la emergencia):</i>	El río se desbordó, inundando las canteras, cubriendo las viviendas en 18 manzanas, y afectando gravemente 2 barrios.	El relleno explotó por represamiento de gases y ocurrió el derrumbe, exponiendo todas las basuras con sus olores ofensivos y provocando la multiplicación de plagas y enfermedades en poco tiempo.
<i>Impacto de la emergencia Impacto en las personas (cantidad de muertes, lesiones, enfermedades, evacuación, etc.):</i>	5.500 personas afectadas de diversas formas: afectación de vivienda, lesiones menores, evacuaciones y enfermedades.	Por lo menos 3.000 personas expuestas a los mayores riesgos por multiplicación de plagas y vectores de enfermedades.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

<i>Impacto en la biodiversidad (daño o muerte de especies locales):</i> <i>Impacto ambiental (contaminación del agua o aire, contaminación de suelos, destrucción o daño a bosques u otro ecosistema, etc.):</i>	No se conocen cifras oficiales sobre contaminación de aguas de los ríos, aire y suelos, la cual es evidente.	Taponamiento de cauces, olores ofensivos, contaminación de suelos y por gases tóxicos.
<i>Persona responsable:</i> <i>Entidad responsable:</i> <i>Nivel de respuesta del gobierno:</i>	Alcalde Mayor de Bogotá Alcaldía Mayor de Bogotá Dispuso lo relacionado con el manejo de la emergencia.	Alcalde Mayor de Bogotá Alcaldía Mayor de Bogotá Dispuso lo relacionado con el manejo de la emergencia.

## **2. Análisis de los casos seleccionados**

### **Promedios de indicadores de emergencias**

*Tabla No.6: Promedio de los Indicadores de Emergencias*

Tipo de caso	Caso	Calidad		Accesibilidad	
		Antes	Después	Antes	Después
Gran Escala	Desborde del Río Tunjuelito	81.25	51.60	52.3	37.9
Pequeña Escala	Derrumbe del Relleno Doña Juana	81.26	51.61	52.3	37.9

## **2. Justificación**

- **Emergencia a gran escala: el desbordamiento del Río Tunjuelito**

En 2002, se desbordó el río Tunjuelito en una temporada de lluvias intensas, ocasionando una inundación que alcanzó hasta los 3 m de altura, cubriendo las viviendas de unas 18 manzanas y afectando a 5.500 personas en dos barrios de Bogotá. La alteración del cauce y del caudal del río, principalmente como resultado de la actividad minera sobre la ronda de los cauces y de la creciente urbanización de la

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

zona, aunadas a la falta de monitoreo y control de las entidades encargadas, fueron las causas de la emergencia y todavía persisten, amenazando el área de mayor densificación de la Capital. La emergencia por la inundación cesó, pero no la emergencia sanitaria, porque, hasta la fecha, no han sido evacuadas las aguas que llenaron los huecos de excavación de las mineras –hasta de 100 metros de profundidad y por donde circulaban vehículos pesados- convirtiéndose en foco de plagas, malos olores y enfermedades para las comunidades vecinas. Además, esos apozamientos inmensos amenazan con desestabilizar los taludes, filtraciones y nuevas alteraciones del cauce del río.

La insuficiencia y la falta de acceso a información oficial relevante para prevenir el desastre contrasta con la evidencia de la amenaza: los desbordamientos recurrentes del río y de las quebradas afluentes del mismo, la modificación de los cauces por parte de las empresas mineras, la permisividad de asentamientos irregulares cerca de las rondas –promovidos por urbanizadores piratas-, la falta de control de los asentamientos y de las actividades agrícolas en las zonas altas que alteraban el curso de las quebradas y la falta de programas adecuados para evitar la disposición de basuras en los cauces. A medida que se extendían estas acciones, aumentaba la gravedad de las inundaciones en la zona. En algunas ocasiones la comunidad solicitó el reconocimiento de tales acciones a las autoridades ambientales, pero nunca se emprendió una gestión ambiental para controlar los posibles impactos.

Una vez se presentó la emergencia, se empezó a entregar información clave para evacuar las familias afectadas, ubicarlas en albergues provisionales y aislar las áreas inundadas; esta información se suministró a través de altoparlantes y volantes, como también de los medios de comunicación. Sin embargo, a pocas horas de presentada la emergencia, el Alcalde Mayor designó al alcalde de la localidad como único proveedor de información a la prensa; esto condujo a una información lenta e insuficiente a través de la radio; la gravedad del desastre fue comprendido por los bogotanos principalmente a través de los registros fotográficos en los periódicos y de las imágenes de televisión. Después de la emergencia se emprendieron algunos análisis aislados, pero no hubo una valoración integral de las causas, los impactos y las amenazas latentes por parte de las autoridades; para tener acceso a algunos documentos, la comunidad y las ONGs han tenido que recurrir a derechos de petición; pero la información y las acciones han sido insuficiente para resolver los graves problemas que persisten, porque en el centro del problema está tanto la negación de las empresas minera a asumir a su costa y riesgo el desecamiento de los pozos, como sus demandas para que se les garantice la reiniciación de labores en otras áreas.

- **Emergencia a menor escala: el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana**

En 1997 se derrumbó el Relleno Sanitario Doña Juana, el sitio oficial de depósito de residuos para el Distrito Capital de Bogotá. La empresa operadora del relleno había modificado los procedimientos exigidos para asegurar la degradación de las basuras, sin informar oficialmente a las autoridades; éstas no ejercieron los monitoreos y

controles requeridos, a pesar de la evidencia de los incumplimientos del operador y de los primeros signos de alarma en los meses anteriores: agrietamientos de la montaña de basuras y drenaje de lixiviados. La falta de control de estos drenajes condujo al taponamiento de las chimeneas de ventilación; se acumularon gases, se produjo la explosión y luego el deslizamiento de 800.000 m<sup>3</sup> de residuo, y la liberación de más de 2 millones de litros de lixiviados y cerca de 1.200.000 toneladas de gases, varios de ellos de alta toxicidad. Parte del derrumbe taponó el río Tunjuelito y contaminó las aguas. En el área vecina, altamente densificada, la población quedó expuesta a los gases, olores y plagas que afectaron gravemente la salud de los habitantes de las áreas vecinas, especialmente de los niños y los ancianos. Aunque después de la emergencia se revisaron los procedimientos de la empresa encargada del manejo del relleno y se habilitó una nueva área para la disposición adecuada de los residuos, se continúan presentando escorrentías de lixiviados que drenan al río Tunjuelito, lo cual implica una grave contaminación que tiene un alto componente de metales pesados, con el agravante de que el río es afluente del río Bogotá –cuya cuenca interesa el centro del país- y éste, a su vez, desemboca en el río Magdalena, el cual continúa su trayecto hasta la costa sobre el Mar Caribe.

Existían evidencias del inadecuado manejo por parte de la empresa operadora del relleno: allí también se estaban depositando residuos hospitalarios y otros residuos peligrosos; las bolsas de basura no se rompían sino que se apilaban una sobre otra, favoreciendo la generación y presión de los gases, así como la acumulación de lixiviados. Pero no hubo una evaluación oficial de las autoridades, ni recomendaciones para prevenir alguna emergencia. La avalancha tomó por sorpresa a todos; la información fue imprecisa en las primeras horas, primero porque era difícil entender que la explosión la hubiera causado una acumulación de gases y segundo, porque no se disponía de equipos para medir el impacto de los gases, los olores y los lixiviados. Entonces, la información durante la emergencia se concentró en el recorrido de las autoridades por la zona, repartiendo volantes que aconsejaban a las familias encerrarse en sus casas, protegerse con tapa-bocas, cubrir los alimentos y procurar el traslado de enfermos, bebés y ancianos a otros barrios; esta información fue reforzada con la acción de la Secretaría de Salud, que recorrió el sector vacunando y suministrando primeros auxilios, tratando de frenar los brotes de enfermedades diarreicas y respiratorias agudas. Después de la emergencia se contrataron estudios y conceptos sobre lo ocurrido a expertos nacionales y extranjeros, los cuales fueron conocidos en el Concejo Distrital y en el Congreso Nacional de la República, que citaron a las autoridades; tales estudios y conceptos fueron divulgados por ONGs, pero no hubo un plan de comunicación oficial para que la comunidad afectada conociera las causas y los riesgos latentes de la operación y la continuidad del relleno.

### **C. Sistemas de Monitoreo**

En esta subcategoría se evalúa el acceso a información sobre monitoreos regulares de la calidad del aire y del agua.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Los indicadores de esta subcategoría se han organizado a partir de cuatro temas comunes sobre acceso a la información:

- a) Mandato u obligación por ley de recopilar y difundir información sobre monitoreo de la calidad del aire y del agua potable.
- b) Existencia y calidad del sistema de monitoreo del aire y agua potable
- c) Acciones para difundir información sobre la calidad del aire y agua potable
- d) Calidad de la información accesible al público sobre la calidad del aire y agua potable

En esta subcategoría se aplicaron los siguientes indicadores:

*Tabla No.7: Indicadores Categoría I, Subcategoría C.*

<b>Subcategoría C: Información sobre monitoreos regulares.</b>
<b>Información/Monitoreo (I/M)</b>
I/M 1 <sup>a</sup> –Mandato para la difusión de información acerca de la calidad del aire.
I/M 1b – Mandato para difundir información acerca de la calidad del agua potable.
I/M 3 <sup>a</sup> – Mandato para monitorear la calidad del aire.
I/M 3b – Mandato para monitorear la calidad del agua potable.
I/M 4a –Cantidad y diversidad de los parámetros de monitoreo para la calidad del aire.
I/M 4b – Cantidad y diversidad de los parámetros monitoreados para la calidad del agua potable.
I/M 5 <sup>a</sup> – Regularidad del monitoreo del aire.
I/M 5b – Regularidad del monitoreo de agua potable.
I/M 6a – Existencia de una base de datos para el monitoreo de la información sobre la calidad del aire.
I/M 7 <sup>a</sup> – Información acerca de la calidad del aire disponible en Internet.
I/M 7b – Información acerca de la calidad del agua potable disponible en Internet.
I/M 8a – Esfuerzos para suministrar información acerca de la calidad del aire a los medios de comunicación masiva.
I/M 8b –Esfuerzos para proporcionar información acerca la calidad del agua potable a los medios de información masiva.
I/M 9 <sup>a</sup> – Libre acceso del público a los informes acerca de la calidad del aire.
I/M 9b –Libre acceso del público a los informes acerca de la calidad del agua potable.
I/M 10a – Receptores de la información acerca de la calidad del aire.
I/M 10b – Receptores de la información acerca de la calidad del agua potable.
I/M 11 <sup>a</sup> – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de la información del monitoreo de aire.
I/M 11b – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de la información del monitoreo del agua potable.
I/M 12a – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca de la calidad del aire.



SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

I/M 12b – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca del agua potable.
I/M 13a – Calidad de la información accesible al público acerca de la calidad del aire.
I/M 13b – Calidad de la información accesible al público acerca de la calidad del agua potable.
I/M 14a – Oportunidad de la información acerca de la calidad del aire.
I/M 14b – Oportunidad de la información acerca de la calidad del agua potable.

Los indicadores 4a 4b, 5a 5b, 6a 6b, 13a 13b, 14a 14b evalúan los esfuerzos del Estado para recopilar, sistematizar y difundir información sobre calidad del aire y del agua potable, es decir, la calidad de la información. El resto de los indicadores evalúan la accesibilidad para obtener los sistemas de monitoreo objeto de estudio, o sea, si la población cuenta con mecanismos suficientes para conocer la calidad del aire y del agua potable en su localidad, la facilidad para solicitar la información y la oportunidad con que ésta es difundida.

### 1. Casos Estudiados

En los sistemas de monitoreo la información sobre los casos se describe en la siguiente tabla:

*Planilla IC: Información sobre monitoreo de aire y agua*

	<b>Caso de monitoreo del aire</b>	<b>Caso de monitoreo del agua</b>
<i>Jurisdicción (indicar ubicación: provincia, ciudad, etc., y nombre oficial del área de monitoreo):</i>	Bogotá, Distrito Capital.	Bogotá, Distrito Capital.
<i>¿Es este sistema de monitoreo representativo de otros sistemas de monitoreo en su país? ¿Por qué o por qué no (magnitud, calidad del manejo, cantidad de parámetros monitoreados, etc.)?</i>	Sí.  Es representativo de la forma como pueden implementarse los sistemas y procedimientos de monitoreo de calidad del aire en ciudades grandes.	Sí.  Es representativo de la gestión de las autoridades para el monitoreo y seguimiento de los indicadores de calidad del agua.
<i>Autoridad que monitoreó (señale si es pública o privada e indique el cargo)</i>	Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá.	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Entidad pública

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

<i>y la sede/secretaría):</i>	Entidad pública distrital.	distrital.
<i>Información del lugar (población con problemas de aire o población que usa el agua potable según el monitoreo, información geográfica y sobre el clima, etc.):</i>	Población de Bogotá, D.C. Aprox. 8 millones de habitantes. Se solicitó información específica sobre la localidad de Puente Árenda, pero no fue suministrada.	Población de Bogotá, D.C. Aprox. 8 millones de habitantes. En este caso, es una población que goza en un 95% de agua potable de alta calidad.
<i>Fechas de evaluación:</i>	Junio de 2005.	Junio de 2005.
<i>Contactos para entrevistas (nombre, título, oficina, información de contacto):</i>	Cesar Buitrago, Subdirector de Medio Ambiente del IDEAM. Antigo director de Información en el DAMA. Se buscó esta entrevista porque no se logró concretar la entrevista con funcionarios actuales del DAMA, en buena parte debido a que ha habido cambios de personal en diferentes niveles. Pero el Subdirector del IDEAM es quien conoce cómo funciona el monitoreo y los sistemas de información en el país, y el encargado de los convenios con las entidades territoriales, entre ellas el DAMA.	Fernando Manrique, Director Encargado de Abastecimiento, de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.
<i>Otras observaciones:</i>		

## 2. Análisis de los Casos Estudiados

Tabla No.8: Promedio de los indicadores de sistemas de monitoreo

TIPO DE MONITOREO	NOMBRE DEL CASO	CALIDAD %	ACCESIBILIDAD %
Calidad del Aire	Monitoreo de la Calidad del aire en Bogotá D.C.	92,5	48,31

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Calidad Agua	Monitoreo de la Calidad del agua en Bogotá D.C.	71,6	52,4
--------------	---	------	------

### **3. Justificación:**

Respecto al monitoreo del aire, en la reglamentación (Decreto 948 de 1995), se encuentran las normas básicas para la determinación de estándares de emisión de gases, ruido y olores ofensivos, las diferencias entre fuentes fijas y fuentes móviles, y los permisos de emisión y mecanismos de control y vigilancia a cargo de las autoridades ambientales

Se dispone de una buena información meteorológica, en tiempo real, en la página Web del IDEAM; el instituto informa continuamente a los medios de comunicación sobre el estado general y las posibles alertas, lo cual constituye un apoyo excepcional para la actividad aeroportuaria. El IDEAM ha construido una base de datos de consulta obligada, emite informes periódicos y documentos analíticos sobre series históricas y tendencias.

En el nivel local, el monitoreo del aire está a cargo de los municipios y de las corporaciones regionales; en las ciudades metropolitanas, principalmente, las mediciones apuntan a un buen conjunto de parámetros (partículas en suspensión, dióxido de carbono, oxígeno y óxidos de azufre y nitrógeno), por lo cual, conforme a los parámetros de evaluación, los indicadores de calidad del monitoreo de este estudio arrojan un valor relativamente alto.

Sin embargo, puede afirmarse que los sistemas de monitoreo local del aire aún están en construcción; de hecho, se encuentra insuficiencia de equipos de monitoreo adecuados y de personal idóneo para su operación y mantenimiento, así como cobertura limitada de las redes de monitoreo y falta de una función especializada para el seguimiento y aprovechamiento de la información disponible. Por consiguiente, no se encuentran series de datos para cada uno de los parámetros, continuas y suficientemente largas, ni de información clave sobre variaciones y tendencias, inclusive en zonas críticas de contaminación atmosférica.

Este factor y el hecho de que no existen reportes regulares sobre calidad del aire en las localidades, constituyen en la práctica la principal limitación de acceso a la información. En la legislación no se encuentra un mandato específico respecto a disponibilidad de la información para el público en general y, en consecuencia, a los esfuerzos que deben hacer las entidades encargadas para asegurar la toma y el análisis continuo de datos, así como la publicación de informes sobre estado del aire.

Existe el mandato para difundir información cuando las autoridades ambientales competentes están obligadas a declarar los niveles de prevención, alerta o emergencia, es decir, cuando se han sobrepasado los parámetros preestablecidos de concentración y tiempo de exposición. Otro mandato se refiere a la obligación de proporcionar “a cualquier persona que lo solicite” (Decreto 948/95) los resultados de las evaluaciones o

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

muestreos efectuados por las autoridades ambientales, cuando éstas deben emprender procedimientos conducentes a verificar y/o sancionar las eventuales infracciones de los emisores de fuentes fijas; por consiguiente, el mandato no es de información general al público, sino que se circunscribe al interés manifiesto de alguna persona. Por último, el decreto en cuestión impone al infractor la obligación de publicar, a su costa, “por medios de comunicación escritos y electrónicos de amplia circulación o audiencia”, la sanción que le haya sido impuesta por violar “las normas de protección de la calidad del aire y las causas que las originaron”. En conclusión, no hay un mandato específico de acceso a la información en todas las fases de monitoreo preventivo y correctivo sobre calidad del aire.

Respecto al monitoreo sobre calidad del agua para consumo humano, la responsabilidad de la toma de datos y análisis primarios está a cargo de los municipios y distritos de todo el país (Decreto 475/98); ellos deben reportar los datos a las direcciones departamentales de salud, las cuales, a su vez, remitirán la información consolidada al Ministerio de Salud. Con base en dicha información, el Ministerio debe elaborar el informe nacional de calidad de agua. La norma especifica los datos que deben recopilar los municipios y distritos, los sistemas y procedimientos para la toma de muestras y los análisis organolépticos, físicos, químicos y microbiológicos, así como la frecuencia de los análisis. No se establece la periodicidad con la cual los municipios y distritos deben enviar la información a las direcciones departamentales de salud, ni la periodicidad, el contenido y los medios de difusión del informe nacional a cargo del Ministerio de Salud. Sin embargo, los informes sobre calidad del agua han sido esporádicos y, por lo general, han están incorporados a informes más densos sobre salud humana, principalmente en relación con las enfermedades digestivas agudas. En 2002 el Ministerio de Salud fue fusionado con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, conformando el nuevo Ministerio de Protección Social. Este nuevo ministerio no ha producido reportes específicos sobre calidad del agua ni presenta información relacionada en su página Web.

Al establecer un manejo centralizado de la información sobre la calidad del agua, las autoridades municipales y regionales se consideran no obligadas a elaborar informes específicos, ni a publicar y reportar directamente a los ciudadanos. A esto se suma el hecho de que no existe un mandato legal de información al público sobre la calidad del agua.

La Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico y Ambiental del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial está encargada de establecer políticas y velar por la calidad del agua potable en el territorio nacional. Sin embargo, en la página Web no se encuentra información sobre los indicadores de calidad del agua para consumo humano; tampoco se encuentra información sobre los municipios más afectados con la baja calidad, las acciones emprendidas a ese respecto y los posibles efectos.

La Dirección Técnica de Gestión de Acueducto y Alcantarillado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es responsable de vigilar que los prestadores de servicios domiciliarios de acueducto cumplan con la regulación, en particular con el

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Decreto 475/98 sobre calidad del agua potable. No hay datos de monitoreos recientes, en los que se indiquen los parámetros y estadísticos observados.

Se cuenta con el “Informe sobre la Calidad del Agua, 2003”, elaborado por la Superintendencia, con base en los datos recolectados por las autoridades de salud de los municipios, distritos y departamentos, no con base en monitoreos propios. La información se presenta según porcentaje de cumplimiento de los grupos de parámetros - organolépticos, físicos, químicos y microbiológicos, conforme al Decreto 475/98. Pero no se presenta la información por parámetro para cada uno de los municipios. Además, el informe sólo se dispuso de datos de 231 municipios -el 21% de los municipios de Colombia- y alerta sobre las amenazas a la salud humana, puesto que el 82% de los municipios considerados no cuenta con agua apta para el consumo humano.

Para verificar la disponibilidad de información a nivel local se seleccionó a Bogotá, una ciudad reconocida nacional e internacionalmente por la excelente calidad del agua para consumo humano. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá está a cargo del control de las fuentes, la potabilización y el sistema de acueducto. Las frecuencias y los resultados de los monitoreos superan lo requerido por el Decreto 475/98. Diariamente se analizan muestras del agua en los tanques de salida de las plantas de tratamiento y en 44 puntos de la red de distribución; análisis exhaustivos se realizan cada cuatro meses; la Secretaría de Salud de Bogotá hace su propio monitoreo mensual. Se avanza en la implementación de un sistema de monitoreo continuo, es decir, en tiempo real y no sujeto a una toma de muestra diaria por punto. Sin embargo, los resultados del monitoreo no se publican en la Web ni se encuentran en documentos para la consulta pública. A la pregunta sobre si existían informes de monitoreo y si se podía obtener copia de un informe reciente, la Empresa respondió “que existen los informes diarios...” y que “consideramos apropiado que nos visitara para mostrarle no solo los informes, sino la forma en que los realizamos... “.

### D. Informes sobre las condiciones de Medio Ambiente

*Tabla No.9: Indicadores Categoría I, Subcategoría D.*

<b>Subcategoría D: Información sobre las condiciones ambientales. Información/Reportes (I/Rs)</b>
I/Rs 1 – Mandato para difundir al público informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 3 – Mandato para elaborar informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 4 – Cantidad de conjuntos de datos fundamentales y de conjuntos de datos sobre tendencias suministrados en el informe sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 5 – Cantidad de informes sobre el Estado del Medio Ambiente publicados en los últimos 10 años.
I/Rs 7 – Volúmenes de informes sobre el Estado del Medio Ambiente disponibles en Internet.
I/Rs 9 – Libre acceso del público a los informes sobre el Estado del Medio

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Ambiente.
I/Rs 11 – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de los informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 12 – Oportunidad de los informes sobre el Estado del Medio Ambiente disponibles a requerimiento.
I/Rs 13 – Calidad de la información accesible al público en los informes sobre el Estado del Medio Ambiente.
I/Rs 14–Oportunidad de la información en los últimos informes sobre el Estado del Medio Ambiente.

Los indicadores 4, 5, 13 y 14 evalúan la calidad de la información, es decir, la amplitud, precisión y tipo de información que presentan las autoridades gubernamentales en los reportes del medio ambiente. Los indicadores 1, 2, 7, 8, 9, 11 y 12 evalúan los mecanismos institucionales de difusión (accesibilidad).

**1. Casos estudiados:**

*Planilla ID – Información sobre las condiciones ambientales*

	<b>Informe (o serie) 1</b>	<b>Informe (o serie) 2</b>
<i>Nombre/título del informe:</i>	El Medio Ambiente en Colombia	Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente
<i>Autoridad, organismo, o agencia que lo publica:</i>	IDEAM	Contraloría General de la República
<i>Jurisdicción/lugar geográfico que cubre el informe (nacional, estatal/provincial, regional):</i>	Nacional	Nacional
<i>Fechas de publicación y períodos que cubren los informes:</i>	1998 y 2001. El de 1998 presenta hace un balance a ese año, y el de 2001 lo actualiza con datos hasta 2000.	2002 y 2004. El de 2002 se refiere al período 2000-2001. El de 2004 se refiere al período 2002-2003.
<i>Cantidad de volúmenes (si es una serie) y extensión del informe:</i>	Un volumen.	Dos volúmenes.
<i>Cómo acceder al informe (en línea, biblioteca, solicitud del gobierno, etc.):</i>	En línea, a solicitud, en las bibliotecas.	En línea, a solicitud, en las bibliotecas.
<i>Principales contenidos del</i>	Preliminares. El	Introducción.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

<p><i>informe (consultar índice de los sectores y tendencias más importantes representados):</i></p>	<p>universo, el sistema solar y el planeta Tierra. Colombia en el ambiente global. La atmósfera, el tiempo y el clima. El agua. El océano. Los suelos: estabilidad, productividad y degradación. Ecosistemas. Usos del territorio en Colombia. La población, los asentamientos humanos y el medio ambiente. Etnias y culturas en el medio ambiente en Colombia. Flujo de materiales y energía en la economía colombiana. Desempeño ambiental de la tecnología en la industria colombiana. Emisiones al ambiente en Colombia.</p>	<p>Evaluación de la política nacional ambiental: el Plan Nacional de Desarrollo, gasto nacional ambiental y situación financiera del sector, financiamiento externo del sector ambiental, conclusiones. Evaluación de la política y la gestión pública por sectores: agropecuario, defensa, justicia y seguridad, gestión pública e instituciones financieras, infraestructura y telecomunicaciones, comercio exterior y desarrollo regional, minas y energía, social, conclusiones. Control fiscal ambiental. Ecorregiones estratégicas. Producción más limpia.</p>
<p><i>¿Es el informe SOE representativo de los informes SOE publicados en su país (en caso de que se publiquen otros)? ¿Por qué o por qué no (extensión, autoridad que lo publica, profundidad, formato, etc.)?</i></p>	<p>Este es el único informe de su tipo que se publica en el país, con análisis específicos sobre indicadores ambientales. No se puede comparar con otros regionales, sectoriales, o con énfasis en la gestión pública.</p>	<p>Este es el único informe de su tipo que se publica en el país, con análisis de los avances de la gestión ambiental nacional. No se puede comparar con otros informes de gestión ambiental local.</p>
<p><i>Otras observaciones:</i></p>	<p>En 2004 se realizó una nueva publicación, llamada Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en</p>	

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

	Colombia, la cual tiene una extensión de 260 páginas e incluye capítulos de Atmósfera, Agua, Ecosistemas, Gestión Ambiental de las Autoridades regionales entre 1988 y 2002, Leyes, Políticas, Convenios y Tratados	
--	---	--

## 2. Análisis de los casos seleccionados

Tabla No.10: Promedio de Indicadores de informes ambientales

TÍTULO DEL INFORME	CALIDAD	ACCESIBILIDAD
Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente	75	70,1

## 3. Justificación

Entre las funciones del Contralor General de la República, la Constitución Política Nacional señala la de “presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente”. Sin embargo, no existe disposición respecto al contenido, el ámbito o los medios para efectuar los informes.

De otra parte, para el nivel local, la Ley 42/93 reiteró dicha obligación para las contralorías departamentales, distritales y municipales estableciendo la función de “cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos” y la presentación de informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente.

Finalmente, el Decreto 1277/94 establece entre las funciones del IDEAM la de entregar “un balance anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como recomendaciones y alternativas para el logro de un desarrollo en armonía con la naturaleza, para todo el territorio nacional. De este informe se realizará una versión educativa y divulgativa de amplia circulación”. Por consiguiente, es un mandato que no especifica totalmente el contenido del informe anual, sino que aclara que debe incluir también unas recomendaciones y alternativas; en otros artículos del Decreto 1277/94 se mencionan los tipos de información a cargo del IDEAM y cómo éste debe relacionarse con otras entidades para apoyar sus sistemas de información y complementar sus propios requerimientos. El IDEAM ha reconocido que esta es una



“función que lamentablemente no se ha cumplido en sentido estricto” (Sistema de Información Ambiental de Colombia, SIAC, 2002, página 50).

Por consiguiente, la información anual sobre estado del medio ambiente ha recaído en las contralorías territoriales y en la nacional, como parte de su gestión fiscal, aunque con severas dificultades, principalmente debido a la falta de información. El reporte de la Contraloría General de la República desarrolla 14 de las 16 áreas propuestas por el instructivo –exceptuando las de población y clima-, con un enfoque centrado en la gestión de las entidades públicas que se encuentran a cargo de la formulación de políticas y de la ejecución de programas y proyectos ambientales. Como este informe depende de los reportes de las entidades vigiladas en materia ambiental, se refleja la insuficiencia de información de aquellas en cuanto a monitoreo y variables consideradas; así también lo analiza la Contraloría General de la República en sus informes. A pesar de estas restricciones, los informes han logrado describir las condiciones ambientales y las tendencias, y han generado alertas importantes sobre el estado y calidad de la información ambiental.

De otra parte, en 2004, la Contraloría de Bogotá editó por primera vez su Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente en Bogotá; la Contraloría destaca en este informe la carencia de información relevante y de buena calidad, por varios motivos, entre ellos, la falta de articulación institucional, la alta movilidad de personal en entidades como el DAMA y la delegación de toma de datos e interpretación de indicadores a contratistas con diferentes metodologías. La metodología de reportes ambientales por parte de las entidades distritales se encuentra en construcción y empieza a ser emulada por las contralorías de otras ciudades. Por esta razón, no se considera en la evaluación.

En total, en los últimos 10 años se han elaborado siete informes nacionales sobre el Estado del Medio Ambiente, cuatro de ellos a cargo del IDEAM y tres que corresponden a la función de vigilancia y control de la Contraloría General de la República. La última edición del IDEAM fue en 2004 y se denominó Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia, con el ánimo de asegurar la publicación anual de la información. Al momento de la presentación de este informe no se conoce la edición correspondiente a 2005.

A estos documentos (salvo la primera edición a cargo del IDEAM) se puede acceder en las páginas Web del IDEAM y de la Contraloría General de la República. Se encuentran además en las principales bibliotecas públicas y universitarias o, en su defecto, se pueden obtener en el término de una semana a través de préstamo interbibliotecario. Las entidades también facilitan la disponibilidad de los documentos en medio magnético.

Este tipo de difusión continúa siendo, sin embargo, bastante especializado y orientado al público experto. En este sentido, no se han diversificado las modalidades de informes para llegar a audiencias más amplias, como lo sugieren los indicadores de evaluación (fichas descriptivas, pósters para colegios y universidades, guías, etc.).

**E. Informes sobre el desempeño de las industrias**

*Tabla No.11: Indicadores Categoría I, Subcategoría E.*

<b>Subcategoría E: Información sobre las instalaciones. Información/Industria (I/I)</b>
I/I 1a –Mandato para hacer accesibles al público los informes de cumplimiento.
I/I 1b – Mandato para hacer accesibles al público los Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETCs).
I/I 2a – Declaraciones de confidencialidad relativas al cumplimiento de las normas sobre descargas de contaminantes en la atmósfera y en el agua.
I/I 2b –Declaraciones de confidencialidad relativas a los RETCs.
I/I 3a – Requerimientos legales o reglamentarios para comunicar información sobre cumplimiento.
I/I 3b – Requerimientos legales o reglamentarios para elaborar RETCs o equivalentes.
I/I 4a – Tipos de datos de cumplimiento comunicados.
I/I 4b – Elaboración de RETCs o equivalentes.
I/I 5a –Regularidad de los informes de cumplimiento.
I/I 5b – Regularidad de los informes de RETC.
I/I 6a – Existencia de una base de datos para los informes de cumplimiento.
I/I 7a – Informes de cumplimiento disponibles en Internet.
I/I 7b – Informes de RETC disponibles en Internet.
I/I 8a – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masiva con información acerca del cumplimiento.
I/I 8b – Esfuerzos para llegar a los medios de comunicación masiva.
I/I 9a – Libre acceso público a los informes de cumplimiento.
I/I 9b – Libre acceso público a los informes de RETC.
I/I 10a – Receptores de la información del informe de cumplimiento.
I/I 10b – Receptores de informes de RETC.
I/I 11a – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de los informes de cumplimiento.
I/I 11b – Esfuerzos para producir para diversas audiencias una familia de productos acerca de los RETCs.
I/I 12a – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca de los informes de cumplimiento.
I/I 12b – Oportunidad de la información disponible a requerimiento acerca del RETC.
I/I 13 a - Calidad de la información accesible al público en los informes de cumplimiento.
I/I 13b – Calidad de la información accesible al público en los informes de RETC.
I/I 14a – Oportunidad de los datos del informe de cumplimiento.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

I/I 14b –Oportunidad de los datos del RETC.

Planilla IE – Información sobre las industrias

Sector 1:					
Sector 2:					
Razones fundamentales para elegir sectores (porcentaje de PNB, porcentaje de mano de obra, impacto en la región, etc.)					
<b>Instalaciones del estudio de caso</b>	Instalación 1	Instalación 2	Instalación 3	Instalación 4	Instalación 5
Sector					
Industria/producto:					
Ubicación:					
Perfil de la comunidad (población rural/urbana/industrial, clima, economía, etc.):					
Perfil de los empleados (cantidad, calificados/no calificados, etc.):					
Impacto real o potencial en el medio ambiente y/o recursos naturales:					
Contacto en la instalación (nombre, dirección, teléfono, e-mail, sitio Web, etc.):					
¿Es esta instalación representativa de las instalaciones de esta región o sector? ¿Por qué o por qué no (tamaño, industria, operaciones, manera de informar o prácticas de contaminación mejores o peores, etc.)?					
Otras observaciones:					

NOTA: teniendo en cuenta que las empresas no están obligadas a informar periódicamente sobre el cumplimiento de las normas y que la información que reposa en la autoridad ambiental se considera confidencial, no es posible para el ciudadano común requerir a ninguna empresa acerca de los impactos ambientales ocasionados, su gestión ambiental y resultados obtenidos. Por ello no es posible diligenciar la planilla AE

Como se explica en el informe, las industrias no están obligadas a informar periódicamente sobre el cumplimiento de las normas. Por ello, no es posible obtener respuesta de una empresa a este respecto. Sólo hay dos casos en que los informes de

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

las industrias se pueden regularizar: uno, cuando por verificación de la autoridad ambiental se encuentra que hay incumplimiento, ésta puede exigirle un monitoreo a la industria y el suministro de informes periódicos; otro, cuando por las características de la actividad o de la industria, la autoridad ambiental requiere un plan de manejo, sujeto a seguimiento, de acuerdo a los informes de la empresa. Pero la información proporcionada se considera confidencial y no se logró acceder a ella, aún con requerimiento escrito.

Sin embargo, la confidencialidad no es entendida a la luz de la norma. En el caso de las emisiones atmosféricas, la norma establece que el resultado de una verificación, por evaluación o muestreo de la autoridad ambiental, debe ser suministrado al emisor y a la persona que manifieste su interés; pero no se refiere a divulgación de los resultados, en general. En el caso de la contaminación por residuos líquidos, la norma establece la confidencialidad respecto a los procesos productivos que se informan para solicitar los permisos de vertimiento. Entonces, el hecho de que la norma no establezca explícitamente la obligatoriedad del informe periódico de cumplimiento –con frecuencias y contenidos definidos- ni la obligatoriedad de publicar información sobre los cumplimientos o incumplimientos, es un vacío que se invoca para explicar la no disponibilidad de la información al público, por parte de las empresas y por parte de las autoridades ambientales.

*Tabla No.12: promedio de los indicadores sobre el desempeño de las industrias*

	<b>CALIDAD %</b>	<b>ACCESIBILIDAD %</b>
Registros de emisiones atmosféricas	14,5	37,4
Registro de los vertimientos de aguas	0,0	0,0

### **c. Justificación**

- **Permisos de emisiones atmosféricas:**

Según el Decreto 948/95 y el Decreto 2107/95 que lo modifica, toda fuente fija de emisiones contaminantes, sometida a control por los reglamentos, debe presentar ante la autoridad ambiental competente una declaración de emisiones con el fin de obtener el permiso o la licencia ambiental, según corresponda; se asume que la declaración es verídica bajo juramento y se anuncia que la no presentación da lugar a la suspensión de actividades, el cierre del establecimiento y multas diarias; la declaración se considera vigente hasta por cinco años, tras los cuales debe renovarse la declaración. En esta normativa no es claro cuáles son las fuentes “sometidas a control por los reglamentos”, sobre todo porque el Decreto 948/95 se refiere en diferentes acápite a emisores de ciertos contaminantes o a ciertas actividades que requieren mayor control. De hecho, el gremio industrial consultado – la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) que agrupa a las grandes empresas- considera que no todas las empresas que

contaminan cumplen con las declaraciones y que no a todos los emisores importantes se les hace seguimiento.

El Decreto 948/95 establece los mecanismos para la verificación del cumplimiento de los permisos y licencias, los cuales incluyen la instalación de equipos de monitoreo a costa del emisor para las industrias y actividades de “alta incidencia en la contaminación del aire”, la verificación de las emisiones mediante visita en cualquier momento por parte de la autoridad ambiental competente y la entrega de resultados al emisor y a cualquier persona que lo solicite. Respecto a los emisores que deben instalar equipos, también se dice que “las autoridades ambientales podrán exigir a los agentes emisores obligados a la obtención de permisos e informes de estados de emisión, a presentar periódicamente los resultados de los muestreos de seguimiento y monitoreo de sus emisiones”. En estas disposiciones no es totalmente explícito el evento en que se puede establecer la “alta incidencia”, porque no remite la decisión a los estándares legales; de otra parte, el monitoreo no aparece como una actividad generalizada, sino que depende de la decisión de la autoridad ambiental; tampoco es precisa la finalidad de la instalación de equipos de monitoreo en las fuentes de “alta incidencia”, porque esos emisores no están explícitamente obligados a presentar los informes correspondientes.

El Decreto 948/95 establece la revelación de los resultados de la evaluación o muestreo que realicen las autoridades ambientales competentes “para verificar el cumplimiento de las normas de emisión”. Además, dice que se “deberá informar los resultados obtenidos a los responsables de las fuentes de emisión o a cualquier persona que lo solicite”. Por consiguiente, en primer lugar, no se trata de una disposición general o que cubra a todas las fuentes de emisión, y depende de la decisión de la autoridad ambiental competente acerca de realizar o no una verificación; en segundo lugar, hay información para quien la solicite, pero no se establece la información pública generalizada.

- **No disponibilidad de informes sobre contaminación de las industrias:**

Por las razones expuestas arriba, las industrias, en general, no están obligadas a informar al público sobre sus aportes a la contaminación. Cuando una industria presenta altos niveles de contaminación, debe someterse a programas de control por parte de la autoridad ambiental. Esto exige que la industria realice el monitoreo y facilite los datos resultantes a la autoridad ambiental. Pero ésta mantiene la confidencialidad sobre la información recibida, evitando su revelación al público.

Durante algunos meses, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá (DAMA) trató de impulsar un programa de denuncia en el periódico de mayor circulación en la ciudad; se presentaba mensualmente el listado de empresas que acusaban indicadores más críticos de contaminación, particularmente en aire. Sin embargo, se encontraron dificultades respecto a la disponibilidad de la información y existía un riesgo alto de errores que podían perjudicar a las empresas. Por eso, se decidió no continuar con el programa de denuncia.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

En su labor de seguimiento, también se destaca la labor del DAMA, que ha emprendido la suscripción de convenios sectoriales para la reducción de la contaminación en aire y en agua (curtiembres, bebidas, galvanoplastia, metalmecánicos e industrias gráficas, entre otros). Como parte de esa labor, se han producido datos consolidados de esos sectores, en los cuales no es posible identificar los aportes contaminantes y correctivos de cada industria, pero sí el mejoramiento alcanzado por el grupo vinculado al convenio.

De otra parte, en Colombia no se ha incorporado el registro de emisiones y transferencia de contaminantes (RETC). En el Ministerio, el IDEAM y la ANDI se informó que sus funcionarios han asistido a algunos encuentros en México sobre las metodologías utilizadas, pero que no se ha previsto su implementación en Colombia. En cambio, el IDEAM avanza en la etapa piloto de prueba del Formato de Uso de Recursos, y generación de vertimientos y contaminantes; una vez probado, este formato deberá ser diligenciado periódicamente por todas las industrias domiciliadas en Colombia.

En consecuencia, puesto que ninguna industria está obligada a reportar sobre la generación de contaminantes, ni esa información está disponible por parte de las autoridades ambientales, ni existe mandato legal para que el público pueda acceder a esa información, no fue posible requerir a ninguna industria para que presentara la información ni acceder a información secundaria al respecto, para elaborar el estudio de caso. Por eso no se presentan estudios de caso de industrias

### ***Conclusiones del Capítulo***

La legislación ambiental es prolífica en incorporación de normas y estándares pero no hay garantía de cumplimiento, por falta de responsabilidad civil de los ciudadanos y de responsabilidad social de las empresas, pero también por debilidad administrativa de las autoridades gubernamentales –falta de recursos humanos y técnicos adecuados- y por negligencia de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus funciones –entre ellas, la aplicación de sanciones administrativas y acciones penales correspondientes.

La minería en áreas urbanas debe ser erradicada porque aumenta los riesgos de desastres geológicos, aumenta la vulnerabilidad de las poblaciones más pobres y los efectos contaminantes tienen un mayor impacto en zonas densamente pobladas.

Existen normas sobre reportes sobre el medio ambiente y han sido implementados sistemas que arrojan datos con información monitoreada acerca de la calidad del aire sea, y esta información está difundida al público a través de portales de internet. También en algunos casos como el de la Contraloría General de la República existen versiones impresas. Pero en lo que no ha avanzado es en tener un dispositivo de comunicaciones dirigidas a informar ampliamente al público.

En cuanto al agua no existe un mandato para que la información acerca de la calidad del agua potable sea difundida al público. Es decir que se informa si el ciudadano

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

solicita, y no hay informes periódicos sobre el contenido y el ámbito de los esfuerzos de monitoreo que hace la empresa por lo menos en el caso de Bogotá. De vez en cuando aparece en la prensa un informe que señala la calidad el agua pero no es una información sistemática. En el caso seleccionado se monitorearon un amplio conjunto de parámetros, incluyendo parámetros físicos, bacterianos, químicos, virales y otros.

En el caso del aire existe un amplio conjunto de parámetros que incluyen variables meteorológicas, partículas en suspensión (PPMA) y gases seleccionados- son monitoreados. También se cuenta con información acerca de la calidad del aire anual o semestralmente, por lo menos durante los últimos 3 años. Es preocupante que las industrias no tengan que reportar sus actividades, y que por lo tanto no haya datos concretos en materia de contaminación por sus actividades, y por ende no se pueda acceder a información por parte de la ciudadanía. Y en términos generales hay que anotar que la intervención ciudadana se ve limitada porque no existe una cultura de diseminar masivamente los datos sobre medio ambiente, quedando éstos para el conocimiento y acceso de un pequeña parte de la población. Es decir que si bien hay información a ésta no se accede por falta de mecanismos claros que conduzcan a su utilización.

Tabla No. 13: Resumen del capítulo

CATEGORÍA	CALIDAD DE LA INFORMACIÓN	ACCESIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN	PROMEDIO
Marco legal general para apoyar el acceso a la información	77.9		
Información sobre emergencias ambientales	59.67	45.91	52.79
Información sobre monitoreos regulares	82.05	50.37	66.21
Información sobre los reportes de las condiciones ambientales	75	70.1	72.57
Información sobre las instalaciones industriales	7.25	18.69	12.97

**Justificación**

En general, se carece de mandatos legales específicos de acceso a la información ambiental. La falta de un concepto compartido acerca del alcance de este concepto es parte fundamental de esa carencia y de las dificultades para generar y explotar la información. De hecho, cada autoridad ambiental ha desarrollado sus propias metodologías de obtención y tratamiento de la información, a la vez que ha enfatizado en diferentes parámetros, razones por las cuales no se cuenta con información homologada y comparable entre los diferentes municipios, departamentos y regiones.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Tratando de corregir esta situación, recientemente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ha expedido una resolución en la que establece los indicadores ambientales mínimos que deben reportar las corporaciones regionales, apoyadas en los institutos de investigación del Sistema Nacional de Información Ambiental y en las autoridades departamentales y municipales.

De otra parte, aunque se ha legislado ampliamente sobre prevención y atención de emergencias, en presencia de desastres la información se manifiesta insuficiente para prevenir y mitigar los impactos resultantes. En esos casos es cuando la calidad de la información se pone en duda, porque definitivamente no es la pertinente, no se produce con la oportunidad necesaria, ni llega al público más afectado e interesado en los posibles eventos. Asociada a esa insuficiencia en la calidad de la información sobre el estado del ambiente en el nivel local, también es débil la información durante los desastres; sólo después de su ocurrencia se emprenden evaluaciones que permiten recopilar alguna información importante para las localidades afectadas.

Finalmente, la incidencia de las actividades económicas en la calidad del aire y en la contaminación del recurso hidrográfico es difícil de abordar ante la falta de mandatos legales sobre suministro de información por parte de las empresas y revelación de su aporte de contaminantes. Las autoridades protegen la confidencialidad de los informes suministrados por las empresas y la legislación ampara esa confidencialidad, hasta el punto de que no es posible elaborar un estudio de caso de contaminación de una industria.



## CAPITULO II. ACCESO A LA PARTICIPACIÓN

La participación es uno de los fines del Estado de derecho, y se concibe como un deber y como un derecho de los ciudadanos. En Colombia se ha consagrado en el ámbito constitucional, legal, y reglamentario.

A partir de la Constitución de 1991, los espacios de participación se abrieron y es así como las organizaciones sociales y no gubernamentales tiene la posibilidad de exponer sus puntos de vista en diferentes instancias administrativas para obtener decisiones que reflejen sus intereses. En materia ambiental la ley 99 de 1993, otorgó la posibilidad de que la ciudadanía y sus organizaciones pudieran participar en procesos administrativos, como el licenciamiento ambiental; en el proceso de adopción de políticas; en audiencias sobre la conveniencia, o no de un determinado proyecto.

En este capítulo se realiza un análisis de las principales normas sobre participación y a continuación se presentan experiencias exitosas y no, desde la sociedad civil.

### A. Legislación

En esta subcategoría se evalúa el sustento legal que se otorga en Colombia a la participación social en el proceso de toma de decisiones ambientales. Se pretende investigar si la ley otorga garantías específicas, o si considera la participación social en términos generales. Asimismo, se hace referencia a los planes y programas de gobierno que resultan trascendentales para la participación social en asuntos ambientales; pues a pesar de no tener el carácter de ley, sí resultan obligatorios para las autoridades y brindan los lineamientos de la política gubernamental en la materia.

*Tabla No.14: Indicadores Categoría II, Subcategoría A.*

<b>Subcategoría A: Marco legal general para sustentar la participación. Participación/Legislación(P/L)</b>
P/L1 – Libertad de participación directa en asuntos públicos.
P/L2 – Participación pública en proyectos de ley.
P/L3 – Normas de participación pública en las leyes administrativas relativas a protección ambiental.
P/L4 – Participación pública en la ley de procedimiento administrativo.

El indicador P/L1 permitirá evaluar si la Constitución garantiza el acceso efectivo a los mecanismos de participación social del país. Los indicadores P/L2 y PL/4 permitirán detectar la existencia de leyes especiales sobre acceso a los mecanismos de participación. Finalmente, el indicador P/L3 detectará la existencia de leyes específicas

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

sobre el acceso a los mecanismos de participación social, vinculada con el medio ambiente.

*Tabla No. 15: Legislación consultada*

Constitución Política de Colombia I, Principios Fundamentales, Art. 1, 2,9 Titulo II, Derechos, Garantías y Deberes. Cap 1, Derechos Fundamentales, Art. 40, Capítulo II
Derechos Sociales, económicos y culturales, Art., 49, 68
Ley 99 de 1993, Tit. X. Participación ambiental.
Ley 134, Mecanismos de Participación Ciudadana
Decreto 895 de 2000. reglamento operativo de la ley 134
Ley 70 de 1993, Ley de las Comunidades Negras
Ley 740 de 2002, de Bioseguridad
Decreto 1728 de 2002, decreto 1180 de 2003, decreto 1220 de 2005, Licencia Ambiental
Decreto 1320 de 1998, reglamento de la Consulta Previa con comunidades indígenas y negras
Ley 21 de 1991 ratificatoria del Convenio 169 de la OIT

**Evaluación**

*Tabla No. 16: Promedio de los indicadores de legislación*

	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
La Constitución garantiza el acceso			100,0
Existencia de leyes especiales sobre acceso a la información			100,0
Existencia de las leyes específicas sobre acceso a la información medioambiental			87,5

**Justificación**

La calificación fuerte, en verde, corresponde a los valores de mayor rango, que expresan el avance de la legislación colombiana en materia de participación en las decisiones que afectan a los ciudadanos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, así como en las decisiones sobre explotación de los recursos naturales, y en las decisiones ambientales, así como la consulta en el caso de comunidades indígenas y negras. Incluye la participación pública en proyectos de ley, en el procedimiento administrativo, en las decisiones sectoriales que afectan el medio ambiente, así como en la formulación de planes de desarrollo y en la prestación y control de los servicios públicos.

Sin embargo, la existencia de esta profusa legislación no garantiza la participación efectiva en el trámite de las licencias ambientales para proyectos de extracción minero-energética, de bioseguridad. Tampoco se aplican en todas las instancias procesales, de participación, tales como las audiencias públicas ambientales, y la consulta a comunidades étnicas. Por otra parte, en los últimos años estos espacios se están restringiendo como consecuencia de la modificación, y consiguiente derogatoria de estos mecanismos. El procedimiento de licencia ambiental ha sido modificado desde el 2002 en tres ocasiones<sup>4</sup>, y actualmente se propone otra. En todos estos casos las posibilidades de accionar de la sociedad civil se debilitan, y ha significado en la práctica, una disminución del poder real de incidir en las decisiones publicas de manera transparente y amplia.

### **Análisis de las leyes**

Se analizó la legislación contenida en la Constitución, la ley sobre mecanismos de participación ciudadana en general, participación en actuaciones administrativas, publicidad de las Decisiones sobre el Medio Ambiente. En líneas generales las normas corresponden también a las analizadas en el punto sobre acceso a la información.

- **Constitución nacional**

Existen varias disposiciones que garantizan la libertad de participación directa en asuntos públicos. En el artículo 2 dentro de los fines esenciales del Estado se encuentra “: ...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. De igual manera el artículo 23, consagra el derecho de “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

Los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

De acuerdo con el artículo 209, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación, y la desconcentración de funciones.

El art. 270, prescribe 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.

Según el artículo 340, el Consejo Nacional de Planeación estará integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo

---

<sup>4</sup> Decretos: 1728 de 2002; 1180 de 2003,, y 1220 de 2005

- **Participación pública en proyectos de ley.**

La ley 134 de 1994 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, regula el plebiscito, el referendo, la consulta popular, y el cabildo abierto. Y la ley 190 de 1995, el llamado estatuto anticorrupción, prescribe el Sistema de Quejas y Reclamos. Según esta norma habrá una oficina de quejas y reclamos en todas las dependencias, y una línea telefónica gratuita permanente para que la ciudadanía pueda hacer recomendaciones, denuncias o críticas a la gestión pública.

Asimismo, se le encomienda a los organismos de control fiscal la vinculación a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizadora, para que ella a través de los ciudadanos y los organismos de participación comunitaria puedan garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en busca del beneficio social. Dentro de las funciones del personero promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias. Se crearon las veedurías ciudadanas.

- **Participación pública en las leyes administrativas relativas a protección ambiental.**

De acuerdo con la ley 489 de 1998, Estatuto de la Administración Pública, las entidades u organismos, y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda, y los cuales no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información, por parte del veedor, incurrirá en causal de mala conducta.

La 99 de 1993 en su artículo 69 señala, dentro de los modos y procedimientos de participación ciudadana, el derecho de cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, de Intervenir en los Procedimientos Administrativos Ambientales.

La publicidad de las decisiones sobre el medio ambiente determina que las decisiones que pongan término a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia, o permiso que afecte o pueda afectar el medio ambiente y que sea requerida legalmente, se notificarán a cualquier persona que lo solicite por escrito

Las Audiencias Públicas Administrativas sobre decisiones ambientales en trámite, se celebrarán ante la autoridad competente para el otorgamiento del permiso o la licencia ambiental respectiva, y pueden ser solicitadas por el Procurador General de la Nación o el Delegado para Asuntos Ambientales, el Defensor del Pueblo, el Ministro del Medio Ambiente, las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos cien (100) personas o tres (3) entidades sin ánimo de lucro, cuando se

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y para la cual se exija permiso o licencia ambiental conforme a la ley o a los reglamentos.

También podrá celebrarse una audiencia pública, durante la ejecución de una obra que haya requerido permiso o licencia ambiental, cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos exigidos para su otorgamiento o de las normas ambientales.

Las ONG, las comunidades indígenas, negras y la empresa privada pueden participar en los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo sostenible con delegados.

### **B. Acceso a la participación en políticas**

Las políticas y las estrategias se pueden referir a declaraciones de intención o a una gran cantidad de medidas que orientan la agenda política y la decisión de implementar varias de ellas. Los planes y los programas identifican las opciones para llevar a cabo estas políticas; y la legislación fija reglas de largo plazo para su implementación.

Las decisiones sobre políticas / estrategias, planes programas y legislación (PEPPL) vinculadas con el medio ambiente y que se toman en el ámbito nacional, estatal y municipal, pueden afectar significativamente a la población y al capital natural de la región porque:

- Regulan sectores productivos que son parte importante del Producto Interno Bruto.
- Fijan el marco para el consumo de los recursos naturales (distribución del agua, del suelo, extracción de minerales, explotación de bosques, etc.).
- Fijan el marco de protección ambiental (control de contaminación, tratamiento de aguas residuales, transporte de sustancias tóxicas, etc.).
- Afectan a las industrias que dan empleo.

En esta subcategoría se evalúa el fomento a la participación social que las autoridades responsables ejercen con relación a sus PEPPL. Contiene diversos indicadores que se organizan en tres temas principales:

- Acceso a la información sobre procesos de toma de decisiones.
- Oportunidades para participar.
- Resultados de la participación.

*Tabla 17: Indicadores Categoría II, Subcategoría B.*

<b>Subcategoría B: Participación en políticas, estrategias, planes, programa o legislación nacionales o subnacionales.</b>
--

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

<b>Participación / Política (P/P)</b>
P/P1 – Plazo de tiempo anticipado para la notificación del proyecto de política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P2 – Calidad de la información que apoya la participación en política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P3 – Existencia y disponibilidad de políticas, estrategias, planes, programas y leyes en los registros / archivos públicos.
P/P4 – Oportunidad de la notificación de la intención de desarrollar política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P5 – Oportunidad de comunicación política, estrategia, plan, programa, o legislación finales.
P/P6 – Herramientas de comunicación usadas para difundir política, estrategia, plan, programa o legislación.
P/P7 – Comunicación de proyectos de política, estrategia, plan, programa, o legislación, dirigida a grupos socioeconómicos o culturales marginados.
P/P8 – Grado de consultoría para la definición de los parámetros o alcance de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P9 – Amplitud de la consulta en la etapa de proyecto de política, estrategia, plan o legislación.
P/P10 – Consultas realizadas con grupos culturales y socioeconómicos marginados sobre política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P11 – Duración del periodo de comentario público acerca de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P12 – Participación pública en la implementación y revisión de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P13 – Oportunidad de información entregada al público acerca de los resultados de las consultas en el desarrollo de política, estrategia, plan, programa, o legislación.
P/P14 – Incorporación de la información del público en el diseño o implementación de política, estrategia, plan, programa, o legislación.

Los indicadores 1, 2, 3, 4, 5 y 12 permitirán evaluar los esfuerzos de parte del Estado para incorporar la participación social en sus procesos de toma de decisiones (calidad. Los indicadores restantes permitirán identificar si existe la posibilidad de que los afectados o interesados puedan obtener información sobre cómo participar, sobre el estado de un proceso de toma de decisión, o sobre el resultado de una decisión (accesibilidad).

### **1. Casos estudiados**

*Planilla IIB. Participación en decisiones sobre políticas, estrategias, planes, programas o legislación en el ámbito nacional y subnacional*

Sectores seleccionados:	<b>Áreas Protegidas, Sector Forestal, Sector agrícola, Política antidrogas</b>
-------------------------	--

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

<i>Razones fundamentales para elegir sectores (porcentaje de PNB, porcentaje de mano de obra, impacto en la región, etc.):</i>	<b>Se eligieron dos casos exitosos de participación con impacto regional y nacional caso: Política de Parques para la gente (1998-2002) y Plan Nacional Forestal, un caso que ha generado gran conflicto social con enorme impacto ambiental (la política de erradicación aérea con glifosato) y un caso que se convierte en precedente para las decisiones en materia de importación de Organismos Vivos Modificados en el país sin expedición de licencias ambientales.</b>				
<b>Estudios de Caso</b>	<b>Caso 1 (Política)</b>	<b>Caso 2 (Estrategia)</b>	<b>Caso 3 (Plan)</b>	<b>Caso 4 (Programa)</b>	<b>Caso 5 (Legislación)</b>
<i>Nombre/título de la política, estrategia, plan, programa o legislación</i>	Política Parques Para la Gente/Política de participación social en conservación		Plan Nacional de Desarrollo Forestal (1999 - 2024) Plan Verde: Bosques para la Paz. (1998-2002)	Programa de erradicación de cultivos ilícitos a través de la fumigación- Plan Colombia	Resolución para la Importación y siembra del algodón BT/ Política de Bioseguridad
<i>Autoridad que toma las decisiones/que las lleva a cabo (entidad fiscal o privada que actúa como líder en el proyecto)</i>	Ministerio del Medio Ambiente, Unidad Administrativa de Parques		Ministerio de Medio Ambiente. Dirección de Ecosistemas Estratégicos	Dirección Nacional de Estupefacientes	ICA , Instituto Colombiano Agropecuarios
<i>Fechas (indique etapas de la planificación, inicio y término, según corresponda)</i>	Planificación: Primer año, 1998 Ejecución: 1999-2002		Planificación Primer año, 1998 Ejecución 1999-2002	Planificación , primer semestre 2000 Ejecución 2000-2004	Planificación Marzo- Mayo de 2002 Ejecución 12 Mayo al 24 de Mayo 2002
<i>Ubicación Ciudad: Provincia/Región:</i>	Cubre todas las Áreas Protegidas en el país, sede principal en Bogota		Consultas en Cinco regiones en el país, sede principal en Bogotá	Varios departamentos con cultivos de usos ilícito: Putumayo, Nariño, Santanderes, Tolima	Región del Caribe Colombiano
<i>Escala (nacional, subnacional: estatal,, regional, local)</i>	Nacional		Nacional	Departamental	Regional
<i>Sector económico</i>	Áreas Protegidas		Sector Forestal	Narcotráfico	Agricultura
<i>Descripción de la decisión e impactos esperados</i>	Construcción participativa de la Política Nacional a partir de la realidad local, apropiación de la política por parte de los diversos actores involucrados		Proceso de participación de sector público y privado, social y regional en la construcción de una política nacional de bosques	Utilización de mecanismos de participación popular, como acción popular y tutela frente a una decisión que ha causado gran impacto ambiental y	Utilización de mecanismos de participación para evidenciar la negativa para la expedición de una licencia

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

				social.	ambiental por parte de la autoridad ambiental
<i>Otra información (datos sobre la demografía del sector afectado, porcentaje del producto nacional bruto (PNB) o empleos afectados por el sector o proyecto, información sobre el medio ambiente / clima del área, etc.)</i>	Por primera vez se construye una política de protección de áreas protegidas con las comunidades locales en un área que ocupa el 10% del territorio nacional.		Se generan compromisos a largo plazo de manera que la política trascienda el ejercicio de un periodo gubernamental y se extienda por 20 años.	Se genera una gran movilización nacional y social y un rechazo de la opinión pública por una decisión que afecta la salud y el ambiente áreas muy ricas en Biodiversidad. Se generan más de 8,000 quejas por impactos en la salud.	Dicha resolución trae como consecuencia la libre importación de OVMs sin ninguna consideración en materia de Bioseguridad para el país.
<i>¿Es este proceso de toma de decisiones representativo de su tipo?</i>  <i>¿Por qué o por qué no (alcance del avance, cantidad de oportunidades de participación ciudadana, nivel de interés público, velocidad del proceso, etc.)?</i>	Es la primera vez que se diseña la política de áreas protegidas con participación de sectores locales y étnicos durante un largo proceso a través de talleres en las diversas regiones. Se generó un reconocimiento y legitimidad del rol del Estado en estas zonas marginadas.		Esta construcción de política contiene un enfoque participativo y un aprendizaje social de la política de bosques que se había iniciado con anterioridad en 1996. El proceso iniciado en 1998, implica una práctica pedagógica de construcción de consensos entre diversos sectores y regiones generando compromisos para implementarla a largo plazo	La constante en las políticas de erradicación de cultivos de uso ilícito ha sido su carácter impositivo desde sus inicios en 1994. La participación ciudadana es mínima en los procesos de decisión, y máxima en los procesos de movilización y debate público contra el gobierno respecto de su responsabilidad pública en la toma de una decisión con profundos impactos para la salud y el ambiente. No contempla Consulta Previa u otros mecanismos de participación en la decisión.	Es la primera vez que se expide una resolución para permitir la importación de OVMs sin que medie un proceso de deliberación democrático en el marco de una regulación en materia de Bioseguridad. Se convierte en el antecedente para permitir la libre importación de transgénicos en el país obviando la expedición de licencias ambientales



## 2. Análisis de los casos estudiados

Tabla No. 18: Promedio de los indicadores de políticas

NOMBRE DEL CASO	CALIDAD	ACCESIBILIDAD
Plan Nacional de Desarrollo Forestal (1999 - 2024) Plan Verde: Bosques para la Paz. (1998-2002)	85,71	94,6
Política Parques Para la Gente/Política de participación social en conservación	76,14	80,36
Resolución para la Importación y siembra del algodón BT/ Política de Bioseguridad	52,29	69,00
Programa de erradicación de cultivos ilícitos a través de la fumigación- Plan Colombia	48,07	56,36

## 3. Justificación

- **Calidad:**

En dos de los cuatro casos, Plan Forestal y Política de Parques 1998-2002, el gobierno convocó la participación en los procesos de decisión de política pública. Se conformaron equipos de trabajos interdisciplinarios, interinstitucionales e interministeriales, y luego se invitaron a gremios, universidades, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales para participar en el diseño de lineamientos de las políticas a largo plazo. Se realizaron varios talleres regionales con comunidades afro americanas, indígenas y locales. (Pacífico, Antioquia, Amazonia, Costa Atlántica) En los otros dos casos, uno relativo a la resolución que autoriza la siembra del algodón BT, no se consulta previamente a las comunidades para discutir la decisión sobre introducción, liberación y siembra de los OGMs; Organismos Genéticamente Modificados. Y otro, el caso del programa de fumigaciones a los cultivos ilícitos, se origina en una política del ámbito de la seguridad, por lo cual incorpora normas y políticas, que pueden vulnerar disposiciones ambientales. Por la misma razón no hay ningún tipo de consulta en el momento de la toma de decisiones, en su implementación, o revisión.

- **Accesibilidad**

La posibilidad que tienen los afectados o interesados de obtener la información sobre como participar, o intervenir en un proceso de decisión ambiental es amplia en dos de los casos mencionados: para la elaboración del Plan de Desarrollo Nacional Forestal, y la Política de Parques se suministró abundante información, se realizaron eventos en diversas regiones del país así como en las áreas protegidas. Se participó no solo en la elaboración de los diagnósticos, sino también en la definición de planes regionales y

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

en las propuestas de política nacional. Se contó con información actualizada por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, organizaciones no gubernamentales y entidades del Ministerio del Ambiente. Además de las herramientas de Internet, se elaboraron publicaciones, notas de prensa, memorias, talleres de socialización de resultados, antes de iniciar los talleres de implementación. Las decisiones finales se dieron a conocer en diversos foros de carácter nacional, en publicaciones y documentos de política así como por medio de talleres para el seguimiento y evaluación en cada una de las áreas. Ej: Sistemas Agrarios Sostenibles, Ordenamiento territorial, etc. Estos procesos generaron un cambio en la cultura institucional respecto de la formulación de políticas ambientales en el país, se disminuyen y en algunos casos se suspenden durante el actual gobierno.

En contraste, se describen otros dos casos, en el anterior período gubernamental, en relación con la expedición de la resolución que autoriza la siembra experimental del algodón BT, y el programa de fumigaciones PECIG, donde la información es restringida, las decisiones se toman en espacios cerrados a la opinión pública, y a pesar de que se formulan varios derechos de petición sobre información no confidencial y de uso público como pruebas de campo, bioseguridad, ensayos, datos de investigadores, las peticiones arrojan resultados insuficientes, y más teniendo en cuenta la envergadura de la decisión. En ambos casos se consiguió la información de manera extraoficial, y en cantidad menor por medio de canales regulares, lo cual ocasionó serios cuestionamientos, y acciones legales interpuestas por la sociedad civil, y mermó su posibilidad de participación informada, y previa.

### **Casos estudiados.**

Para esta subcategoría se seleccionaron cinco casos de estudio de las siguientes combinaciones de tipos de decisión: a) una política o estrategia y un plan, b) una política o estrategia y una legislación o, c) un programa y un plan o una legislación (esta es la opción seleccionada. Los casos de estudio elegidos:

Representar cinco escalas diferentes: (los casos por ejemplo pueden incluir una estrategia en el ámbito de país, de desarrollo de bosques, y un plan regional para el ordenamiento territorial).

Incluyen los sectores de mayor producción económica en el país, como productores de recursos de contaminación, industrias procesadoras o extractivas. (Uno de los casos proviene de uno de estos sectores).

Incluye un sector y un tipo de proceso de toma de decisiones relevantes y representativas, ni el mejor, ni el peor. Un caso permite mostrar las oportunidades de participación ciudadana.

Incluye las situaciones más recientes posibles, cuya antigüedad no exceda los cinco años.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Al menos dos casos combinan dos tipos de decisión:

- Dos Políticas Convergentes (Política parques con la gente / política social para la conservación).
- Un programa y un plan (Plan Nacional Forestal / Plan verde: Bosques para la paz).
- Una política o estrategia y un plan (Programa de Erradicación Aérea de Cultivos Ilícitos/ Plan Colombia).
- Una política o estrategia y una legislación Resolución 01035 del 10 Mayo de 2002 del ICA, Importación y siembra del algodón BT/ Política de bioseguridad).

### ❖ **Caso 1. Plan Nacional de Desarrollo Forestal (1999 - 2024) Plan Verde: Bosques para la Paz. (1998-2002)**

Colombia ocupa el séptimo país con mayor cobertura de bosques naturales tropicales<sup>5</sup> con 52, 862,000 hectáreas y es el segundo en número de especies de plantas en su territorio.<sup>6</sup> A pesar de su gran oferta ambiental, la explotación no sostenible de los recursos forestales, la ampliación de la frontera agrícola, el consumo de leña para usos energéticos, el fuego, la explotación minera a cielo abierto, la inadecuada implementación de algunos proyectos de infraestructura y la siembra de los cultivos ilícitos son factores que amenazan la integridad de este gran patrimonio. En 1996, se define la Política de Bosques con el fin de unificar criterios, requisitos y procedimientos para garantizar el aprovechamiento sostenible de los bosques, su conservación y adecuada administración, y se propone la elaboración de un Estatuto Único Forestal<sup>7</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal, PNDF, aprobado por el Consejo Nacional Ambiental en el año 2000 busca orientar la participación, en la construcción progresiva del desarrollo forestal. Y para darle continuidad, se adoptó el Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques en Colombia, denominado Plan Verde: Bosques para la Paz para el periodo gubernamental: 1998-2002.

El Plan verde, contempla dos ejes de acción estratégica: (i) reactivar la participación de los actores en las diversas regiones, y (ii) el desarrollo de los esquemas de cofinanciación local y regional. A fines de 2002 la cifra de reforestación protectora superó las 106.000 hectáreas, es decir, 36,000 más que el cuatrienio anterior, pese a las limitantes socio-económicas y las adversidades climáticas.<sup>8</sup> El Plan Verde, reconoce las normas especiales sobre participación y consulta existentes para la ciudadanía en general, y para las comunidades indígenas y afro-colombianos en

<sup>5</sup> Según la "Evaluación de los Bosques del Mundo", publicado por la FAO (1999)

<sup>6</sup> MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Logros y Avances de la Gestión Ambiental en Colombia. "Proyecto Colectivo Ambiental". Informe de Gestión 1998-2002. Áreas Temáticas: Bosques. Pp. 41

<sup>7</sup> MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. UPA. Política de Bosques. Documento CONPES 2834. Santafé de Bogotá. 1996. 35 p.

<sup>8</sup> Ver. Desarrollo de la reforestación protectora y comercial a escala nacional entre 1998 y 2001. Figura No. 2.1 p.45. en Cap. 2. Áreas Temáticas: Bosques. Logros y Avances de la Gestión Ambiental. Ibíd. P.45

especial<sup>9</sup>. Más allá de simples consultas o procesos de participación se trata de reconocer los derechos establecidos en normas especiales, en particular las relativas a la propiedad de los territorios, ya que constituyen derechos colectivos fundamentales.

El avance obtenido con el proceso participativo en torno al PNDP lo convierte en un referente del proyecto de Ley Forestal, que actualmente se está presentando en el Congreso Nacional colombiano sin tener en cuenta los derechos de las comunidades, ni de las ONG ambientalistas, y el cual es uno de los casos de la sección sobre Justicia Ambiental.

### ❖ **Caso 2. Política Parques para la gente (1998-2002)/ Política de Participación Social Para la Conservación**

El Sistema de Parques Nacionales en Colombia está conformado por 46 áreas protegidas aproximadamente en 9,000,000 has que corresponde al 8.5% del territorio nacional. En ellas se protege cerca del 40% de los 58 centros de endemismo identificados, incluyendo 12% de refugios húmedos, y secos, y dos de los más importantes hot spots de alta biodiversidad mundial: El Corredor del Chocó biogeográfico y los bosques amazónicos.<sup>10</sup> A partir de la Ley 99 de 1993, con la creación del Sistema Nacional Ambiental, (SINA), la conservación adquirió nuevos recursos, mayores prioridades y significó una apertura hacia la participación de la sociedad civil. La Unidad de Parques formalmente creada en 1994<sup>11</sup> se constituye a partir de entonces, en la entidad encargada del manejo de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas en coordinación con entidades y organizaciones sociales de acuerdo a la Ley 99 y los decretos 1124 de 1999 y 622 de 1977. Con la Política de “Parques para la Gente”, se empieza a incentivar el reconocimiento y valoración de los actores, sociedad civil organizada, los grupos étnicos y comunidades campesinas, que habitan en los parques y zonas de influencia, en el Manejo de las Áreas del Sistema.

La política “Parques para la Gente” 1998-2002, pretendió actuar sobre las causas y no sólo sobre los efectos del problema socio-ambiental que presiona las áreas protegidas en Colombia, articulando las competencias de la administración pública con la satisfacción de las necesidades de las comunidades, transformando un sistema nacional de gestión en un sistema descentralizado y desarrollando un modelo de gestión financiera auto sostenible.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Convenio 169 de la OIT (Art. 1 y 13 a 19), Código Civil Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sentencia de la Corte Constitucional No T-380 de 23 de Septiembre de 1993. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Art. 6 de la Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. En lo que atañe al derecho territorial reconocido a las comunidades afro colombianas que habitan la región del Pacífico ver, Art. 3,4 y 7 de la Ley 70. Respecto de las atribuciones a pueblos y comunidades indígenas así como las comunidades afro colombianas, en materia de la administración colectiva con “amplio poder para definir las opciones de aprovechamiento de la tierra y los recursos” se encuentran los artículos 6,7 y 19 a 25, así como la ley 99 en su artículo 67.

<sup>10</sup> Ministerio del Medio Ambiente. Política de Participación Social en la Conservación. Bogotá, D.C. 2001. p.17

<sup>12</sup> “Instrumentos de Planeación Ambiental en Colombia”. Las Voces del Sina. P. 120. Ministerio del Medio Ambiente. 2002. Bogotá DE.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

La Política “Parques con la Gente” se estructuró en torno a seis lineamientos básicos, entre los cuales destacamos los referentes a participación:

- Procesos de concertación con todos los sectores sociales e institucionales que concurren en las áreas protegidas.
- Programas concertados de coordinación para el ordenamiento y manejo de las Áreas protegidas incluyendo resguardos indígenas, territorios étnicos y reservas campesinas.
- Alianzas y Convenios con grupos organizados de la Sociedad Civil como la Red de Reservas de la Sociedad Civil.

Esta política significó la suma de diversos actores del SINA, Sistema Nacional Ambiental a través de un esquema descentralizado de gestión y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP. Participaron activamente comunidades indígenas, organizaciones campesinas, Corporaciones Regionales Ambientales, Institutos de investigación Sinchi, Von Humboldt, varios municipios y organizaciones gubernamentales nacionales e internacionales.

### ❖ **Caso 3. Resolución 01035 del 10 Mayo de 2002 del ICA, importación y siembra del algodón BT/ Ley de Bioseguridad 740 de 2002**

El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA),<sup>13</sup> mediante resolución 01035 del 10 de Mayo de 2002 autorizó, a la empresa Monsanto, la importación de 50,000 Kg de semillas de algodón BT con destino a ensayos semicomerciales en aproximadamente 2000 hectáreas en la región del Caribe colombiano. El Ministerio del Medio Ambiente, no exigió la licencia ambiental<sup>14</sup>, del bioplaguicida BT, desconociendo el Principio de Precaución<sup>15</sup> consagrado en la Constitución Política<sup>16</sup>, el Convenio de Biodiversidad<sup>17</sup>, el Protocolo de Bioseguridad<sup>18</sup> y la normatividad existente sobre Licencias ambientales.

Un grupo de organizaciones ambientalistas con el Grupo Semillas a la cabeza comenzó a exigir la participación, a través de derechos de petición, y finalmente interpuso una acción popular, junto con otros actores de la sociedad civil, exigiendo la nulidad de la

<sup>13</sup> Encargado de asesorar al Ministerio de Agricultura en la formulación de la política y los planes de investigación agropecuaria, transferencia de tecnología y prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales.

<sup>14</sup> Reglamentada por el Decreto 1728 de 2002, derogada por, Decreto 1180 de Mayo 10 de 2003 y luego por el Decreto 1220 de 2005.- “La Licencia Ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad...que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales “... (Art. 50. Ley 99 de 1993. “Las licencias ambientales serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta ley. (Art.51)

<sup>15</sup> Ley 99 de 1993. (Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público para la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales), Art.1 Principios Generales: Principio de Precaución: “cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”. Establecido en la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

<sup>16</sup> El artículo 79 de la Constitución obliga al Estado a proteger y conservar la integridad del ambiente, entonces, la adopción de medidas eficaces para impedir su degradación, es una manifestación de este mandato.

<sup>17</sup> Aprobado por la Ley 164 de 1994 y declarados exequibles el Convenio y la Ley, por la Corte Constitucional en la sentencia C-519 de 1994, también, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio Climático, aprobado por la Ley 164 de 1994, declarados exequibles el Convenio y la Ley, en la sentencia C-073 de 1994.

<sup>18</sup> Ley 740 de Colombia 2002. Con el fin de establecer mecanismos de control de riesgos e impactos que pueden generar la transferencia, manejo, uso y liberación de organismos vivos modificados OVM.

resolución del ICA. Se arguyó que la Empresa propietaria de las semillas de algodón BT, Monsanto, participó en el diseño y ejecución del estudio así como en la elaboración del informe final conjuntamente con el ICA, (la instancia decisorio, de regulación y control en materia de transgénicos - Resolución ICA 3492), lo cual afecta la independencia de su evaluación.

El 17 de Octubre de 2003 el tribunal administrativo de Cundinamarca, falló la primera acción popular en contra del MAVDT, y la empresa Monsanto,<sup>19</sup> por omitir el trámite de una licencia ambiental para la introducción al país del biopesticida algodón BT<sup>20</sup>. Ordenó suspender la autorización otorgada por el ICA para la importación y siembra de la semilla de algodón BT, y al Ministerio del Medio Ambiente que diera curso al trámite de la licencia ambiental previa. Asimismo, envió el expediente a la Procuraduría General de la Nación para que se realizaran las investigaciones disciplinarias sobre los procedimientos administrativos utilizados en la aprobación de la siembra del algodón BT.

Este fallo reconoce el derecho de los ciudadanos para intervenir, y ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones sobre aspectos que puedan afectar el derecho colectivo a un ambiente sano. Esta sentencia es la primera que se pronuncia sobre la introducción de organismos transgénicos en el país, y sienta precedente respecto del rol del Ministerio del Medio Ambiente en materia de bioseguridad.

Sin embargo este fallo fue apelado, y el 4 de Febrero de 2005 el Consejo de Estado, revocó las determinaciones de primera instancia; y ordenó que todas las solicitudes sobre cultivos transgénicos que se tramiten con posterioridad, tienen la obligación de tramitar licencia ambiental ante el MAVDT. Adicionalmente, ordenó conformar una comisión de seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas por la empresa Monsanto, en ejercicio de esta actividad, y otras similares que arrojen prueba de amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

#### ❖ **Caso 4. Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos a través de la Fumigación/ Plan Colombia (PECIG) 2000-2004**

*Antecedentes:* Las Naciones Unidas en reunión de Diciembre 20 de 1988 adoptó la Convención relacionada con el tráfico ilícito de estupefacientes y en ella incluye la siguiente disposición “Cada una de las partes adoptará medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan sustancias psicotrópicas, tales como la planta de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio”<sup>21</sup>. Mediante la Ley 67 de

<sup>19</sup> Presentada en Febrero de 2003, por el Dr. Hernán Arévalo, profesor de la Universidad del Rosario, coadyuvada por el Grupo Semillas, la Fundación Derechos de Colombia, y la Defensora del pueblo con el apoyo del Grupo de Acciones Publicas de la Universidad del Rosario. Comunicado de prensa, “Fallo judicial en contra del algodón Bt en Colombia”. Grupo SEMILLAS.

<sup>20</sup> Esta acción popular se fundamenta en el hecho de que en las mayorías de regulaciones internacionales, se reconoce que las plantas BT son plaguicidas. A diferencia de pesticidas químicos que se aplican y se degradan con el tiempo, los OGMs son organismos vivos que pueden afectar el medio ambiente lo que exige una rigurosa evaluación de riesgos. Ibid. Pp. 3

<sup>21</sup> Art. 14 Medidas para erradicar el Cultivo Ilícito de Plantas de las que se extraen estupefacientes. En ellas se incluye que “Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

1993, Colombia aprobó la Convención de Viena, incluyendo sus disposiciones en la normativa interna<sup>22</sup>.

Sobre esta base el Consejo Nacional de Estupefacientes<sup>23</sup>, en su calidad de entidad coordinadora del Programa de Erradicación de los denominados cultivos ilícitos, y en ejercicio de las facultades conferidas expidió la resolución 001<sup>24</sup>, mediante la cual extiende y precisa las autorizaciones concedidas para la destrucción y erradicación de cultivos ilícitos en el país. Y la ley 30 de 1986, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes, establece que la destrucción de cultivos ilícitos se hará utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación de los ecosistemas del país<sup>25</sup>.

En desarrollo de lo anterior, se adoptó en 1994, el Programa de Erradicación de Cultivos con el herbicida glifosato, PECIG, que busca fortalecer y aumentar el uso de operaciones conjuntas de seguridad en las tareas de fumigación y erradicación<sup>26</sup>. Según la Dirección Nacional de Estupefacientes, el PECIG debe considerarse “como el plan de mitigación que ejerce el Estado frente a los impactos ambientales negativos ocasionados por los cultivadores ilícitos. La erradicación forzosa por aspersión aérea es el elemento disuasivo de la política frente a la vinculación de la población en el cultivo ilícito, y se adelanta a través de tres fases integradas: detección, aspersión y verificación”<sup>27</sup>.

---

tradicionales lícitos donde al respecto exista evidencia histórica así como la protección al medio ambiente”. Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. 1988

<sup>22</sup> El Art. 49 de la CP. Establece que “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de protección, promoción y recuperación de la salud”. El artículo 79 preceptúa que “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de los fines” y por último Art. 80. “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución... Además deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”.

<sup>23</sup> El Consejo Nacional de Estupefacientes, está compuesto por el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Educación Nacional, El Ministro de Protección Social, El Ministro de Relaciones exteriores, el Director Nacional de estupefacientes, El Procurador General de la Nación, El director del Departamento Administrativo de Seguridad, El Director General de la Policía Nacional, El Fiscal General de la Nación. (Art. 90. Modificado por el Decreto 2159 de 1992, art. 35.

Le corresponde al CNE velar por el cabal cumplimiento de las políticas para la lucha contra la producción comercio y uso de drogas que producen dependencia. La Ley 30 de 1986 establece un procedimiento para la destrucción de plantaciones ilícitas y en particular asigna al CNE la función de “disponer la destrucción de cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se pueden extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país”.

<sup>25</sup> Ley 99 de 1993, Art.1 Principios Generales: Principio de Precaución: “cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

<sup>26</sup> Resolución DNE 0001 del 11 de febrero de 1994.

<sup>27</sup> En la resolución No. 005 de Agosto 11 del 2000, se modifica la anterior, planteando las siguientes consideraciones: (a) “Las autoridades que deben realizar el seguimiento ambiental, sanitario y epidemiológico al programa son en el ámbito nacional los Ministerios de Salud, y Medio Ambiente y Agricultura a través del Instituto Colombiano Agropecuario ICA.” (b) “Que es necesario fortalecer mecanismos de control, seguimiento y monitoreo eficaces que permitan evaluar los impactos ambientales, agronómicos y de salud generados por el programa de erradicación de cultivos ilícitos y establecer criterios para la realización del programa”. © “Que frente al incremento de quejas por parte de la ciudadanía en varias regiones del país, ante las diferentes entidades del Estado (mas de 8.000 presentadas ante la Defensoría del Pueblo), debido a los presuntos daños ocasionados a la población, medio ambiente y entidades agropecuarias, o la presunta aspersión aérea con glifosato, es necesario buscar mecanismos idóneos y científicos que conduzcan a garantizar la protección de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos”.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Posteriormente, el Plan Colombia “Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado” (2000 -2004)<sup>28</sup>, propone en la estrategia antinarcóticos, “Fortalecer y aumentar el uso de operaciones conjuntas de seguridad durante tareas de fumigación y erradicación, y apoyar las nuevas estrategias del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en las pruebas y desarrollo de los agentes de control biológico, ambientalmente seguros y confiables, con el fin de encontrar nuevas tecnologías de erradicación”.<sup>29</sup>

La operación del PECIG está basada en las siguientes etapas: *Detección, Aspersión y Verificación*. En diciembre de 2000 se inició la primera fumigación masiva de cocales con glifosato en el marco del Plan Colombia<sup>30</sup>. Según la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, en enero de 2001, 30.000 hectáreas de sembrados habían recibido la lluvia del químico. Entre el 15 y el 25 de enero de 2001, una comisión de la Defensoría visita la región del Putumayo, junto con funcionarios especializados del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, y concluye que: “Las evidencias fueron tales que pedimos la suspensión inmediata de las fumigaciones y la indemnización de los afectados, cuya subsistencia se encuentra seriamente amenazada”<sup>31</sup>. Adicionalmente, en Julio de 2001 la Contraloría general de la República asevera que la erradicación química por aspersión esta generando impactos ambientales, económicos y sociales.

Varios ciudadanos entablan una acción popular contra el Ministerio de Medio Ambiente y la DNE para impedir el deterioro de los recursos naturales como consecuencia de la erradicación de cultivos ilícitos. El Tribunal Administrativo de Colombia admite la demanda contra el Gobierno representado por el Ministerio de Medio Ambiente, para que responda por los daños causados al medio ambiente y a las personas con las fumigaciones<sup>32</sup>. Finalmente en Abril de 2003, el Consejo de Estado falla en contra de la demanda y no concede las pretensiones de suspensión de las fumigaciones.

La Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, OPIAC, interpone una tutela en Julio de 2001, solicita el amparo de sus comunidades.<sup>33</sup> La Corte Constitucional falla la tutela a favor de su derecho a la participación, y dictamina que el

<sup>28</sup> Plan Colombia. Las “Diez Estrategias del Plan Colombia”. Elementos Básicos de la Estrategia Antinarcóticos. [http://www.analitica.com/va/hispanica/colombia\\_paz/4527677.asp](http://www.analitica.com/va/hispanica/colombia_paz/4527677.asp)

<sup>29</sup> <http://www.cultivosilicitoscolombia.gov.co/documentos/CultivosIllicitos/CultivosIllicitos.htm>. en Los Cultivos Ilícitos en Colombia.

<sup>30</sup> Según la Dirección de Policía antinarcóticos (ejecutora del PECIG, el glifosato utilizado en Colombia (Junio de 2001) esta compuesto por Glifosato (Roundup Ultra, POEA y Cosmoflux.

<sup>31</sup> “El panorama es desolador. Hay destrucción indiscriminada de selva, de cultivos legales, de plantas medicinales y de estanques piscícolas. La migración de la fauna es evidente, así como la contaminación de ríos y la disminución de la actividad productiva de la región.... En las personas, afecciones cutáneas y gastrointestinales, fiebre, dolores de cabeza, mareo, gripa y vómito fueron los males más comunes observados por la Defensoría”. en Lluvia de veneno en Colombia, Padilla Castro Nelson Fredy. El Correo UNESCO Mayo 2001.

<sup>32</sup>. (Expediente No. 02-022 Claudia Sampedro y otros) presentado en Enero 25 2001 y fallado junio 13 2003 por dos abogados expertos en derecho ambiental (Claudia Sampedro y Héctor Alfredo Suárez) con coadyuvancia de El Colectivo de Abogados, “José Alvear Restrepo” (ONG de Derechos Humanos) y Gustavo Petro, representante a la cámara. .... En la Acción Popular, se defiende la vida y la salud y derechos fundamentales de la población. Las intervenciones de la Defensoría y la Procuraduría expresan el interés de esa misma defensa de los derechos fundamentales de la sociedad civil. Al mismo tiempo se producen Fallos Judiciales en contra de las fumigaciones. Como el caso del Personero de Barbaocoas quien interpuso una Acción popular por daño a cultivadores.

<sup>33</sup> Tutela Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) Julio 23 2001. Revocación de la medida y no concesión de amparo OPIAC [agosto 6, 2001]



## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Gobierno omitió la consulta previa y la concertación a través de las instituciones representativas indígenas, de acuerdo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, aprobado por Ley 21 de 1991. Sin embargo en Agosto de 2001 la medida es revocada.

En Abril de 2001 la Dirección Nacional de Estupefacientes publicó la resolución 0017,<sup>34</sup> por el cual se adopta un procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersión aérea, y plantea que las quejas se canalicen a través de las personerías que reciben la queja y la envían a la policía antinarcóticos que la evalúa, luego se envían a la Embajada Americana quienes las devuelven. De las 8,354 quejas reconocidas por la DNE en 2004, se habían compensado tan solo 11 quejas.

En el 2001, las organizaciones representativas de comunidades y ONG elevan solicitudes a la Alta Comisionada de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>35</sup>, solicitando que cesen las fumigaciones aéreas contra los cultivos de uso ilícito por cuanto constituyen una violación a los derechos humanos, y al Derecho Internacional Humanitario, dado que atentan contra la seguridad alimentaria, la salud y el medio ambiente. En Octubre 12 de 2002, 11 ONGs Ecuatorianas y Colombianas presentan un informe sobre los impactos de las fumigaciones en zona de frontera<sup>36</sup>.

### • Acceso a la Participación en Proyectos

Sumándose a la definición de políticas, estrategias, planes, programas y legislación, los *proyectos* pueden ser considerados como *actividades relacionadas con nuevas inversiones, con producción de bienes, servicios o infraestructura, con concesiones, permisos o contratos, y con evaluaciones de impacto ambiental*.

En esta subcategoría se evalúa si la opinión pública tiene la oportunidad de participar en la toma de decisiones sobre proyectos, considerando que la participación social y su negligencia pueden influir en quienes los desarrollan y, a futuro, en la gestión ambiental.

Al igual que en la subcategoría anterior, los indicadores de esta subcategoría se organizan en torno a tres temas comunes:

Acceso a la información sobre procesos de toma de decisiones.  
Oportunidades para participar.  
Resultados de la participación.

---

<sup>34</sup> Resolución 0017 del 04-10-2001. DNE.

<sup>35</sup> Carta a Mary Robinson. [julio 17 2001] <http://www.mamacoca.org>

<sup>36</sup> Acción Ecológica: Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia. Octubre 2002. Ver <http://www.mamacoca.org>

Tabla No.19: Indicadores Categoría II, subcategoría C

<b>Subcategoría C: Participación en decisiones a nivel de proyectos (Participación / proyecto)</b>
Participación / proyecto 1 – Plazo anticipado de tiempo para la notificación de los documentos del borrador del proyecto
Participación / proyecto 2 – Calidad de la información que apoya la participación en el nivel de toma de decisiones en el proyecto
Participación / proyecto 3 – Existencia y disponibilidad de permisos locales y otros documentos del proyecto (por ejemplo contratos de concesión, contratos) que constan en registros / archivos públicos
Participación / proyecto 4 – Oportunidad de la notificación de la intención de aprobación de la actividad de desarrollo a nivel del proyecto
Participación / proyecto 5 – Oportunidad de comunicación de la decisión sobre el proyecto final
Participación / proyecto 6 – Herramientas comunicacionales utilizadas para difundir información acerca de las intenciones, borradores o decisiones en el ámbito de proyecto
Participación / proyecto 7 – Comunicación de información acerca de decisiones a nivel del borrador del proyecto dirigida a grupos socioeconómicos o culturales marginados
Participación / proyecto 8 – Grado de consultoría externa para la definición de los parámetros o alcance del proyecto
Participación / proyecto 10 – Consultas sobre decisiones a nivel del proyecto celebradas con poblaciones potencialmente afectadas por el proyecto propuesto
Participación / proyecto 11 – Duración del periodo de comentario público acerca de la decisión a nivel del proyecto
Participación / proyecto 12 – Participación pública en la renovación, extensión, modificación o terminación de las decisiones a nivel del proyecto
Participación / proyecto 13 – Oportunidad de información entregada al público acerca de los resultados de las consultas utilizadas en la toma de decisiones a nivel del proyecto
Participación / proyecto 14 – Incorporación de la información del público en la decisión a nivel del proyecto
Participación / proyecto 15 – Grado de participación de las partes afectadas o de los grupos de interés público en la implementación de las decisiones en la actividad a nivel del proyecto.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

**1. Casos estudiados**

*Planilla IIC: Participación en decisiones a nivel de los proyectos*

Sectores seleccionados:	Minero, energético	
<i>Razones fundamentales para elegir sectores (porcentaje de PNB, porcentaje de mano de obra, impacto en la región, etc.):</i>	Son procesos que generan precedentes para la toma de decisiones que afectan los pueblos indígenas y genera un precedente para el manejo de la Consulta Popular indígena en la expedición de licencias ambientales para decisiones en materia de exploración, y explotación petrolera.	
Estudios de Caso	Caso 1	Caso 2
<i>Nombre/título del proyecto, concesión, permiso, etc.</i>	Proyecto de exploración y extracción de petróleo en el bloque Samoré.	Proyecto de perforación del pozo Gibraltar I
<i>Autoridad que toma las decisiones/que las lleva a cabo (entidad fiscal o privada que actúa como líder en el proyecto)</i>	Ministerio de Medio Ambiente otorga la licencia ambiental sin una consulta adecuada	El Ministerio de Medio Ambiente niega la consulta popular indígena y expide la licencia ambiental
<i>Fechas (indique etapas de planificación, inicio y término, según corresponda)</i>	1991-1996 Primera Etapa exploración	1998-2002 Segunda Etapa perforación
<i>Ubicación Ciudad: Provincia/Región</i>	Bloque Samoré, territorio U'wa. Departamento de Arauca en la región de la Orinoquía	Pozo Gibraltar en el Bloque Samoré en el Departamento de Arauca
<i>Escala (nacional, subnacional: estatal, regional, local)</i>	Local	Local
<i>Sector económico</i>	Minero energético	Minero energético
<i>Descripción de la decisión e impactos esperados</i>	La comunidad indígena cuestiona la legitimidad de la consulta y la correspondiente expedición de la licencia ambiental. Las obras de exploración producen impactos ambientales y sociales en el territorio. Se agudiza el conflicto entre Empresa, Estado, actores armados y Comunidad indígena.	Se expide la licencia ambiental para la perforación del pozo sin que haya surtido el proceso de consulta indígena. Se confirma un nuevo contrato de asociación que incluye una extensión de 25% del área inicialmente explorada. El Ministerio de Minas adjudica varios terrenos de la comunidad U'wa a la Empresa colombiana de petróleos. El conflicto entre Estado, Empresa e Indígenas se agudiza.
<i>Otra información (datos sobre la demografía del sector afectado, porcentaje del producto nacional bruto (PNB) o empleos afectados por</i>	El territorio a explorar esta ubicado en un área poblada por 5,000 indígenas pertenecientes a 13 comunidades pertenecientes al pueblo U'wa- Cobaría, Tegria, Bovota, Rinconada desde tiempos remotos. El 29% pertenecía al	El Departamento de Arauca se encuentra ubicado al oriente de Colombia en la frontera internacional con Venezuela. La economía del departamento está representada en la riqueza petrolera. Arauca cuenta con una de las más importantes riquezas petroleras del país,

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

<i>Sectores seleccionados:</i>	Minero, energético	
<i>Razones fundamentales para elegir sectores (porcentaje de PNB, porcentaje de mano de obra, impacto en la región, etc.):</i>	Son procesos que generan precedentes para la toma de decisiones que afectan los pueblos indígenas y genera un precedente para el manejo de la Consulta Popular indígena en la expedición de licencias ambientales para decisiones en materia de exploración, y explotación petrolera.	
<b>Estudios de Caso</b>	<b>Caso 1</b>	<b>Caso 2</b>
<i>el sector o proyecto, información sobre el medio ambiente/clima del área, etc.)</i>	Sistema de Parques Nacionales, quien colabora en la redelimitación del territorio del área a explorar.	representando en promedio el 30.2% de la producción nacional, esencialmente a través del Oleoducto Caño Limón Coveñas que ha sido explotado por 14 años.
<i>¿Es esta decisión en el ámbito de proyectos representativa de su país?</i>  <i>¿Por qué o por qué no (alcance del proyecto, tipo de concesión, cantidad de oportunidades de participación ciudadana, nivel de interés público, etc.)?</i>	Si es representativa en lo que se refiera a las decisiones relativas a grandes megaproyectos de inversión minero energético en donde habitan comunidades indígenas. Los resultados son siempre los mismos, imposición, devastación, persecución y desplazamiento. Aparte de movimientos ambientalistas el público en general es más bien indiferente. No hay cubrimiento de medios.	Si es representativa en lo que se refiera a las decisiones relativas a grandes megaproyectos de inversión minero energético en donde habitan comunidades indígenas. Los resultados son siempre los mismos, imposición, devastación, persecución y desplazamiento. Aparte de movimientos ambientalistas el público en general es más bien indiferente. No hay cubrimiento de medios.

## 2. Análisis de los casos estudiados

*Tabla No.20: Promedio de los indicadores de proyectos*

NOMBRE DEL PROYECTO	CALIDAD	ACCESIBILIDAD
Proyecto de exploración y extracción de petróleo en el bloque Samoré.	49,86	67,86
Proyecto de perforación del pozo Gibraltar I	43,86	51

## 3. Justificación

- **Calidad**

Los esfuerzos de parte del Estado de incorporar la participación pública en los procesos de toma de decisión en los casos estudiados, sobre explotaciones petroleras, (dos fases: Proyecto de Exploración en el Bloque Samoré (1991-1996) / Proyecto de Perforación del Pozo Gibraltar 1. (1998- 2002) son limitados, por cuanto se trata de una intervención en la extracción de un recurso muy sensible, con alta demanda por parte de las empresas petroleras, y porque el área donde se encuentran localizado el recurso, es de alto conflicto social, histórico y a la vez, un territorio indígena. Si bien en la fase

de exploración previa en 1995, se promovió por parte del Estado una consulta previa para la expedición de la licencia ambiental, luego ésta es desconocida por la comunidad indígena U'wa por considerarla irregular en términos de la información previa necesaria, y la brevedad del tiempo requerido para tomar una decisión.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, interviene en el caso, y plantea una búsqueda de una solución amistosa, que es finalmente ignorada. El proyecto de exploración se llevó a cabo en contra de la posición de las comunidades indígenas, agravando el conflicto. En 1999, el MAVDT, cuatro años después, expide una nueva licencia ambiental para la fase de la exploración petrolera, sin convocar esta vez la consulta previa. El promedio de dos casos en que se niega la consulta en un mismo proyecto, es bastante alto y negativo, máxime si comparamos la voluntad política que existía para adelantar políticas nacionales participativas en este periodo 1998-2002.

A pesar de se publica la solicitud de licencia ambiental, en el órgano de divulgación oficial, y la Gaceta Administrativa Ambiental, esta información no llegó a las comunidades indígenas, que cuentan con escasos medios de comunicación y transporte. En la primera fase estas son asesoradas por la Defensoría del pueblo, en materia de sus derechos, los contenidos de la licencia, las sentencias y sus implicaciones en la segunda, solo es notificada a través de la organización nacional indígena. Se estrecha aun más el limitado proceso para la participación pública en materia de supervisión de la renovación, extensión, modificación o terminación del proyecto.

- **Accesibilidad**

La posibilidad de que los afectados o interesados puedan obtener información sobre cómo participar, en el estado de un proceso de toma de decisión en los casos estudiados, es bastante restringida. En el proceso de la expedición de la primera licencia ambiental para adelantar la exploración sísmica, la consulta previa es denunciada por la comunidad indígena por la insuficiente información proporcionada y los plazos impuestos para estudiar las implicaciones sociales del proyecto. Aun cuando contaron con la asesoría de universidades, ONGs y la defensoría del pueblo en esta fase, quienes además realizaron, videos y materiales didácticos así como instrumentos de cartografía, los organismos del Estado, salvo la Defensoría, estuvieron ausentes.

En el proceso de expedición de la segunda licencia para la perforación del pozo Gibraltar en la misma área, las comunidades indígenas no contaron con el apoyo de estas organizaciones. La autoridad ambiental rechazó la posibilidad de una consulta y ante la solicitud de información que presentó la ONIC, Organización Nacional indígena mediante una intervención administrativa ambiental, no les fue proporcionada ninguna información relevante. Solo fueron notificados de la solicitud de la licencia, pero no conocieron los borradores o decisiones en el ámbito de proyecto y tampoco se dio tiempo para hacer comentarios. Los documentos oficiales del proyecto, finalmente, no revelan si la información aportada por el público fue incorporada en el diseño o en la

decisión. En el año 2000, se instala una Comisión de Trabajo para realizar seguimiento a las obligaciones de la licencia, integrada por el Ministerio del Interior; el de Minas y Energía y Ambiente, ECOPETROL, Oficina de Planeación Ambiental, con muy poca representación de parte de los delegados de las organizaciones Indígenas.

- **Casos estudiados.**

Para esta subcategoría se seleccionó un caso de estudio representativo de los procesos de toma de decisiones, que expresan dos decisiones en el ámbito de proyectos.

Las decisiones:

- Representan proyectos o actividades de desarrollo aisladas, de un sector de desarrollo económico cuyos impactos sociales son significativos. (Minería y Forestal, Organización Territorial Indígena)
- Incluyan por lo menos un caso del mismo sector que los casos de estudio de la subcategoría anterior. (Participación, Política Parques)
- Incluyan por lo menos un caso que comprenda un Estudio de Impacto Ambiental. (Licencias Ambientales, Consulta Previa)

Los indicadores 1, 2, 3, 4, 5 y 12 permitirán evaluar los esfuerzos de parte del Estado para incorporar la participación pública en sus procesos de toma de decisión (calidad). Los indicadores restantes permitirán identificar si existe la posibilidad de que los afectados o interesados puedan obtener información sobre cómo participar, el estado de un proceso de toma de decisión, o el resultado de una decisión (accesibilidad).

- **Caso 1. Participación / Proyecto: Proyecto de Exploración y extracción de Petróleo en el Bloque Samoré (1991-1996) / Proyecto de Perforación del Pozo Gibraltar 1. (1998- 2002)**

Estos dos proyectos, pertenecen a un mismo proceso que inicia en 1991, el cual se divide en dos etapas diferenciadas, en el proceso de licencia ambiental. La primera, es sobre la prospección sísmica en el Bloque Samoré, y la segunda, para la perforación exploratoria en el Pozo Gibraltar 1<sup>37</sup>. En el 2005 se inicia una nueva etapa con la fase de explotación, que no se tuvo en cuenta para efectos de este trabajo.

**a. Primera Licencia a la Occidental de Colombia para realizar las actividades de prospección Sísmica en el Bloque Samoré.**

En 1991 se firma el contrato de asociación Samoré, entre ECOPETROL, Empresa Colombiana de Petróleos, y la Compañía de Petróleos Cordillera CHA, COPECO, para

---

<sup>37</sup> PENAGOS FORERO, María Fernanda. "El Estado Colombiano: Un actor pasivo frente a la problemática de los Indígenas U'wa en relación con sus derechos sobre la tierra". Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. Serie Documentos. Centro Editorial Rosarista. Bogotá 2001, P.19.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

realizar actividades exploratorias en un área inicial de 185.000 has, en el municipio de Guisan y Curará, departamento de Boyacá, Toledo, departamento de Norte de Santander, y Saravena y Tame en Arauca. En 1992, la compañía Occidental de Colombia inicia el proceso para la obtención del trámite de licencia ambiental ante el INDERENA, Instituto de los Recursos Naturales Renovables, en ese entonces la entidad competente.<sup>38</sup>

En marzo de 1993, la Organización Regional Indígena U'wa del Oriente Colombiano ORIWOC, solicita al Incora, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, la constitución del Resguardo Unico de su Territorio. Del total de hectáreas que conformaban el bloque Samoré, el 29% pertenecía al Sistema de Parques Nacionales Naturales El Cocuy y Tama y el 20% al resguardo de la comunidad U'wa Cobaría-Tegría-Bocota-Rinconada y la reserva Indígena Tauretes-Aguablanca.

En Junio de 1994 se le remite al Ministerio del Medio Ambiente, el trámite de la licencia ambiental, y se ordena realizar una consulta previa<sup>39</sup> la cual se efectúa los días 10 y 11 de Enero de 1995 en Cubará, Boyacá. Un mes más tarde, el 3 de Febrero de 1995, el Ministerio del Medio Ambiente expidió la resolución 110, por medio de la cual se otorga la licencia ambiental a la compañía occidental para iniciar las actividades de prospección sísmica del bloque Samoré.

A raíz del otorgamiento de la licencia ambiental la Defensoría del Pueblo comienza a recibir denuncias por parte del pueblo U'wa respecto de su inconformidad con los trabajos de prospección realizados en tierras que ellos consideran como su territorio tradicional. Alegando la falta de una consulta previa adecuada la Defensoría del pueblo presenta una Tutela el 10 de Agosto de 1995, ante el tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa fe de Bogotá, quien falla a favor de los U'wa sosteniendo que la licencia ambiental viola el derecho a la vida de la comunidad indígena. El 15 de Septiembre de 1995 la Occidental y Ecopetrol impugnan el fallo y la Corte Suprema de Justicia revoca esa sentencia el 19 de Octubre de 1995<sup>40</sup>.

La Corte Constitucional efectúa la revisión del fallo, y el 3 de Febrero de 1997, emite la sentencia SU-039, ordenando la realización de una nueva consulta. Mientras se

<sup>38</sup> Al respecto ver paginas Web: [www.minambiente.gov.co/uwa/docs/antecedentes](http://www.minambiente.gov.co/uwa/docs/antecedentes) y [www.ecopetrol.com.co/samore/internet/uwa.htm](http://www.ecopetrol.com.co/samore/internet/uwa.htm).

<sup>39</sup> Como complemento necesario en la interpretación del Convenio 169 de la OIT, el artículo 330 de la CP, plantea que: "La consulta previa es un derecho constitucional colectivo de los pueblos indígenas y un proceso de carácter publico, especial y obligatorio. Debe realizarse siempre que se vaya a adoptar decidir o ejecutar alguna medida administrativa, o proyecto publico o privado y legislativo, susceptible de afectar directamente las formas de vida de los pueblos indígenas en sus aspectos territorial, ambiental, cultural, espiritual, económico y de salud y otros aspectos que incidan en su integridad étnica".

Al respecto, existe una extensa normatividad internacional y nacional sobre consultas a comunidades indígenas y negras: Convenio 169 de la OIT: Ley 21 de 1991, Art. 4, 6, 7, 15,16. Constitución Política colombiana: Art. 2,7,8,10,11,13,14,40-2,68,72,79,95-8, 103, 104,105,246,286,287,329,330,332,339,340 y 357.

Otras Normas; Ley 89 de 1890 (fuero Indígena), Decreto 2001 de 1988, Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas) art.10, Decreto 710 de 1990 (reglamentario Código de Minas), Ley 70 de 1993, Ppios Art. 3 y 22, Ley 99 de 1993, Art. 76, Ley 160 de Reforma Agraria, Ley 191 (Zonas de Frontera) Art. 5 y 13, Decreto 1745 ( reglamentario de la ley 70), Decreto 2164 de 1995, (reglamentario reforma agraria) Art. 23, Decreto 1396 de 1996, Decreto 1397 de 1996 (Art.7,8,16) Decreto 1791 de 1996 Art. 44. LONDOÑO TORO Beatriz. Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental. Cáp. II Consultas a Comunidades Indígenas y Negras, Consultoría Ambiental Colectiva. Santa Fe de Bogotá D.C. mayo 1998. Pp.100.

<sup>40</sup> PENAGOS FORERO Maria Fernanda, *Ibid.*, Pp. 19.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

resuelven estas acciones judiciales continúan los trabajos de exploración en 202 km<sup>2</sup>, la cual culmina en 1996.

En 1997 la OEA de acuerdo a una petición del gobierno colombiano, realiza un estudio con la Universidad de Harvard en el cual se recomienda que la Occidental suspenda trabajos, y se efectúe una nueva consulta con mayor participación de los U'wa<sup>41</sup>. Ese mismo año la Asociación de Autoridades Tradicionales U'wa y la ONIC, Organización Nacional Indígena de Colombia, presenta una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, cuyo argumento central responde a una inadecuada consulta previa en términos de la falta de información y tiempo adecuado para intervenir en la toma de decisiones. En octubre se realiza una audiencia con las partes intervinientes, en la ciudad de Washington y en Noviembre la Comisión en visita a Colombia plantea una búsqueda de una solución amistosa.

### **b. Segunda Licencia Ambiental para realizar la perforación exploratoria en el pozo Gibraltar I, dentro del Bloque Samoré.**

En Octubre de 1998, la Occidental de Colombia solicita una licencia ambiental para la perforación de un pozo llamado Gibraltar I, que tiene un área de 21,3 km<sup>2</sup>. El Ministerio del Ambiente solicita un concepto a la División General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, DGAI entidad competente, conforme al decreto 1320 de 1998 que reglamenta la consulta popular, para certificar la presencia de comunidades indígenas en las zonas donde se puedan realizar proyectos.

En diciembre del mismo año, estas entidades se pronuncian afirmando que “la exploración de ese lugar no involucra pueblos indígenas”. Por su parte el Incora con base en el estudio del IDEADE sostiene que en esa zona no existe un resguardo, y sobre esta base no se realiza la consulta. Sin embargo, la presión indígena y el reconocimiento internacional logran detener el proceso de otorgamiento de la Licencia en 1998.

Se acelera el proceso de la ampliación del Resguardo Unico, la cual se concede el 6 de Agosto de 1999, mediante resolución de 056 del Incora, y en consecuencia la Occidental recorta su solicitud de licencia para perforar en 14,8 km<sup>2</sup>. Menos de un mes después, el 25 de Agosto, el Ministerio del Medio Ambiente solicita a la DGAI un nuevo concepto respecto de la presencia indígena en el territorio, el cual responde de nuevo negativamente. Finalmente el 21 de Septiembre de ese mismo año el Ministerio del Medio Ambiente expide la licencia ambiental por medio de la resolución 788.

La Organización Nacional Indígena, ONIC presentó recurso de reposición contra esa resolución, y el MAVDT confirmó su decisión. A pesar de la resistencia indígena, el 17 de Marzo de 2000 se confirma un nuevo contrato de asociación llamado Contrato Sirirí que incluye 47,000 hectáreas, un 25% más de la extensión inicial del Bloque Samoré. La Asociación de Autoridades Tradicionales, U'wa interpone una acción de tutela contra los Ministros del interior y del Medio Ambiente y la Compañía Occidental. En principio el

---

<sup>41</sup> ANAYA, MCDONALD y SOTO, “Observaciones y recomendaciones del Bloque Samoré” OEA y Universidad de Harvard, 1997 En: LONDOÑO TORO Beatriz. *Ibid.* pp., 1991-135.



## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Juzgado 11 Penal del Circuito de Bogotá la acepta y ordena suspender los trabajos, pero esa decisión es impugnada por los demandados y el Tribunal los apoya.

El 14 de Diciembre de 2000, el Incora le adjudica a ECOPETROL a solicitud del Ministerio de Minas y energía, 1,489 hectáreas, para constituir la “reserva petrolera especial del Bloque Samoré” las cuales incluyen varias fincas adquiridas por la comunidad U’wa ese mismo año. Finalmente el 3 de Noviembre de 2001 se inician los trabajos de perforación del Pozo Gibraltar I.

En 2005 ECOPETROL<sup>42</sup> solicita una nueva licencia ambiental al ahora, MAVDT, Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Social para la explotación del bloque Samoré. En Junio 2005, la División de Etnias, del Ministerio del interior, invita al pueblo U’wa a participar de un proceso de consulta previa. El pueblo U’wa, prevenido, después de casi 10 años de lucha, cuestiona la validez misma de la consulta, en el sentido de que no garantiza los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas. Dice no *"porque aceptar la consulta previa es aceptar previamente la ejecución del proyecto, es consentir, es admitir y es desmayar en nuestras pretensiones."*<sup>43</sup>

### **Conclusiones del capítulo**

La Política de Participación social en la conservación, impulsada durante el periodo 1998-2002, buscó la integración de los conceptos de sostenibilidad, participación social, e interculturalidad para la gestión sostenible de las áreas protegidas. Se propuso buscar respuestas a las cuestiones centrales del diagnóstico de vulnerabilidad en estas áreas, relacionadas con el contexto de la crisis fiscal, el conflicto armado y la deslegitimación del Estado, en regiones periféricas afectadas por cultivos con fines ilícitos. La política de Parques con la Gente marca el rumbo de la institución, introduciendo interpretaciones y alternativas para dar solución a las problemáticas de uso y ocupación ilícita.

Pero ahora la orientación de autosostenibilidad, a través del apoyo del sector privado en los llamados “planes de negocios” en los diversos parques, y su articulación con programas procedentes de la inversión sectorial del Estado, como los Programas de Desarrollo Alternativo, no garantizó su continuidad. El giro de la Política Gubernamental a partir de 2002, asociada a un cambio en el espíritu de las relaciones internacionales, significó un retroceso en los procesos de participación social en los parques. Significó

---

<sup>42</sup> ECOPETROL, era una empresa industrial y comercial del Estado creada por la Ley 165 de 1.948 y regida por el Decreto No.062 de 1.970 y tiene su domicilio principal en Bogotá, D.C. Mediante el Decreto No. 1760 de 2003 se escinde y modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia pasando hacer una sociedad pública por acciones.

<sup>43</sup> Documento Posición oficial del pueblo u’wa, del 2 de mayo de 2005. “Indígenas U’wa se oponen con ayuno a interés de ECOPETROL por buscar petróleo en su territorio”. Diario el Tiempo, Junio 5 de 2005. “Los U’ Wa aplazan conversaciones con el gobierno colombiano hasta septiembre”. Actualidad Étnica 20 de Mayo de 2005.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

una nueva filosofía de la seguridad combinada con el referente de mercado, que en adelante orientará las medidas para el manejo y control de las Áreas Protegidas.<sup>44</sup>

El proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Forestal implicó el fortalecimiento de una cultura participativa en los procesos de decisión pública. Sin embargo el proceso se interrumpió, por una parte, por el cambio de las Políticas de Gobierno y, por la terminación del crédito del Programa de Manejo Ambiental Forestal.

Desde 2004 dentro del contexto de la Seguridad democrática, y teniendo en cuenta que existen cultivos ilícitos dentro de las zonas de parques naturales, el gobierno decidió autorizar la aspersión aérea con glifosato,<sup>45</sup> como resultado de estudios preparados por la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, en coordinación con la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos. La erradicación con glifosato afectará, lo mismo que los cultivos ilícitos, los bosques circundantes. Actualmente en Colombia y en los diversos países se desarrolla una campaña enorme de la sociedad civil para evitarlo.

La decisión del Tribunal administrativo de Cundinamarca, de exigir el trámite de una licencia ambiental para todos los organismos transgénicos que se pretende introducir en el país, luego de la entrada en vigencia del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad como respuesta a la Acción Popular interpuesta por la sociedad civil, es una victoria para la causa ambiental.

El reto que enfrentan ahora las organizaciones sociales ambientalistas, la academia, los agricultores y las comunidades locales, es el seguir y monitorear la elaboración de la ley nacional de bioseguridad así como el estudio y ejercicio de las acciones constitucionales, sociales y consuetudinarias, que permitan la protección de los derechos colectivos de los colombianos

La ley 30 de 1986 de antinarcóticos que crea el Consejo Nacional de Estupefacientes como máxima autoridad, le confiere el carácter de conducta delictiva a la siembra de coca y amapola, por lo tanto su erradicación no es objeto de consulta o participación social.

Colombia es uno de los países que cuenta con mayor desarrollo en materia de legislación ambiental, y de los mecanismos de participación pública y de defensa de derechos colectivos. Sin embargo existen casos de manipulación de esos mecanismos por parte del Estado, y se desconocen reiteradamente los derechos de los pueblos indígenas tan profusamente defendidos en la Constitución Política.

Una de las principales dificultades se ha presentado en el trámite de otorgamiento de las licencias ambientales, por la deficiencia en el desarrollo de las consultas previas.

---

<sup>44</sup> La política de parques con la gente, el conflicto armado interno y el gobierno de la "seguridad democrática" *Hernán Darío Correa* C. Guerra Sociedad y Medio Ambiente, Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez Becerra (Editores). Fescol. Bogotá D.C. 2003

<sup>45</sup> Ver párrafo 2 de la Resolución 013 de 27 de Junio de 2003, del Consejo Nacional de Estupefacientes. En su artículo primero, señala que el PECIG, (Programa de erradicación de Cultivos ilícitos a través de la Fumigación) a cargo de la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, autoriza operar en todas las regiones del país donde se evidencia la presencia de cultivos ilícitos.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Con la expedición del decreto 1320 de 1998, sobre consulta previa de comunidades indígenas, se esperaba que el gobierno solucionara y aclarara las omisiones y problemáticas suscitadas, pero las deficiencias en el texto mismo del decreto, no contribuyen a superar los errores. Este caso ha traído muchas consecuencias para los directos involucrados y en general para el país, debido a los intereses que toca.

El caso U'wa es muy importante desde la perspectiva de los derechos humanos ambientales, porque se trata de una lucha por los derechos de un grupo étnico como sujeto colectivo de derechos fundamentales. Este caso permite cuestionar la manera como se han manejado los mecanismos de participación desde el Estado para la defensa de la supervivencia, la integridad étnica de los Pueblos indígenas.

*Tabla No.21: Resumen de los puntajes de Acceso a la Participación*

<b>ACCESO A LA PARTICIPACIÓN</b>			
	<b>CALIDAD</b>	<b>ACCESIBILIDAD</b>	<b>PROMEDIO</b>
Marco general para sustentar la participación	95.33		
Participación en decisiones a nivel de políticas	65.55	75.09	70.32
Participación en decisiones a nivel de proyectos	46.86	59.43	53.14

Es evidente en el cuadro anterior, que a pesar del gran desarrollo en materia de legislación para la participación social en Colombia, ello no significa que exista una garantía para su ejercicio en términos de oportunidades y condiciones de accesibilidad por parte del Estado. Ello está sujeto a los intereses públicos y privados inmersos en el juego de las decisiones de política pública en un periodo gubernamental determinado, la información que circula no es oportuna ni rigurosa. Cuando se trata de marcos globales para la definición de políticas relativas al manejo y protección de bosques así como de las áreas protegidas es menester reconocer el gran avance en materia de convocatoria a diversos grupos de interés así como la articulación de agendas regionales y locales en las políticas publicas nacionales.

Sin embargo en la implementación de acciones concretas la voluntad política de parte del Estado se desvanece y los pactos sociales se disuelven, lo que genera desconfianza y frustración en la sociedad civil. Esto es evidente cuando se imponen por motivos de seguridad internacional acciones que afectan directamente la orientación de las políticas ambientales como sucede con el programa de fumigaciones con glifosato en áreas de bosques tropicales y áreas protegidas para erradicar los cultivos de coca.

También sucede cuando una empresa internacional presiona ante el Estado para conseguir una licencia, ya sea para tramitar un permiso a través de una resolución legal como es el caso de la importación del Algodón BT de propiedad de Monsanto, o el proyecto de exploración y perforación del Bloque Samoré por parte de la Occidental. Ello de muestra que el acceso transparente a la información y la participación oportuna

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

para intervenir en la orientación de una decisión pública en Colombia, es cada vez menor, pues no se garantiza el cumplimiento de las normas que permiten la intervención a las comunidades campesinas, organizaciones indígenas y en general a la sociedad civil en las decisiones que las afectan.

### **Recomendaciones**

Es importante tener en cuenta para efectos de un estudio comparativo, los periodos históricos, puesto que se entrecruzan dos gobiernos con orientaciones muy distintas respecto de la participación social en políticas públicas. En el caso colombiano la agudización del conflicto, y la agenda de seguridad nacional han afectado la intervención de las instituciones públicas, nacionales y regionales así como la de los pobladores locales en las áreas de mayor biodiversidad. Por esta razón es necesario trabajar con mayor detenimiento las condiciones históricas, políticas y económicas en las que se desenvuelve la construcción social de las políticas públicas.

Considero que el análisis general del estado de la participación social en la gestión ambiental en nuestros países no es posible realizarlo a partir de cuatro casos de políticas ambientales y dos casos de participación en proyectos. Es necesario para el análisis comparativo, adelantar una tipificación de casos (mineros, forestales, hídricos, etc.) en diferentes escalas y complejidades para mostrar resultados más completos. De igual manera la ausencia de análisis de los actores involucrados impiden seguir los conflictos de intereses y la lucha de poder que ocurren en los procesos de decisión política.

### Capítulo 3. ACCESO A LA JUSTICIA

En el sistema jurídico colombiano existen una serie de normas administrativas que tienen por objeto proteger el medio ambiente, asegurar la información y participación de los ciudadanos en el proceso de adopción de medidas administrativas, o de normas que afecten, o impacten el medio ambiente. En algunos casos, como en el de comunidades étnicas, desde la Constitución nacional se garantiza la consulta con estas comunidades. Asimismo, existe un conjunto de acciones administrativas, y judiciales que los ciudadanos y las organizaciones pueden poner en funcionamiento para garantizar que estén debidamente tutelados los derechos, y les permitan acceder a la justicia ambiental.

En Colombia el aprovechamiento de los recursos naturales, y la gestión sobre medioambiente se realiza a través de providencias administrativas, y éstas pueden ser apeladas ante el superior jerárquico y si este camino no resulta, puede en algunos casos llegar ante la justicia contencioso administrativa.

En otros eventos se pueden ejercitar preventivamente las acciones populares o de grupo así como la tutela, aduciendo una posible violación del derecho al medio ambiente sano, o que existe un daño ambiental producto de una decisión, o de una omisión en tomarla, o por causa de incumplimiento del lleno de los requisitos legales en determinado procedimiento. La duración de los procesos instaurados con base en tutelas es corta, pero no siempre procede para proteger el medio ambiente a menos que esté conexas con derechos fundamentales. Los procesos que se originan en acciones populares, y de grupo tienen una duración mayor, y se han obtenido fallos de importancia a favor del acceso a la información y la participación por causa de daño ambiental, o pretermisión de requisitos, en la adopción de decisiones. Así mismo existe la tipificación del daño ambiental así como del seguro ecológico como nociones, así este no se haya podido en la práctica implementar.

Los ciudadanos y las organizaciones han hecho uso intensivo de estas acciones administrativas y judiciales que se nos brindan con el objeto de garantizar la protección al medio ambiente, y el acceso a la información y participación.

Este capítulo revisa y evalúa el marco legal nacional en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales en Colombia, y describe las acciones que están a disposición de las partes que están directamente concernidas por la acción u omisión de las autoridades, para recurrir a la justicia ambiental ante jueces, tribunales o Corte Constitucional.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

En el parte de casos, se muestran en funcionamiento las normas que garantizan el ejercicio a un ambiente sano, y mediante casos concretos, cómo se aplican, en un proyecto de ley forestal, en el cual se ha denegado la información; un daño ambiental que conllevó el ejercicio de varias acciones populares que fueron acumuladas en un fallo del tribunal; y un caso de participación en una actuación administrativa, impulsada por la intervención de una ONG ambiental.

Tabla No. 22: Indicadores Categoría III, Subcategoría A.

	Subcategoría	Indicador de Base
<b>Indicadores legales</b>	Acción Legal	1. De conformidad con las disposiciones legales vigentes, en este caso ¿podría haber sido posible presentar una demanda en contra de una parte importante?
	Interés Jurídico	2. De conformidad con las disposiciones legales vigentes, en este caso ¿quién podría haber presentado un reclamo?
	Tribunales / foro	3. ¿Existe un tribunal o foro capaz de emitir decisiones vinculantes sobre el asunto en particular, que pudiere requerir acciones específicas (incluyendo la abstención) o pagos por parte de la parte querellada?
	Proceso	4. ¿Recibe el tribunal con beneplácito escritos de <i>amigos del tribunal</i> , de personas que no son partes del juicio?
	Apelación	5. De conformidad con las normas legales vigentes, si la reparación judicial es denegada o es inadecuada, ¿puede la parte demandante obtener la revisión o una apelación frente a un tribunal independiente, que tenga la competencia para revertir la decisión y obtener la reparación judicial solicitada?
<b>Indicadores de practica</b>	Subcategoría	Indicador de Base
	Acción Legal	6. En este caso en particular, ¿era posible interponer una demanda en contra de una parte relevante?
	Interés Jurídico	7. ¿Quién estaba en capacidad de interponer una demanda?
	Tribunales/ foro	8. ¿El tribunal/ foro fue independiente e imparcial?
		9. ¿Tenía el tribunal/ foro capacidad para poder influir en la calidad de la decisión?
		10. ¿Era accesible el tribunal/ foro (en términos geográficos, de oportunidad, de idioma, etc.)?
	Oportunidad	11. ¿Fue procesada la demanda de manera oportuna?
12. ¿Fue resuelta la demanda en forma oportuna?		

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

	Normas	13. ¿Existía un proceso de revisión adecuado de hecho y de derecho?
	Proceso	14. ¿Fue el proceso imparcial y equitativo?
		15. ¿El proceso fue transparente?
		16. ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, con datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?
		17. ¿Tuvieron las partes de un proceso la capacidad para obtener acceso a la información que presentara hechos relevantes para asuntos que estaban en disputa?
		18. ¿El tribunal/ foro recibió con beneplácito los escritos de amigos del tribunal provenientes de partes ajenas a la disputa?
	Resultado	19. ¿Se otorgó alguna reparación que estaba dirigida al asunto de fondo planteado en el caso?
		20. ¿Estuvo la decisión basada en la legislación vigente y fue razonada de forma apropiada?
		21. ¿El razonamiento de la decisión fue publicado y explicado por escrito, o fue dado a conocer por algún otro medio público?
		22. ¿Emitió el tribunal una decisión vinculante y ejecutable dirigida a las partes relevantes?
		23. ¿Existía alguna norma para monitorear el cumplimiento?
	Apelación	24. ¿Si no se otorgó una reparación judicial, o si ésta fue estimada como inadecuada por la parte demandante, estuvo esta última capacitada para solicitar la revisión por parte de, o la apelación por parte de un tribunal independiente, con capacidad para revertir la decisión y para otorgar la reparación judicial solicitada?
	Mecanismos Extrajudiciales	25. Si el caso involucraba un proceso judicial formal, ¿existía un tribunal no judicial alternativo que estuviera disponible o fuera susceptible de ser utilizado?
Factores Extra Jurídicos	26. ¿El costo o la capacidad financiera constituían una barrera frente a la justicia?	
	27. ¿Jugó un papel en sus efectos el conocimiento público acerca del problema subyacente, de la demanda, del proceso o en el resultado?	
	28. ¿Los factores sociales, culturales, económicos o políticos (tales como por ejemplo, la etnia, género, clase o afiliación política) influenciaron la conducta o el resultado del caso?	

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Los primeros 5 indicadores revisan el marco legal teórico, es decir lo que la ley señala. De esta forma, se evalúa si en cualquier caso con las mismas características se hubiera podido presentar una acción legal (incluyendo recursos administrativos), quién estaría en capacidad de hacerlo, ante qué autoridad y si es que existe alguna posibilidad de apelación legal.

Los 23 indicadores restantes se refieren a la práctica y miden aquello que sucedió realmente en cada caso de estudio, a fin de poder contrastar el marco teórico con su aplicación en la realidad, además de analizar el proceso y el resultado, así como considerar algunos factores extra jurídicos que en la práctica pueden presentarse.

### **A. Acceso a la justicia ambiental en Colombia**

*Tabla No.23: Marco de referencia sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales en Colombia*

Constitución Nacional Derecho al medio ambiente (artículo 79) 7, y artículo 88 sobre Acciones Populares
Decreto 2591 de 1991 Acciones de Tutela
Ley 472 de agosto 5 de 1998 sobre Acciones Populares y de Grupo
Ley 99 de 1993 en sus artículos 77 y Ley 393 de julio 29 de 1997 sobre acciones de cumplimiento
Ley 491 de 1999 que establece el seguro ecológico
Constitución Nacional artículo 330 información y consulta a Grupos étnicos y Decreto 1320

Al contrario de otros países en América Latina, Colombia dispone de una serie de acciones tipificadas para la defensa de derechos colectivos, y que se han aplicado, en numerosos casos, para la defensa del medio ambiente. Desde la Constitución nacional hasta normas de creación del SINA, Sistema Nacional Ambiental incluyen disposiciones que garantizan la información y la participación en las decisiones que afectan a los ciudadanos. Y en ejercicio de esos mecanismos se han puesto en marcha las diferentes herramientas para hacerse parte en las actuaciones administrativas por parte de comunidades y de ONG ambientalistas.

*Tabla No.24: Marco de referencia sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales en Colombia*

Constitución Nacional Derecho al medio ambiente (artículo 79) 7, y artículo 88 sobre Acciones Populares
Decreto 2591 de 1991 Acciones de Tutela
Ley 472 de agosto 5 de 1998 sobre Acciones Populares y de Grupo
Ley 99 de 1993 en sus artículos 77 y Ley 393 de julio 29 de 1997 sobre acciones



de cumplimiento
Ley 491 de 1999 que establece el seguro ecológico
Constitución Nacional artículo 330 información y consulta a Grupos étnicos y Decreto 1320

- **Derecho a un medio ambiente sano, y acciones para preservarlo**

En Colombia el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano está consagrado en la Constitución en su artículo 79, como un derecho de la persona humana. Sobre la base de la defensa de los derechos colectivos, entre ellos el de medio ambiente, se crearon un conjunto de acciones, entre las cuales están las populares que pueden ser interpuestas por un ciudadano o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas, o para solicitar se precautele su derecho. Están consagradas en la ley 472 de agosto 5 de 1998, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia.

Las acciones populares se definen como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Y se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Las acciones populares proceden contra toda acción, u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. No debe agotarse la vía gubernativa si el derecho o interés colectivo se ve amenazado, o vulnerado por la actividad de la administración. La acción popular puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo. Para volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco (5) años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración.

Están legitimados como titulares toda persona natural o jurídica; las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar; las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión; el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia; los alcaldes y demás servidores públicos, que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

La acción puede interponerse directamente o por medio de apoderado judicial. Y se dirige contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo.

- **Acción de tutela**

Es la garantía constitucional del derecho que tiene toda persona a la protección judicial de sus derechos fundamentales a través de un recurso efectivo, y se regula por el

Decreto 2591 de 1991, y es una garantía de los derechos fundamentales. La acción de tutela busca hacer valer los derechos fundamentales cuando están siendo violados sus derechos fundamentales están siendo vulnerados, o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, pueda acudir ante cualquier juez, en todo momento y lugar, para que de forma preferente y sumaria, obtenga protección inmediata, sin mediación de abogado.

No obstante que las acciones populares son las adecuadas para tutelar los derechos e intereses colectivos al ambiente, y esto haría improcedente esta acción, la tutela ha sido utilizada en materia ambiental<sup>46</sup>.

- **Acción de cumplimiento**

La Constitución nacional establece en su artículo 87, que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. Ley 99 de 1993 en sus artículos 77, y siguientes señala el procedimiento para la acción de cumplimiento en asuntos ambientales. Ley 393 de julio 29 de 1997, la cual desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política, y establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley, o actos administrativos. Puede ser titular cualquier persona podrá ejercer la acción de cumplimiento frente a normas con fuerza material de ley, o actos administrativos; las organizaciones sociales; y las Organizaciones No Gubernamentales.

- **Seguro ecológico**

La ley 491 de 1999 es la ley que establece el seguro ecológico como un mecanismo que permite cubrir los perjuicios económicos cuantificables a personas determinadas como parte, o como consecuencia de daños al ambiente, y a los recursos naturales.

- **Delito ecológico**

El incendio que se produzca intencionadamente en bosque, recurso florístico, o en área de manejo especial, el suministro, almacenamiento, transporte o eliminación de desechos peligroso, o nuclear, armas biológicas o nucleares tendrán incremento de las sanciones.

En el Título VII bis. Delitos contra los recursos naturales y el ambiente. Capítulo I. Se considera como tales el transporte, comercio, aprovechamiento, introducción, o quien se beneficie de recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos o genéticos de especie declarada extinta, amenazada o en vía de extinción

---

<sup>46</sup> Decreto 2591 de 1991, artículo 6: la acción de tutela no procederá "Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el Art. 88 de la C. N. El titular de un derecho fundamental conexo con el de medio ambiente pueden solicitar se aplique si el derecho está amenazado, o violado, así sea en situaciones que comprendan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable; o bien cuando sea evidente que la violación del derecho origina un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho..

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

También está catalogada como delito ecológico la invasión de áreas de especial importancia ecológica, tales como áreas de manejo especial, reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, reservas campesinas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida.

La explotación ilícita minera o petrolera, y las actividades relacionadas con la exploración, explotación, transformación, beneficio o transporte recurso minero o yacimiento de hidrocarburos

Asimismo, se considera delito el manejo ilícito de microorganismos nocivos. El que ilícitamente manipule, experimente, inocule o propague microorganismos, moléculas, sustancias o elementos nocivos que puedan originar o difundir enfermedad en los recursos fáunicos, forestales, florísticos o hidrobiológicos incurrirá en prisión de uno a seis años y multa de veinte a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Expresamente la contaminación ambiental de la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas o demás recursos naturales y pueda producir daño a los recursos fáunicos, forestales, florísticos o hidrobiológicos o a los ecosistemas naturales, está consagrada como delito ecológico.

Son responsables las personas naturales y las jurídicas para las cuales proceden multas, cierre de la obra o actividad, y arrestos o sanciones privativas de la libertad a los representantes legales.

### B. Acceso a la información

En esta sección hemos seleccionado tres casos: uno sobre derecho a la información y a la participación, en el caso de un proyecto de ley forestal; otro sobre daño ambiental relacionado con ejercicio de las acciones populares para lograr el restablecimiento de condiciones ambientalmente adecuadas para el río Bogotá, y por último la actuación de una ONG ambientalista en defensa del Humedal de la Conejera y su solicitud de ser considerada parte en el proceso de licenciamiento ambiental

### 2. Análisis de los casos seleccionados:

Tabla No. 25: Promedio de los indicadores de Legislación/ negativa a la información

	Información: Proyecto de Ley Forestal		
	DEBIL %	INTERMEDIO %	FUERTE %
Acción Legal		66,0	
Interés Público		66,0	
Tribunales/Foro	N/A		
Procesos	N/A		
Apelación	N/A		

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Tabla No.26: Promedio de los indicadores prácticas/Negativa de la información

		Información: Proyecto de Ley Forestal		
		DEBIL %	INTERMEDIO %	FUERTE %
Acción Legal			66,0	
Interés jurídico			66,0	
Tribunales/Foro			58,0	
Oportunidad			34,0	
Normas	N/A			
Proceso			34,0	
Resultado		33,0		
Apelación	N/A			
Mecanismos Extrajudiciales	N/A			
Factores Jurídicos	Extra			66,7

- **Justificación**

La norma permite que la administración, o el legislativo presenten iniciativas de leyes al Congreso, pero a su vez la Corte constitucional le ha señalado se requiere que en caso de que involucre comunidades étnicas, debe surtirse el procedimiento establecido en el Convenio 169 de la OIT, que fue ratificado mediante la ley 21 de 1991. En el caso del proyecto forestal esto se pretermitió y ha sido la mediación ciudadana y el uso de instrumentos de solicitud de información los que han sacado a la luz pública la existencia del proyecto; las repercusiones que tiene para el bosque natural, y el retroceso en términos de participación que representa.

La ausencia de aplicación de los mecanismos de información previa y de la consulta hace que el promedio sea bajo para calificar la actuación de tribunales, oportunidad, y demás elementos de medición. Pero a su vez la capacidad ciudadana ha sido elevada en reclamar justicia y se ha logrado cierto avance si consideramos el bajo punto de partida.

El hecho de que las zonas de bosque natural sean en su gran mayoría, a su vez territorios colectivos, ha influido para que el tema se traslade a la esfera pública. A pesar de la escasez de medio de comunicación para esta clase hechos en el país, el tema de la falta de información, y el contenido del proyecto mismo han sido objeto de debate fuerte en universidades, dentro de audiencias informales en el parlamento, y en foros de discusión pública.

- **Negativa de acceso a la Información**

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Desde el año de 2004, cursa un proyecto de ley número 264 de 2004, en el Congreso denominado Estatuto Forestal, procedente del MAVDT, y del Ministerio de Agricultura, el cual sólo fue conocido de manera tangencial por un conjunto de organizaciones ambientalistas, y comunidades, quienes reaccionaron dirigiendo derechos de petición de Información a la Comisión 5 de la Cámara de Representantes, demandando el derecho a la información ciudadana, de manera general, y al derecho a la participación y consulta de los grupos étnicos, de manera especial. Esto por cuanto la mayor parte del bosque natural existente en el país se superpone con áreas de resguardos indígenas y de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras. Y se solicita de suspenda el trámite del proyecto de ley nº 264 de 2004 por el cual se expide la ley forestal, en el cual no se cumplió el requisito del acceso a la información previa, y a la consulta previa.

A juicio de las organizaciones, el proceso adolece de suministro de información oportuna y la subsiguiente ausencia de participación informada, con lo cual se desconoce el alcance de la Sentencia C-891/02 de la propia Corte Constitucional, que estableció la necesidad de llevar a cabo la consulta previa formal dentro de los proyectos de ley, antes de radicarlos en el Congreso por la autoridad competente. Este fallo dispone que la entidad debe ofrecer a las comunidades, previamente a la radicación del proyecto en el Congreso de la República, las oportunidades debidas para que ellas conozcan a fondo el proyecto y puedan participar activamente e intervenir en su modificación<sup>47</sup>. Y este proceso debe incluir una información amplia la ciudadanía en general y las organizaciones ambientalistas con el fin de que puedan presentar sugerencias, modificaciones o exclusiones al texto, antes de ser presentado.

A estas alturas noviembre del 2005, las ONG y las comunidades han realizado diferentes gestiones que incluyen comparecencia en audiencias informales, derechos de petición ante el MAVDT<sup>48</sup>, y el Congreso, cabildeo ante grupos de parlamentarios; foros públicos ocasiones todas donde se ha insistido en el derecho que asiste a la población de tener información oportuna sobre las decisiones.

---

<sup>47</sup> "1. No es contrario a la Constitución que una entidad gubernamental elabore de manera autónoma un proyecto de ley sobre un asunto que milita en el ámbito de sus competencias, aún siendo del interés de los pueblos indígenas, pues tal actividad hace parte del ejercicio de sus funciones. Sin embargo es claro que, en ese caso, la entidad debe brindarle a las comunidades, en un momento previo a la radicación del proyecto en el Congreso de la República, las debidas oportunidades para que ellas no sólo conozcan a fondo el proyecto sino, sobre todo, para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación, si es preciso (subrayado fuera del texto. No obstante lo anterior, puede presentarse el caso de que la composición inicial del proyecto sea producto del esfuerzo conjunto y concertado de entidades y comunidades, evento en el cual se evidenciaría con más veras el cumplimiento de la participación indígena."

<sup>48</sup> Los pueblos indígenas rechazan el proyecto de ley forestal por ONIC *Thursday, May. 26, 2005 at 7:14 PM*  
[comunicaciones@onic.org.co](mailto:comunicaciones@onic.org.co)

Pronunciamento de los consejos comunitarios, organizaciones étnico territoriales de comunidades negras, pueblos indígenas, organizaciones de mujeres y organizaciones ambientalistas al interior del foro "discusión y análisis del proyecto de ley general forestal, mayo 2005

Comentarios al texto definitivo para segundo debate al proyecto de ley número 264 de 2004 - Cámara de Representantes-, por medio de la cual se expide la ley general forestal, lunes 13 de junio de 2005

- ***Daño ambiental.***

### **Antecedentes del caso**

Durante años el río Bogotá que atraviesa gran parte del centro de Colombia, y es tributario del Magdalena, el río mayor, ha sido objeto de vertimientos de industrias ribereñas, de aguas residuales sin tratamiento, y al bombeo y almacenamiento por parte de la Empresa de Energía de Bogotá, E.E.B. de las aguas negras que se produce como causa del embalse que se formó con las aguas de uso público de los Ríos Muña y Aguas Claras.

Pese a diferentes acciones que se surtieron por parte de entidades de control y de acciones ciudadanas en defensa del medio ambiente la situación se fue desmejorando hasta el punto de se interpusieron varias acciones populares con el objeto de determinar responsabilidades, y encontrar los correctivos necesarios. Uno de los demandantes adujo que la E.E.B. concedora del grave daño que está ocasionado a la comunidad de Sibaté, ha ordenado innumerables estudios técnicos tendientes a diagnosticar la solución del problema sin que hasta la fecha de la demanda 1º de octubre de 1992, hubiese emprendido una sola obra de las recomendadas y, agrega que esos estudios apuntan como solución definitiva la construcción y el montaje de plantas de tratamiento de aguas negras antes de ser depositadas en el embalse del Muña, por lo que se hace imprescindible proceder inmediatamente a ejecutar las obras necesarias para cesar en el daño ocasionado a la comunidad.

La entidad demandada adujo que la contaminación a que se refiere el demandante no es por causa del embalse del Muña, sino por el agua del Río Bogotá, el cual, 50 años después de construido el embalse, se ha convertido en una cloaca, producto de los residuos químicos que las fábricas y las industrias arrojan a su lecho, así como por las aguas negras de los alcantarillados de los distintos municipios por donde pasa, incluyendo las del Distrito Capital de Bogotá. Después la E.E.B. le denunció el pleito a la CAR, Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté, y Suárez, por cuanto de conformidad con los literales d), e) y f) del artículo 4 de la Ley 3ª de 1961 -la cual la creó-, es la competente para regular e implementar todas las políticas encaminadas a la descontaminación de las aguas, en consecuencia, señala que no es la empresa a la que le corresponde ejercer el control sobre la contaminación de las aguas del río Bogotá, sino, por el contrario, es afectada en cuanto sus equipos para la generación de energía tienen un período de duración bastante significativo. Lista de demandados se amplió, y el tribunal decretó la acumulación de acciones<sup>49</sup> dando lugar a una colosal demanda que involucró, o pretende involucrar a casi todos

---

<sup>49</sup> Además fueron incluidos como demandados al DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ y al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, como también a todos los municipios que se encuentran en la cuenca del Río Bogotá, a la CORPORACION AUTÓNOMA REGIONAL, "CAR". Y a una serie de empresas con actividades en la zona afectada

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

los actores que acción u omisión son responsables por la contaminación del embalse del Muña.

El proceso tuvo un punto culminante en 2004, cuando el Tribunal administrativo de Cundinamarca profirió sentencia desestimado todas las excepciones y declarándolos solidariamente responsables de la” catástrofe ecológica del río bogota y de la contaminación de los ríos y quebradas afluentes del primero y de que dan cuenta las pretensiones, por acción a todos los habitantes e industrias de la cuenca que desde hace no menos de veinte años han venido realizando sus vertimientos domésticos e industriales sin tratar como actores difusos, por omisión en el control de los vertimientos de las aguas residuales a la Nación (Ministerios de Minas y Energía / Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Instituto de hidrología y meteorología, “IDEAM”, Protección Social (Invima), Agricultura, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, “CAR”, al Distrito Capital de Bogotá - Dama- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Empresa de Energía Eléctrica, al Departamento de Cundinamarca y a los municipios de la cuenca alta,...”de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia”.

Por consiguiente quedaron amparados los derechos colectivos a un ambiente sano, a la salubridad pública y a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios dentro de los procesos acumulados por acción Popular incoados por los demandantes mediante acciones populares acumuladas y resolvió el caso a través de pactos de cumplimiento entre las diferentes partes, estableciendo el monitoreo de ese cumplimiento.

Sobra decir que actualmente el proceso tiene cerca de 40 demandas ante el Consejo de Estado, y los pactos de cumplimientos se encuentran amenazados por la presión de intereses institucionales públicos y empresariales.

### 2. Análisis de los casos seleccionados

*Tabla No.27: Promedio de indicadores de legislación/Daño ambiental*

	Daño ambiental: Sentencia del Río Bogotá		
	DEBIL %	INTERMEDIO %	FUERTE %
Acción Legal		66,0	
Interés Público		66,0	
Tribunales/Foro		66,0	
Procesos		66,0	
Apelación		66,0	

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Tabla No.28: Promedio de indicadores de prácticas / daño ambiental

	Daño ambiental: Sentencia del Río Bogotá		
	DEBIL %	INTERMEDIO %	FUERTE %
Acción Legal		66,0	
Interés jurídico		66,0	
Tribunales/Foro			77,33
Oportunidad		41,5	
Normas		66,0	
Proceso		66,0	
Resultado		62,8	
Apelación		50,0	
Mecanismos Extrajudiciales	N/A		
Factores Jurídicos Extra		58,00	

### 3. Justificación

En este caso se hace uso de una acción judicial precisa para este caso, que es interpuesta por varios accionantes, y se logra una acumulación que le otorga mayor entidad al caso. Se hace un amplio proceso para recopilar pruebas y elementos y técnicos que aclaren el fondo del problema y en el proceso el Tribunal puede realizar una serie de eventos para asegurar que las partes involucradas, públicas y privadas, se apersonen y responsabilicen de los correctivos que se consideran de mayor utilidad. La actuación del Tribunal ha sido reconocida como oportuna, y la decisión es de fondo, por lo cual el puntaje su desempeño es alto. Pero todavía no se han implementando todos los compromisos, y el fallo está siendo apelado.

- **Acceso a la participación**

#### **Antecedentes**

Bogotá posee una serie de humedales con una gran riqueza biológica, la cual ha sido objeto de numerosos estudios, y a pesar del crecimiento no planificado de la ciudad, algunos de ellos se han recuperado o mantenido, gracias en su mayor a la acción ciudadana. Para su defensa y preservación se han constituido ONG como la Fundación Humedal de la Conejera, que tienen como objeto principal la conservación de los recursos naturales, y en especial la preservación de este cuerpo de agua, y el ecosistema del cual hace parte.



## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Ocurrió que dentro del POT, Plan de Ordenamiento Territorial que se adoptó en 1998, se incluyeron definiciones sobre figuras, que en concepto de los ambientalistas desconocían la naturaleza de los humedales, y daban cabida a obras y usos contrapuestos con la conservación de esos sitios. El asunto se hizo crucial porque sobre parte del humedal, pasa el trazado de la Avenida Longitudinal de Occidente. ALO, y que en concepto de los técnicos generaba altos impactos sobre la zona. Estos se desprenden del denso tráfico que se espera pase por ella; y al hecho de que esta avenida cruza en buena parte el Humedal La Conejera y su zona de influencia.

Para hacerse oír la Fundación Humedal de la conejera, junto con otras organizaciones de vecinos, se hizo parte en el proceso administrativo, para apelar la resolución 1400 de 1999, adoptada por la CAR, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por medio de la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones. La intervención ciudadana tuvo como objetivo hacer que se repusiera esta decisión<sup>50</sup>. Asimismo, se formularon consideraciones técnico ambientales para ilustrar el proceso de adopción de decisiones en torno a la ALO, que se pusiera de presente ante el MAVDT<sup>51</sup>, encargado de conceder la licencia ambiental sobre esta obra.

Debido a la calidad técnica demostrada por estudios aportados<sup>52</sup>, finalmente se aceptó que en el proceso de licenciamiento ambiental de la ALO la Fundación La Conejera fuera interviniente, y se demostró con este caso que había de conseguir el ejercicio de participación en las actuaciones administrativas.

### **Conclusiones del capítulo**

Colombia posee una de las más fuertes legislaciones de carácter ambiental en la región, y de hecho su Código de Recursos Naturales y del medio Ambiente data de mediados de la década del 70, muy cercana a la adopción de la Declaración de Estocolmo. En 1991, mediante un proceso participativo se logró que el texto constitucional recogiera muchas de las aspiraciones del movimiento ambiental y de las obligaciones que se derivan de la suscripción de los compromisos internacionales en la materia.

Así se realizó y contamos con una Carta política que contiene numerosos artículos consagrados al tema del medio ambiente, a su protección a su defensa, y establece para el Estado la obligación de preservarlo, y le impone a los ciudadanos también la obligación y consagra su participación activa en las actuaciones administrativas.

Un punto básico es la adopción de acciones en defensa del medio ambiente las cuales han sido utilizadas para ejercer el derecho al medio ambiente sano. En los últimos años

---

<sup>50</sup> Demanda de reposición de resolución 14000 de 25 de agosto 1999, presentada ante la CAR por la Fundación Humedal La Conejera

<sup>51</sup> Escrito de consideraciones enviado al Ministro del Medio Ambiente en octubre de 1999 por la Fundación Humedal La Conejera  
Escrito de consideraciones técnicas Vulnerabilidad de los Humedales del Distrito Capital en el Plan de Ordenamiento Territorial enviado a la Dirección de Ecosistemas del Ministerio del Medio Ambiente de abril de 2000

<sup>52</sup> Plan de Manejo ambiental para el Humedal de la Conejera y el bosque relictual "Maleza de Suba", proyecto ALO presentado por Fundación Humedal La Conejera, 4 de septiembre de 1998

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

la Corte Constitucional ha sido escenario de la finalización de los recursos de revisión de acciones de tutela por violación de derechos fundamentales, y el Consejo de Estado de instancia de resolución de las controversias planteadas mediante las acciones populares.

La legislación consagra el daño ecológico como una conducta punible y establece sanciones, para los infractores. No ha sido posible que se interpongan acciones, que se consolide una jurisprudencia sobre el tema, y que haya fallos de trascendencia nacional.

Se estableció incluso un seguro ecológico como mecanismos de asegurar que hubiera cobertura para los perjuicios causados por las actividades frente a personas y bienes ambientales. Si embargo, hay que decirlo este no se ha podido poner en práctica pues los niveles de riesgo hace que las compañías aseguradoras se resistan a otorgar las pólizas. Es decir como noción y figura jurídica es un logro pero no ha sido posible ponerla a funcionar.

Otro aspecto que resulta destacable es la relación entre medio ambiente, y el derecho a la diversidad cultural que es uno de las bases del Estado de derecho, También el texto constitucional vigente reconoce la pluriétnicidad de nuestra sociedad y consagra derechos para las comunidades indígenas y afroamericanas.

La estrecha interdependencia de estas con el medio ambiente ha hecho que muchas de las acciones ejercidas para protegerlo se interpongan por órganos comunitarios. Y ese doble reconocimiento a llevado a progresos en la jurisprudencia que sin embargo no han garantizado la plena protección ni para el medio ni para los pueblos y grupos étnicos. Pero no podemos dejar de anotar que esa combinación tal vez en otros contextos, sea idónea para preservar el ambiente.

Asimismo, las conductas de las entidades públicas y privadas no han sido las conducentes para detener los procesos de contaminación de cuerpos de agua, y en el caso estudiado el fallo revela las múltiples contradicciones que existen entre las dependencias públicas, los celos institucionales, la falta de controles, y de otro lado la actitud empresarial que desconoce las normas y acumula infracciones que determinan la contaminación continúa que sufre uno de los ríos más importantes del centro del país, y la cual redundo en otros cauces de mayor trayectoria.

## 2. Análisis de los casos seleccionados

*Tabla No.29: Promedio de los indicadores de legislación/Negativa de la participación*

	Participación en tomas de decisiones: Humedal la Conejera		
	DEBIL %	INTERMEDIO %	FUERTE %
Acción Legal		66,0	
Interés Público		66,0	
Tribunales/Foro	N/A		

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Procesos	N/A		
Apelación		66,0	

Tabla No.30: Promedio de los indicadores de prácticas / Negativa de la participación.

Participación en tomas de decisiones: Humedal la Conejera			
	DEBIL %	INTERMEDIO %	FUERTE %
Acción Legal		66,0	
Interés jurídico		66,0	
Tribunales/Foro			72,0
Oportunidad			83,0
Normas		66,0	
Proceso		59,6	
Resultado			79,6
Apelación	N/A		
Mecanismos Extrajudiciales	N/A		
Factores Jurídicos Extra		58,00	

Tabla No.31: Resultados asociados a Legislación

TEMA	INDICADORES	CALIFICACIÓN			
		DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE	
Acción Legal	Indicador 1: De conformidad con las disposiciones legales vigentes, ¿podría haber sido posible en este caso presentar una demanda en contra de una parte importante?	66,0		66	
Interés Público	Indicador 2: De conformidad con las disposiciones legales vigentes, quién podría en este caso haber presentado un reclamo?	66,0		66	
Tribunales/Foro	Indicador 3: ¿Existe un tribunal/foro capaz de emitir decisiones vinculantes sobre el asunto en particular, que pudiere requerir acciones específicas (incluyendo la abstención) o pagos por parte de la parte querellada? **	66,0		66	
Procesos	Indicador 4: ¿Recibe el tribunal con beneplácito escritos de <i>amigos del tribunal</i> , de personas que no son partes del juicio?	66,0		66	

**SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA**

Apelación	Indicador 5: De conformidad con las normas legales vigentes, si la reparación judicial es denegada o es inadecuada, ¿puede la parte demandante obtener la revisión por parte de, o una apelación frente a un tribunal separado, que tenga la competencia para revertir la decisión y obtener la reparación judicial solicitada?	66,0		66	
-----------	---	------	--	----	--

*Tabla No.32: Resumen de los resultados asociados a las prácticas*

**3.2 Resultados asociados a Prácticas**

TEMA	INDICADORES	CALIFICACIÓN	DEBIL	INTERMEDIA	FUERTE
Acción Legal	Indicador 6: En este caso, ¿era posible interponer una demanda en contra de una parte relevante?	66,0		66	
Interés Jurídico	Indicador 7: ¿Quién estaba en capacidad de interponer una demanda?	66,0		66	
Tribunales/foro	Indicador 8: ¿El tribunal/foro fue independiente e imparcial?	58,0		58,00	
	Indicador 9: ¿Tenía el tribunal una capacidad para poder influir en la calidad de la decisión?	88,7			88,67
	Indicador 10: ¿Era accesible el tribunal (en términos geográficos, de oportunidad, de idioma, etc.)?	60,7		60,67	
Oportunidad	Indicador 11: ¿Fue procesada la demanda de manera oportuna?	66,5		66,50	
	Indicador 12: ¿Fue resuelta la demanda en forma oportuna?	50,0		50,00	
Normas	Indicador 13: ¿Existía un proceso de revisión adecuado de hecho y de derecho?	66,0		66	
Proceso	Indicador 14: ¿Fue el proceso imparcial y equitativo?	58,0		58,00	
	Indicador 15: ¿El proceso fue transparente?	50,0		50	
	Indicador 16: ¿El proceso fue abierto y conducido a través de evidencias demostrables, con datos técnicos sólidos y principios científicos generalmente aceptados?	66,0		66	
	Indicador 17: ¿Tuvieron las partes de un proceso la capacidad para obtener acceso a la información que presentara hechos relevantes para asuntos que estaban en disputa?	55,3		55,33	

**SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA**

	Indicador 18: ¿El tribunal recibió con beneplácito los escritos de amigos del tribunal provenientes de partes ajenas a la disputa?	66,0		66	
Resultado	Indicador 19: ¿Se otorgó alguna reparación que estaba dirigida al asunto de fondo planteado en el caso?	83,0			83,00
	Indicador 20: ¿Estuvo la decisión basada en la legislación vigente y fue razonada de forma apropiada?	66,3			66,33
	Indicador 21: ¿El razonamiento de la decisión fue publicado y explicado por escrito, o fue dado a conocer por algún otro medio público?	66,0		66	
	Indicador 22: ¿Emitió el tribunal una decisión vinculante y ejecutable dirigida a las partes relevantes?	83,0			83,00
	Indicador 23: ¿Existía alguna norma para monitorear el cumplimiento?	58,0		58,00	
	Apelación	Indicador 24: ¿Si no se otorgó una reparación judicial, o si ésta fue estimada como inadecuada por la parte demandante, estuvo esta última capacitada para solicitar la revisión por parte de, o la apelación por parte de un tribunal independiente, con capacidad para revertir la decisión y para otorgar la reparación judicial solicitada?	50,0		50,00
Mecanismos Extrajudiciales	Indicador 25: Si el caso involucraba un proceso judicial formal, ¿existía un tribunal no judicial alternativo que estuviera disponible o fuera susceptible de ser utilizado?	N/A			
Factores Extra Jurídicos	Indicador 26: ¿El costo o la capacidad financiera constituían una barrera frente a la justicia?	50,0		50	
	Indicador 27: ¿Jugó un papel en sus efectos el conocimiento público acerca del problema subyacente, de la demanda, del proceso o en el resultado?	60,7		60,67	
	Indicador 28: ¿Los factores sociales, culturales, económicos o políticos (tales como por ejemplo, la etnia, género, clase o afiliación política) influenciaron la conducta o el resultado del caso?	100,0			100,00

El resultado de los promedios se hizo en base a la calificación señalada en la estructura del informe de acuerdo a:

- \* Valor débil: 0% a 33%
- \* Valor intermedio: 34% a 66%
  - Valor medio inferior:34%
  - Valor medio: 50%
  - Valor medio superior: 66%
- \* Valor fuerte: 67% a 100%

### **3. Justificación**

Este caso se toma para indicar el posicionamiento de la sociedad civil en un procedimiento en procura de alcanzar la justicia ambiental. La manera como la ONG se hizo parte, evidencia la capacidad que se posee de hacer valer los derechos y de ponerlos en práctica.

Desde nuestra perspectiva si bien existen los mecanismos y las acciones estas deben estar evaluadas también por el empoderamiento que ha desarrollado las organizaciones ambientalistas y en el caso seleccionado, que es sólo demostrativo, los argumentos técnico ambientales fueron determinantes para el éxito de la participación. Así como también el interés de la ciudadanía que ha visto como al Fundación en sus casi 15 años de trabajo ha recuperado el humedal. O sea se trata de un caso en que la participación sobre la gestión del humedal ya se estaba dando, y la incorporación en el procedimiento administrativo es sólo una parte de esa asesoría y acompañamiento que se ha venido dando. El resultado tiene un alto valor pues fue un logro que una ONG fuera tomada como interviniente dentro del proceso.

Se determina que es posible instaurar acciones judiciales ya que existen dentro de la normatividad para defender el medio ambiente. También se pueden presentar reclamos administrativos, y las decisiones en algunos casos son vinculantes. Nos parece que la figura del Amicus curia no es factible en todos los casos pero si se reciben comunicaciones de terceros intervinientes.

Además es notoria la posibilidad de instaurar una acción, y que de ella se desprendan beneficios como la restauración de condiciones pero no siempre hay una compensación de carácter económico. Los tribunales existentes creemos que en los casos escogidos funcionan de manera transparente, y ceñidos a la legislación. En Colombia juega un gran papel la combinación ambiente – comunidades étnicas, ya que la legislación les ha concedido numerosos derechos, como quedó claro en capítulos anteriores.

### ***Conclusiones del capítulo***

Colombia posee una de las más fuertes legislaciones de carácter ambiental en la región, y de hecho su Código de Recursos Naturales y del medio Ambiente data de mediados de la década del 70, muy cercana a la adopción de la Declaración de Estocolmo. En 1991, mediante un proceso participativo se logró que el texto constitucional recogiera muchas de las aspiraciones del movimiento ambiental y de las obligaciones que se derivan de la suscripción de los compromisos internacionales en la materia.

Así se realizó y contamos con una Carta política que contiene numerosos artículos consagrados al tema del medio ambiente, a su protección a su defensa, y establece para el Estado la obligación de preservarlo, y les impone a los ciudadanos también la obligación y consagra su participación activa en las actuaciones administrativas.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Un punto básico es la adopción de acciones en defensa del medio ambiente las cuales han sido utilizadas para ejercer el derecho al medio ambiente sano. En los últimos años la Corte Constitucional ha sido escenario de la finalización de los recursos de revisión de acciones de tutela por violación de derechos fundamentales, y el Consejo de Estado de instancia de resolución de las controversias planteadas mediante las acciones populares.

La legislación consagra el daño ecológico como una conducta punible y establece sanciones, para los infractores. No ha sido posible que se interpongan acciones, que se consolide una jurisprudencia sobre el tema, y que haya fallos de trascendencia nacional.

Se estableció incluso un seguro ecológico como mecanismos de asegurar que hubiera cobertura para los perjuicios causados por las actividades frente a personas y bienes ambientales. Si embargo, hay que decirlo este no se ha podido poner en práctica pues los niveles de riesgo hace que las compañías aseguradoras se resistan a otorgar las pólizas. Es decir como noción y figura jurídica es un logro pero no ha sido posible ponerla a funcionar.

Otro aspecto que resulta destacable es la relación entre medio ambiente, y el derecho a la diversidad cultural que es uno de las bases del Estado de derecho, También el texto constitucional vigente reconoce la pluriétnicidad de nuestra sociedad y consagra derechos para las comunidades indígenas y afroamericanas.

La estrecha interdependencia de estas con el medio ambiente ha hecho que muchas de las acciones ejercidas para protegerlo se interpongan por órganos comunitarios. Y ese doble reconocimiento a llevado a progresos en la jurisprudencia que sin embargo no han garantizado la plena protección ni para el medio ni para los pueblos y grupos étnicos. Pero no podemos dejar de anotar que esa combinación tal vez en otros contextos, sea idónea para preservar el ambiente.

Asimismo, las conductas de las entidades públicas y privadas no han sido las conducentes para detener los procesos de contaminación de cuerpos de agua, y en el caso estudiado el fallo revela las múltiples contradicciones que existen entre las dependencias públicas, los celos institucionales, la falta de controles, y de otro lado la actitud empresarial que desconoce las normas y acumula infracciones que determinan la contaminación continúa que sufre uno de los ríos más importantes del centro del país, y la cual redundando en otros cauces de mayor trayectoria.

## CAPITULO IV. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

Para que las organizaciones y la sociedad civil puedan participar en la toma de decisiones que las afectan, así como para lograr que los funcionarios públicos acepten las reglas que impone el modelo participativo, y estén dispuestos a aceptarlo, debe llevarse a cabo un intenso proceso de creación de capacidades. La sola existencia de las normas que facilitan en teoría el acceso a la información, la participación, y la justicia ambiental no son suficientes sin no hay un proceso formativo que permita implementarlas. Para lograr que existan organizaciones e instituciones que promuevan la información, la participación social y la justicia en asuntos ambientales, es necesario una permanente capacitación con funcionarios públicos y jueces.

La importancia del fortalecimiento de capacidades se ha resaltado en diversos acuerdos y tratados internacionales. El Capítulo 37 de la Agenda XXI “Fomento de la capacidad para lograr el desarrollo sostenible”, destaca que la capacidad de un país para lograr su desarrollo, depende de la capacidad que tengan sus habitantes e instituciones para comprender la temática ambiental y adoptar las decisiones adecuadas.

En esta categoría se evalúan las leyes que favorecen la creación, y el fortalecimiento de capacidades en organizaciones no gubernamentales, funcionarios gubernamentales, programas de control participativo de entes de control así como programas de capacitación permanente de funcionarios públicos realizados desde el gobierno.

La legislación corresponde a aquellas leyes que fortalecen las organizaciones y que son del orden tributario, normas constitucionales y legales que faciliten el proceso de asociación, que permitan la consecución de fondos.

Esta subcategoría se enfoca en el análisis del marco legal aplicable a las organizaciones de la sociedad civil colombiana, cuyo trabajo se vincula con el medio ambiente, y que operan con apoyos, estímulos y/o facilidades para su establecimiento y desempeño.

### **A. Legislación**

En este aparte nos centraremos en las normas constitucionales, y legales que facilitan la asociación en Colombia, así como las que se han expedido para registrarse, inscribirse y aplicar a fondos.



SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Tabla No.33: Indicadores Categoría IV, Subcategoría A.

<b>Subcategoría A. Marco legal general para sustentar la creación de capacidades. Capacidad / legislación (CAL)</b>
C/L 1. Libertad de asociación.
C/L 2. Derecho a un medio ambiente limpio.
C/L 3. Condiciones tributarias para las organizaciones no-gubernamentales.
C/L 4. Inscripción de organizaciones no-gubernamentales.
C/L 5. Interpretación legal del "Público".
C/L 6. Apoyo financiero internacional a las ONG.
C/L 7. Condiciones para el altruismo a nivel local.

Los indicadores C/L1, C/L2 y C/L5 evalúan si el marco legal permite el establecimiento de organizaciones cuya tarea principal sea la protección y defensa del medio ambiente. El resto de los indicadores se enfocan en los apoyos y la sociedad civil en México.

**1. Casos revisados**

Capacitación al público	Ministerio del Medio Ambiente – Dirección de Participación Ciudadana
	Contraloría general de la República - Control participativo de la gestión pública
Capacitación a funcionarios	Defensoría del Pueblo

**2. Análisis de los casos seleccionados**

Tabla No.34: Promedio de los indicadores de fortalecimiento capacidades / legislación.

SUBCATEGORÍA	CALIFICACIÓN %
La Constitución permite asociaciones que defiendan el medio ambiente	100,00
Facilidades tributarias	90,63

### **3. Justificación**

Existe un marco normativo que permite y estimula la creación de asociaciones de carácter civil, sin ánimo de lucro, entre las cuales se encuentran las organizaciones ambientalistas y las ciudadanas que reflejan grupos de interés.

Asimismo, el estatuto tributario, si bien ha endurecido el tratamiento a las ONG todavía conserva disposiciones diferenciadas en su favor. Existe un registro de organizaciones ambientalistas en el ámbito regional, local y nacional. Asimismo, se cuenta con asociaciones de carácter ambiental que las agrupan.

- **Constitución política**

En la Constitución nacional existen diferentes normas aplicables a la posibilidad de asociación de la sociedad civil en Colombia. En artículo 10, permite la existencia de las entidades benéficas o de utilidad común no gubernamentales, e impone al Estado la obligación de contribuir a su organización, promoción y capacitación, sin detrimento de su autonomía.

Se consagra el derecho de libre asociación de las personas para el desarrollo de las actividades que realicen en sociedad". En ejercicio de este derecho los ciudadanos pueden organizarse en organizaciones sin ánimo de lucro, que busquen el bien común.

Y establece para el Estado, en el artículo 103, la obligación de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

- **Legislación**

Ley 863 de 2003 y el decreto reglamentario 537 de 2004, prescribe la obligación para las entidades públicas y privadas que celebran contratos de cooperación y asistencia técnica con organismos internacionales. El decreto 537 ordena reportar los convenios suscritos por en el país o en el exterior, y los pagos suscritos para la ejecución de los convenios, a partir de la vigencia del citado decreto.

La resolución 02655 de 2004 señala los eventos en que recae la sanción por infracciones al artículo 651 del Estatuto Tributario.

Mediante el artículo 8 de la ley 863 de 2003, se establece la obligación para las ONG de ser contribuyente tributario especial. Asimismo, según el artículo 14, tienen un régimen simplificado del impuesto sobre las ventas, o se encuentran cobijadas por el régimen común, dependiendo del monto del patrimonio bruto y de los ingresos totales. Las ONG tienen la obligación de tener un registro Único Tributario, RUT y un Número de Identificación Tributaria, NIT.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Las ONGs tienen la obligación de reportar mensualmente todos los contratos vigentes con cargo a los convenios que se suscriban en ese período, lo cual constituye una carga adicional para las ONG.

- **Inscripción de organizaciones no gubernamentales**

La ley 223 de 1995 establece que están obligadas a efectuar su registro ante las Cámaras de Comercio las Asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común, entre las cuales se encuentran las entidades ambientalistas. Una entidad sin ánimo de lucro puede constituirse por acta de constitución, por escritura pública o por documento privado. Estas actas deben ser inscritas en la Cámara de Comercio respectiva, para lo cual ha de pagarse un impuesto..

Ley 99 de 1993, dice que en el caso de las organizaciones ambientalistas estas deben ser inscritas ante las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y los Departamentos Administrativos de Medio Ambiente.

### **B. Fortalecimiento de capacidades del Estado**

*Tabla No.35: Indicadores Categoría IV, Subcategoría B.*

<b>Subcategoría B. Programas gubernamentales para la creación de sus capacidades. Capacidad / gobierno (C/G)</b>
C/G 1. Inversiones gubernamentales en conformidades con leyes y normativas sobre acceso a la información y la participación.
C/G 2. Capacitación a funcionarios de gobierno.
C/G 3. Capacitación a funcionarios judiciales.

El indicador C/G1 permite evaluar si en las instituciones gubernamentales existe personal responsable para asegurar el cumplimiento de leyes y reglamentos sobre el acceso a la información y a los mecanismos de participación social. Los indicadores C/G2 y C/G3 evalúan si se ha impartido capacitación constante a los funcionarios gubernamentales y los jueces, sobre el acceso a la información y a los mecanismos de participación. Finalmente, el indicador C/G4 detecta la existencia de leyes específicas sobre el acceso a los mecanismos de participación social, vinculada con el medio ambiente.

### **1. Casos estudiados**

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Se tomó como caso el funcionamiento y las diferentes líneas de trabajo de la Oficina de Educación y Participación del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; MAVDT.

*Planilla IVB. Programas gubernamentales para crear sus capacidades*

Antes de evaluar los indicadores para la Subcategoría B (Capacidad / gobierno), sírvase registrar la siguiente información sobre sus estudios de caso. Repita o agregue formularios si seleccionó más casos.

<b>Subcategoría B: Programas gubernamentales para crear sus capacidades</b>					
	<b>Gobierno Institución 1 (Ministerio del M. Ambiente)</b>	<b>Gobierno Institución 2</b>	<b>Gobierno Institución 3</b>	<b>Tribunal administrativo</b>	<b>Tribunal de rango medio</b>
<i>Nombre/título de la institución</i>	Oficina de Participación y Educación	Contraloría general de la República	Defensoría del Pueblo		
<i>Sector asociado (explique además la relación con las otras partes, si corresponde)</i>	Seguimiento a Proyectos Minero energéticos, resolución de conflictos	Seguimiento a actuaciones y gestión pública, incluye la ambiental	Programa de capacitación permanente en derechos humanos, incluye derechos colectivos		
<i>Jurisdicción</i>	Nacional	Nacional	Nacional		
<i>Sectores u oficinas relevantes/entrevistadas</i>	Subsectores participación y educación	ONG llamada a participar en el Control Participativo	Funcionario		
<i>Sitio web u otra fuente de información</i>	<a href="http://www.minaambiente.gov.co">http://www.minaambiente.gov.co</a>	<a href="http://www.contraloriagen.gov.co">http://www.contraloriagen.gov.co</a>	<a href="http://www.defensoria.org.co">www.defensoria.org.co</a>		
<i>Principales contactos (nombres, cargos, direcciones; se pueden indicar más detalles en las planillas de indicadores)</i>	Ernesto Falla Asesor área de participación	Daniel Urrea Asesor Censat Agua Viva	Juan Martínez – Delegada Derechos Colectivos		
<i>¿Son estas entidades y tribunales representativos de la gestión administrativa de su gobierno?</i>  <i>¿Por qué o por qué no (tamaño, burocracia, velocidad de respuesta,</i>	En cada periodo gubernamental asumen roles distintos en el periodo 1998-2002 la oficina de participación	Es el más alto ente de control a la gestión pública	Es el más alto en defensa de intereses públicos		

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

etc.)?	<p>se encargaba de interactuar con todas las políticas ambientales y los sectores sociales. No existe hoy (2002-2006) una gestión amplia y participativa de la política ambiental. La oficina de participación, trabaja en algunos procesos dispersos. Se ha disminuido drásticamente el status, su cobertura, y el número de funcionarios dedicados a su función.</p>				
--------	--	--	--	--	--

**2. Análisis de los casos seleccionados**

*Tabla No.36: Promedio de los indicadores de fortalecimiento capacidades gobierno.*

SUBCATEGORÍA	CALIFICACIÓN
Esfuerzos del gobierno por fortalecer sus propias capacidades	<b>70,83</b>

**3. Justificación**

Desde su creación el SINA, se ha propuesto fortalecer la capacidad de sus funcionarios. Aquí el Sistema incluye a todos los ciudadanos, organizaciones civiles y entidades públicas. En ese sentido en mayor o menor medida, muchas de ellas tienen programas de capacitación permanente de sus funcionarios.

Se les elaboran programas presenciales, o a distancia. Titulares, seminario, cursos de extensión los cuales pueden ser tomados de manera libre, o constituyen parte de la acreditación para promociones de carrera administrativa.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Dentro los temas que comprenden los procesos formativos se encuentran los programas de derechos humanos, y una Cátedra Virtual, en la cual se han capacitado cerca de 500 funcionarios. El tema de los derechos colectivos, de la protección del medio ambiente, de las acciones públicas, de los derechos ciudadanos constituye la pieza angular de la capacitación a jueces, magistrados, funcionarios de las personerías locales, que son los receptores de esta capacitación.

### C. Fortalecimiento capacidades ciudadanía

Esta subcategoría evalúa los programas estatales elaborados para fortalecer la capacidad ciudadana de hacer valer los Principios de Acceso, y las leyes que los interpretan y garantizan. Es más factible que la participación ciudadana en la toma de decisiones contribuya a lograr un ambiente saludable si la comunidad entiende los problemas ambientales, tiene posibilidades de organizarse y conoce los instrumentos institucionales tanto para obtener información como para participar en la toma de decisiones. En la tabla siguiente se enuncian los indicadores evaluados en esta subcategoría:

*Tabla No.37: Indicadores Categoría IV, Subcategoría C*

<b>Subcategoría C. Programas gubernamentales para la creación de capacidades en el público. Capacidad / público (C/P)</b>
C/P 1. Información sobre mandatos y puntos de contacto.
C/P 2. Orientación al público para tener acceso a la información.
C/P 3. Orientación al público para participar en la toma de decisiones.
C/P 4. Orientación al público para presentar reclamos en procesos judiciales y administrativos.
C/P 5. Idiomas y traducción de información administrativa.
C/P 6. Fondos y subsidios gubernamentales destinados a apoyar actividades de las ONG.
C/P 7. Capacitación de los profesores y materiales para educar sobre el medio ambiente.
C/P 8. Programa de educación sobre el medio ambiente.
C/P 9. Apoyo y ayuda legal a profesionales independientes.

### **1. Análisis de los casos seleccionados**

*Tabla No.38: Promedio de los indicadores de fortalecimiento capacidades / público.*

SUBCATEGORÍA	CALIFICACIÓN
--------------	--------------

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Esfuerzos para fortalecer capacidades del público en general	72,22
--	-------

### **2. Justificación**

Desde la creación del MAVDT, y hasta hace poco tiempo, la Oficina de participación e Información ciudadana sola o conjuntamente con las CARS, hacían una capacitación permanente a funcionarios y al público acerca de las labores que estaban cumpliendo.

Llegar al ciudadano y lograr un cambio cultural que lo potenciara como un ser integral y solidario, se propuso como una tarea orientadora del SINA, en la cual todas las entidades debían jugar un papel, en especial los procesos de educación ambiental formal y no formal que se desarrollaban en las regiones. Desde la dimensión ambiental asumimos los procesos de comunicación educativa no formales, generamos alianzas, y fortalecimos los temas críticos en algunas entidades regionales.

Un ejemplo está en los convenios de cooperación que desarrollamos con la Corporación ECOFONDO en los temas de resolución de conflictos ambientales, capacitación de ONGs ambientalistas y definición de agendas de trabajo conjunto y la agenda con los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, que priorizó la recuperación de los sitios sagrados en las partes bajas y medias del Macizo.

Además, existe un programa de gestores o promotores ambientales, que buscó una alianza con la Asociación de Corporaciones, Asociación de Corporaciones \_Autónomas Regionales, ASOCARS, la Escuela Superior de administración Pública, ESAP, la Red colombiana de formación Ambiental y el MAVDT. Este programa buscaba incidir en el cambio cultural de las regiones, en la formación por medio de la práctica y en últimas en un liderazgo ambiental ciudadano, que potenciara el que hacer local por la conciencia ambiental de sus miembros en concordancia con las Corporaciones.

Respecto de la inversión del gobierno en el cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre fortalecimiento de Capacidades existen esfuerzos para suministrar información, utilizar la participación pública y asegurar justicia. Existen unas direcciones sectoriales dentro del MAVDT que son las encargadas de proveer conceptos a la toma de decisiones así como los institutos de apoyo científico.

- **Políticas de Educación Ambiental y de Participación Ciudadana**

La Oficina de Educación y Participación del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial aporta los elementos técnicos y conceptuales para la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de las Políticas de Educación Ambiental y de

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Participación Ciudadana. Asimismo promueve y orienta el diseño y la evaluación de programas nacionales, regionales y sectoriales de educación ambiental en el sector productivo, las instituciones del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación. Y orientar procesos de organización social para la concertación, definición y puesta en marcha de agendas regionales y locales para el desarrollo sostenible.

La Oficina de Educación y Participación del Ministerio del medio Ambiente se encarga de aportar los elementos técnicos y conceptuales para la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de las políticas de educación ambiental y de participación ciudadana. Y de promover y orientar el diseño y la evaluación de programas nacionales, regionales y sectoriales de educación ambiental en el sector productivo, las instituciones del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación. En las regiones se orientan procesos de organización social para la concertación, definición y puesta en marcha de agendas regionales y locales para el desarrollo sostenible.

Existe un sistema de información sobre las organizaciones de la sociedad civil que permitan generar o establecer alianzas estratégicas y desarrollar actividades propias de la Política del Sector, pero no es dinámica.

En las Corporaciones Autónomas Regionales, CARs hay procesos de participación pública mediante la citación de audiencias públicas y participación de delegados de los sectores sociales en sus consejos directivos.

En relación con la ayuda legal de profesionales independientes a veces se realizan alianzas entre gobierno y sociedad civil de acuerdo a través del proyecto de resolución de conflictos. Se trabaja con expertos, ONGs, comunidades locales, industrias y empresas.

En la página del Ministerio del Medio Ambiente en el capítulo sobre Educación y Participación existe la Publicación sobre la Política Nacional de Educación Ambiental de 2002 y el Decreto Ley 1743 de 1994 (Ley General de Educación) donde se incluye la Educación ambiental. Igualmente está publicado el Decreto 216 de 2004 que reestructura la oficina de participación y educación del Ministerio del medio ambiente. Se han elaborado Cartillas infantiles y Manuales de proyectos escolares.

La Información disponible solo se encuentra en español, que es el idioma oficial. Esto trae algunos problemas por la existencia numerosas lenguas de pueblos indígenas. En el caso de informaciones sobre procesos de negociación internacional se encuentra información en inglés procedente de las secretarías de los convenios. Las posiciones del país en materia de algunos de estos convenios a veces son discutidas en las oficinas encargadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Mantener actualizado el sistema de información sobre las organizaciones de la sociedad civil que permitan generar o establecer alianzas estratégicas y desarrollar actividades propias de la Política del Sector.



## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

- Programa de control participativo de la Contraloría General de la República

Actualmente se adelanta un programa por parte de la Contraloría General de la República<sup>53</sup>, con el objeto de ir incorporando organizaciones de ciudadanos y de ambientalistas para ejercer un control social sobre diferentes aspectos de la gestión ambiental en el país.

Tiene cinco estrategias: Información, Formación, Organización, Auditorias articulada, y Sistema de recepción de denuncias. Se basa en que todos los ciudadanos tienen el deber y el derecho de acceder a la información como requisito previo para obtener conocimiento, tener conciencia y opinión frente al manejo de lo público, incluida la gestión ambiental.

La Estrategia de Formación tiene como objetivo hacer más efectiva la contribución de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en el control y vigilancia de la gestión pública. La Capacitación ciudadana inicia con la solicitud que puede hacer para acceder a actividades educativas, para lo cual la Contraloría dispone de módulos de formación en acceso a la información, control, y participación. Toda el paquete educativo está disponible en internet<sup>54</sup>.

La Contraloría entiende que la participación ciudadana implica el derecho a informarse, a deliberar y decidir sobre los asuntos de interés colectivo. Construyen Agendas Ciudadanas, para crear consensos en la búsqueda de soluciones viables, posibles y pertinentes que contribuyan al bienestar colectivo. Se han realizado Foros de interés ciudadano y las audiencias públicas, con asistencia de personas naturales y jurídicas a través de sus representantes, los cuales para participar sólo deben inscribirse previamente.

Para efectos de difundir esta iniciativa de control participativo la Contraloría posee un espacio radial semanal. Asimismo planea poner en funcionamiento un Centro de Atención Integral al Ciudadano, CAIC<sup>55</sup>, coordinado por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Tendrá información electrónica disponible al público, y recibirá derechos de petición para acceder a información.

En ejercicio de esta experiencia ONG han sido llamadas a examinar conductas de la administración. De acuerdo con la entidad entrevistada según la especialidad de las organizaciones estas pueden dedicarse a monitorear la ejecución de contratos de asesoría que celebren las entidades del SINA; monitorear los requisitos técnicos que se estén aplicando en procedimientos administrativos con el objeto de determinar si se ajustan a las leyes. Asimismo se establecen parámetros para evaluar las actividades que se cumplen en el giro ordinario de las funciones a cargo de la entidad que sea objeto de control

De esta manera creemos se está impulsando una forma de participación ciudadana, pero al mismo tiempo se está trasladando capacidad a las entidades de la sociedad civil para que puedan ejercer un control eficaz respecto de la gestión ambiental.

<sup>53</sup> Entrevista a miembros de la ONG Censat - Agua Viva, agosto 2005

<sup>54</sup> [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

<sup>55</sup> Boletín noticias 18 de noviembre de 2005

- **Fortalecimiento de Capacidades de funcionarios. Defensoría del Pueblo**

Programa de capacitación Fortalecimiento de Capacidades de funcionarios, ciudadanos, y organizaciones sociales de la Defensoría del Pueblo. Capacitación a ciudadanos, organizaciones sociales, funcionarios judiciales, magistrados en derechos colectivos

A partir de la Constitución de 1991, en su artículo 270 se prescribió que los ciudadanos y las organizaciones sociales pueden vigilar la gestión pública. Después se expidió la ley 134 de 1994 (artículo 100) a través de la cual se autorizó a las organizaciones civiles para constituir veedurías. En el 2003 se definieron estas entidades como “el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”. Son innumerables los casos en que a través de estas organizaciones se ha hecho seguimiento a la política y gestión en materia ambiental.

Dentro de las formas de participación del ciudadano y de sus organizaciones sociales se encuentra el monitoreo, diseño, vigilancia de la ejecución, y de los procesos de toma de decisiones. La evaluación de las políticas públicas, y el acompañamiento preventivo. Existen espacios reconocidos en la ley para ejercer estas veedurías que son entre otros: el Programa de Gobierno; el Plan de Desarrollo Distrital y Local; Consejos Territoriales de Planeación; Presupuestos de Presupuestos Participativos; Audiencias Públicas del Gobierno Nacional; procesos de Rendición de Cuentas.

De acuerdo con el Estatuto Básico de la Organización y funcionamiento de la Administración Pública, ley 489 de 1998,<sup>56</sup> las mismas entidades deben promover la injerencia ciudadana en su gestión. Esto se realiza mediante políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana, haciendo capacitación sobre los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos, incentivando la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.

La Defensoría del Pueblo, desde su creación ha promovido la formación en los derechos humanos incluyendo dentro de ellos los derechos colectivos. Para ello ha organizado cursos de capacitación permanentes destinados a funcionarios públicos como jueces, magistrados, funcionarios de la personería locales, entre otros. Estas capacitaciones se realizan a través de la unidad de Coordinación de Capacitación que de manera permanente promueve estas actividades.

---

<sup>56</sup> Capítulo 8. Art. 32. “Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello, podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Además realizan programas de entrenamiento a través de la Cátedra “Ciro Angarita Barón” de Educación y Pedagogía en Derechos Humanos, El objetivo inicial del proyecto fue proporcionar una formación básica en derechos humanos para funcionarios públicos y miembros de organizaciones sociales, dentro de los temas se encuentra el de derechos colectivos y medio ambiente. La cátedra difunde jurisprudencia constitucional, políticas públicas y recoge algunas de las mejores experiencias de investigación de la Defensoría del Pueblo, para incluirlos en los contenidos académicos. Hasta el momento ha contado con cerca de 500 alumnos formados, y ha proporcionado material y bibliografía de estudio.

En la Oficina de Participación se promovió la participación de la ciudadanía en concordancia con la identificación de grupos de interés particulares y las líneas estratégicas de los lineamientos de la política de participación ciudadana. Así se pueden precisar las siguientes: la participación de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, las comunidades negras e indígenas, los colegios, docentes, universidades y centros de educación superior, las corporaciones y centros de investigación científica del sistema nacional ambiental –SINA-, las instituciones y gremios económicos, y la ciudadanía en general.

### **Conclusiones del capítulo**

En Colombia existe la obligación a cargo del Estado de promover las organizaciones ciudadanas. Para ello se cuenta con disposiciones constitucionales y legales sobre existencia de asociaciones sin ánimo de lucro y hay una gran actividad en el llamado tercer sector.

Dentro de éste sector se encuentran las organizaciones ambientalistas en un número bastante representativo. Deben registrarse ante oficinas designadas por el MAVDT. Este registro las capacita, por ejemplo, para ser postuladas y electas en los espacios de dirección de las Corporaciones Autónomas Regionales que son los entes encargados de la gestión ambiental. En estos consejos hay representación de ONG, de gremios y de comunidades étnicas si las hubiera organizadas.

Asimismo existe un régimen tributario especial pero poco a poco el control de la entidad encargada de recaudar impuesto se hace más intenso, y debe recordarse que como en situaciones similares les son exigidas auditorías por parte de las agencias de cooperación internacional. Todavía no hay un control estatal sobre este tipo de ayuda pero existe una iniciativa al respecto, lo cual constreñiría las actividades de las ONG pues tendrían que concordar y estar insertas en los planes de desarrollo gubernamentales. Esto puede constituirse en una manipulación de la participación ciudadana.

A nivel del Estado y específicamente del MAVDT existen planes para fortalecer las capacidades ciudadanas en torno a la participación y a la información ambiental. No se cuenta con oficinas que animen acciones de justicia ambiental pero si se cuenta con la Defensoría del Pueblo que se encarga de llevar acciones para la defensa del medio ambiente.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

*Tabla No 39: Resumen puntajes fortalecimiento de capacidades.*

<b>Fortalecimiento de Capacidades</b>	
Marco legal general para sustentar el fortalecimiento de capacidades	<b>95,32</b>
Programas gubernamentales para el fortalecimiento de sus capacidades	<b>70,83</b>
Programas gubernamentales para el fortalecimiento de capacidades en el público	<b>72,22</b>

**Justificación**

En aplicación de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 que permite la participación política en las decisiones públicas en materia ambiental, esta Oficina de participación del Ministerio así como las Corporaciones Regionales deben suministrar pautas y apoyar la participación en la planeación territorial. De igual manera la legislación establece la posibilidad de que las ONG y organizaciones sociales participen, la Oficina de participación y educación ambiental se encarga de capacitar y participar en el seguimiento de algunos de los procesos de consulta.

Respecto de funcionarios judiciales se ha hecho un trabajo conjunto con la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la Republica sobre el seguimiento a la participación y educación publica en varios casos como manejo de subsidio de vivienda de interés social.

No hay una función de proporcionar asesoría legal por parte de la Oficina de Participación y educación ambiental. Esta labor es adelantada por las ONGs independientes, por consultorios jurídicos de universidades, Grupos de Acciones Públicas, como el de la Universidad del Rosario, y en algunos casos participan oficinas legales de las CARs.

## CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

### Resumen de hallazgos

Respecto de la Información, participación, justicia y fortalecimiento de capacidades consideramos que existe una legislación suficiente para que los ciudadanos tuvieran un acceso a esa información de manera amplia.

Desde la Constitución se consagran derechos para los ciudadanos, y hay leyes específicas que regulan casi todos los aspectos que contempla este trabajo excepto disposiciones para exigir reportes sobre niveles de contaminación y emisión por parte de las empresas. Es decir que a la hora de ir a exigir la preservación del derecho al medio ambiente por acción de actividades contaminantes, a pesar de la extensa regulación, éste tema vital adolece de reportes que faciliten información.

Respecto de la Información generada sobre medio ambiente, a pesar de que se insiste en la Política Ambiental de un enfoque ecosistémico, todavía los reportes que se encuentran se centran en los recursos. Hay una sistematización centralizada pero cada entidad conserva la generación y gestión por territorios y sectores, lo cual dificulta tener una panorámica completa.

En el caso de los Sistemas de Monitoreo la información también se consigue por solicitud de los interesados, y en el caso del aire la información que se obtiene es resultante del monitoreo, en la parte que conlleve trasgresión de límites. Es decir no existe un reporte accesible sobre las condiciones normales.

Los casos estudiados en el aparte de información revelan que actividades altamente riesgosas como la minería en zonas urbanas y la existencia de rellenos sanitarios se localizan en zonas deprimidas, que carecen de servicios básicos y de una infraestructura social con lo cual cualquier emergencia se agrava. A pesar de las lecciones que han dejado las emergencias todavía no se cuenta con soluciones duraderas a los problemas que las ocasionaron, cerniéndose sobre las comunidades una asechancez permanente.

### Conclusiones

La legislación ambiental es prolífica en incorporación de normas y estándares pero no hay garantía de cumplimiento, por falta de responsabilidad civil de los ciudadanos y de

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

responsabilidad social de las empresas, pero también por debilidad administrativa de las autoridades gubernamentales –falta de recursos humanos y técnicos adecuados- y por negligencia de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus funciones –entre ellas, la aplicación de sanciones administrativas y acciones penales correspondientes.

La copiosa legislación no conlleva una institucionalidad, aparato o un dispositivo que asegure el cumplimiento y la aplicación de la legislación en forma oportuna y diligente, en todos los casos. Esto también tiene que ver con el enfoque gubernamental, que varía, y que hace que la cuestión ambiental y la participación ciudadana también varíe.

La ley deja a discreción de las autoridades determinar la periodicidad de la información, con lo cual no se fortalecen las posibilidades ciudadanas de acceder a ellas. Esta acción de los posibles interesados tiene que ser solicitada, o sea el aparato se mueve a petición de parte, lo cual hace que el mecanismo se torne dispendioso.

En términos generales la divulgación es un cuello de botella puesto que en ocasiones la información puede existir, pero no hay una costumbre institucional de publicarla o de utilizar los medios masivos para crear una cultura ciudadana sobre el tema.

Se señala con preocupación que no existen Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, con lo cual la acción ciudadana para demostrar casos de vulneración del derecho a gozar un medio ambiente sano, se disminuyen o dificultan.

Respecto de los informes de cumplimiento no existe un monitoreo permanente que permita establecer que todas las empresas que producen emisiones hayan dispuesto de mecanismo para realizar un seguimiento que permita a las autoridades tener información completa sobre el tema.. Esto se agrava con la calificación de confidencialidad que existe sobre la información, la cual no puede utilizarse para acciones judiciales.

La existencia de actividades mineras de proporciones considerables en áreas urbanas debe ser erradicada porque aumenta los riesgos de desastres geológicos, aumenta la vulnerabilidad de las poblaciones más pobres y los efectos contaminantes tienen un mayor impacto en zonas densamente pobladas.

Respecto de los casos se comprobaron varias cuestiones:

Información y monitoreo de emergencias es precarias.

Las emergencias se ubicaron en zonas marginales, con lo cual confirma que constituyen sectores prioritarios para cualquier plan de alertas tempranas.

A pesar de que en ambos casos no hay emergencias actualmente estas se pueden presentar debido a que no han ocurrido cambios sustanciales en las condiciones ambientales.

Existen casos exitosos de participación ciudadana en políticas, y en programas sobre medio ambiente que debieran ser retomados.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Existen acciones judiciales de interés colectivo o en defensa de derechos fundamentales, que han sido utilizadas ampliamente en el país.

Se han existido programas de capacitación a funcionarios y dirigidos a organizaciones ambientalistas para facilitar el entendimiento de la información y la participación ciudadana, los cuales deben ser permanentes, y ampliarse su cobertura.

### **Recomendaciones:**

Los logros que tienen los ciudadanos y ciudadanas de Colombia en materia de acceso a la información, participación en la gestión ambiental deben conservarse. Por lo tanto no se recomienda que los procesos administrativos en los cuales pueden intervenir se reduzcan, o sus tiempos sean tan breves que se impida en la práctica su intervención.

Debe avanzarse en una cultura en que las organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental, las organizaciones sociales, y la ciudadanía dispongan de los datos sobre el estado del medio ambiente, y sobre el estado general de los recursos, como un prerrequisito para una real participación, para ellos deben promoverse campañas masivas de difusión ya que las existentes no son suficientes. Asimismo, si bien es cierto que la información digital cobra importancia, en países como Colombia la posibilidad de uso y de poseer aparatos idóneos no es suficiente para garantizar un cubrimiento amplio a través de estos medios.

Los intentos por reducir las acciones de interés público, o el ámbito de su cobertura deben ser desestimados por parte del gobierno, ya que son un logro en materia de democratización del acceso a la justicia.

La minería en áreas urbanas debe ser erradicada porque aumenta los riesgos de desastres geológicos, la vulnerabilidad de las poblaciones más pobres y los efectos contaminantes tienen un mayor impacto en zonas densamente pobladas.

La contaminación de las industrias debe ser un asunto de primer orden y no dejarlo para cuando se tengan recursos, sino que su vigilancia debiera estar considerada como prioritaria.

Se debe considerar que las disposiciones, las políticas, y los programas sobre Acceso a la Información, participación, y el fortalecimiento de capacidades tanto de entidades, y funcionarios públicos es un asunto del Estado, y por lo tanto no debería estar sometido a los vaivenes gubernamentales.

Los bienes ambientales, y el estado de los recursos naturales deben estar considerados como información permanente por parte de las entidades que tienen a su cargo recopilar esta información. Debe crearse una cultura ciudadana que tome en cuenta estos datos para preservar su derecho a gozar de un medio ambiente sano.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Deben retomarse experiencias exitosas como la Política de Participación social en la conservación, por cuanto su implementación busca la integración de los conceptos de sostenibilidad e interculturalidad para la gestión en áreas protegidas. La fumigación con glifosato debe ser desestimada por cuanto su impacto sobre las áreas protegidas sería negativo.

Temas de trascendencia como los cultivos con semillas transgénicas requieren de una completa evaluación de Impacto Ambiental, y por lo tanto no debiera promoverse la eliminación de la licencia ambiental en este caso. Acá los estándares ambientales de los países más desarrollados debieran ser emulados. Debe garantizarse que en la elaboración de la ley nacional sobre bioseguridad se permita una amplia participación de las organizaciones científicas de todos los niveles, así como de las organizaciones sociales.

La relación entre pueblos étnicos y la naturaleza goza de una especial preocupación por parte del Estado, en términos normativos, pero su aplicación todavía adolece de procesos realmente participativos de consulta. Y en los casos donde esta ha habido, o donde se han activado mecanismos jurídicos para precaver su integridad cultural, no existen vías expeditas para que se cumpla lo dispuesto. Es el caso de varias sentencias que favorecen ampliamente la existencia de los pueblos indígenas, y negros, y sus derechos a ser consultados pero esto no garantiza que se cumpla con lo allí decidido.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acta CTN Mayo 15 de 2002; *“Colombia aprueba la liberación comercial del bioplaguicida transgénico, el algodón Bt de la MONSANTO”*. Eco portal, Mayo 26 de 2002.
- Acción Ecológica: Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia. Octubre 2002. Ver <http://www.mamacoca.org>
- Acta CTN Mayo 15 de 2002.
- ANAYA, MCDONALD y SOTO, “Observaciones y recomendaciones del Bloque Samoré” OEA y Universidad de Harvard, 1997 En: LONDOÑO TORO Beatriz. *Ibíd.* pp. , 1991-135.
- ANDRADE Angela. *La Ley Forestal y Su Relación con los Acuerdos Internacionales Ambientales*. Foro Nacional Ambiental. Policy Paper 3. 2005 FESCOL
- *Audiencias públicas ambientales*; Cap I y Consulta a Comunidades Indígenas y Negras Cap. II, Ley 99 de 1993, Diario Oficial 41 146 Secretaria senado, Mayo 1993, Art.76.
- Comunicado de prensa, “Fallo judicial en contra del algodón Bt en Colombia”. Grupo SEMILLAS.
- C – 58/94 citada por Dueñas Oscar en Acción y procedimiento en la tutela, Cuarta Edición, Ediciones Librería del Profesional, 2001
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Octava de Revisión. SENTENCIA T-955/2003, REF: Expediente T-562.887. Acción de tutela instaurada por el Consejo Comunitario Mayor Cuenca Río Cacarica contra el Ministerio del Medio Ambiente y otros. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de octubre del año dos mil tres (2003)
- Colectivo Mama Coca; *Acción Ecológica: Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia*; Carta a Mary Robinson, Octubre 2002 Y Julio 2001.

## SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

- Constitución Política de Colombia, Asamblea Nacional Constituyente; *artículo 103 de 1991; Párrafo: 79 de 1991.*
- Constitución Política de Colombia, Ley 134 de 1994, Secretaria del Senado, Republica de Colombia, 06-07-1991, Tit. I, Principios Fundamentales, Art. 1, 2,9 Título II, Derechos, Garantías y Deberes. Cap 1, Derechos Fundamentales, Art. 40, Capítulo II Derechos Sociales, económicos y culturales, Art., 49, 68, Ley 134, Mecanismos de Participación Ciudadana, Ley 99 de 1993, Tit. X. Participación ambiental, Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental. Sentencia Corte Constitucional C-180 de 1994, Consultoría Ambiental Colectiva. Beatriz Londoño Toro, Mayo 1998, Introducción. Pp.21.
- Constitución Política de Colombia, Secretaria del Senado Republica de Colombia; Art. 49, 79, 80; 1991.
- Con la gente. Política de Participación Social en la Conservación / Avances 1998-2000. Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales, Ministerio del Medio Ambiente, Unidad Administrativa Especial de la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales. GTZ, Abril 2001, Capítulo 3. Planeación del manejo ambiental. Avances de la Política de Participación Social Indígena en la Conservación en la Sierra Nevada de Santa Marta. P.27
- CORREA, Hernán Darío; ex asesor director Oficina de Parques Nacionales Naturales 1998-2002. Ministerio del Medio Ambiente. Unidad de Parques, Junio 10 de 2005.
- Constitución Política de Colombia, Secretaria del Senado Republica de Colombia, 1991, Art. 49, 79, 80.
- Decreto 948 del 5 de junio de 1995; artículo 97; artículo 109. Equipos de medición y monitores de seguimiento de la contaminación del aire; artículo 110. Artículo 112. ; Artículo 113.
- Decreto 2107 de 30 de noviembre de 1995. Artículo 8, modificadorio del artículo 97 del Decreto 948/95.
- Decreto 1594 de 26 de junio de 1984. Capítulo VII. De los registros de los vertimientos, artículo 98. Capítulo VIII. , Artículos 102, 105, 120. Capítulo X. De las autorizaciones sanitarias. Disposiciones generales, artículos 130 y 132-134.
- Desarrollo de la reforestación protectora y comercial a escala nacional entre 1998 y 2001. Figura No. 2.1 p.45. en Cap. 2. Areas Temáticas: Bosques. Logros y Avances de la Gestión Ambiental. Pág.45
- Carlos Herrera, Gerente de Medio Ambiente de la Asociación Nacional de

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Industriales, ANDI. 30 de junio de 2005.

- Convenio 169 de la OIT (Art. 1 y 13 a 19), Código Civil Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sentencia de la Corte Constitucional No T-380 de 23 de Septiembre de 1993. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Art. 6 de la Ley 70 de 1993, Art. 3,4 y 7 de la Ley 70.
- Decreto 2811 de 1974, *por el cual se dicta el Código de Recursos Naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente.*
- Decreto 1124 de 1999, se reestructura el Ministerio del Medio Ambiente, correspondiéndole a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales- UAES-.
- Decreto-Ley 1124 de 1974, el Decreto 622 de 1977, la Ley 99 de 1993, la Resolución No. 1189 de 1999, la Resolución No. 0188 de 1998
- Espacios de Participación, Iniciativa Popular Legislativa, referendo aprobatorio o derogatorio; Fecha de Emisión: Mayo 1998, Introducción. Pp.27.
- Entrevista: César Buitrago, Subdirector de Medio Ambiente del IDEAM.
- Entrevista: Fernando Manrique, Director de Abastecimiento (E) de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en respuesta a un requerimiento escrito.
- Entrevista: César Buitrago, Subdirector de Medio Ambiente del IDEAM.
- Entrevista: Fernando Manrique, Director de Abastecimiento (E) de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en respuesta a un requerimiento escrito
- FALLA, Ernesto; Oficina de Educación y Participación Ministerio del medio Ambiente; 15 de Junio de 2005.
- Fundación La Conejera; Escrito de apelación presentado por la Fundación la Conejera, Avenida Longitudinal de Occidente; *“Apelación acto administrativo.16/10/99”*.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca; Sección, Cuarta; Subsección “B”; *“Acción Popular No. 01-479”*. Bogotá DIC. veinticinco 25 de agosto de 2004.
- GALAN Francisco Alberto. ¿Avance o retroceso respecto de la Legislación Ambiental y de los Pueblos indígenas y Comunidades Afro-americanas? Foro Nacional Ambiental. Policy Paper 4, 2005 FESCOL
- Grupo Semillas; Acceso a la Información Pública; *“Utilización recursos legales obtención Información y demanda por daño ambiental”*; Copias derechos de

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

petición de información; Información presentada en las fechas: 29 de marzo de 2002; 4 de abril de 2002; 3 de mayo de 2002; 22 de mayo de 2002; 19 de junio; 21 de julio de 2002; 12 de julio de 2002; 31 de julio; 14 de agosto de 2002. Demanda presentada el 3 junio 2003.

- Grupo Semillas; Revista Semillas: "*Primer Fallo Judicial contra la Introducción de cultivos transgénicos en Colombia*". Comunicado de Prensa, Fallo Judicial en contra del algodón BT en Colombia; Abril 2004, No.21.
- Grupo Semillas; Revista Semillas Swissaid; "*Primer fallo Judicial en contra de la introducción de cultivos transgénicos en Colombia*"; Abril de 2004, pág. 2-5.
- La Iniciativa Popular Legislativa o normativa; *Decreto 895 de 2000*. Reglamento operativo de la ley 134, Vicepresidencia de la Republica, 2000.
- La Iniciativa Popular Legislativa o normativa; "*Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental*". Sentencia Corte Constitucional C-180 de 1994, Consultoría Ambiental Colectiva. Beatriz Londoño Toro.
- Las Voces del Sina. Reportaje al Sistema nacional Ambiental, Ministerio del Medio Ambiente, CVC, Abril 2002, Capitulo 4. Experiencias de construcción del SINA. P. 202
- Ley 30 de 1986, Decretos 2159 de 1992, Resolución DNE 0001 de 1994, Resolución 005 de Agosto 11 de 2000. Resolución 0017 del 2001, Dirección Nacional de Estupefacientes, 1986, 1991, 1994, 2000.
- Ley 99 de 1993; "*Por el cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente*"; Diario Oficial No. 41.146; Santa fe de Bogotá. 22 de Diciembre de 1993, Tit. VIII sobre Licencias Ambientales
- Ley 740 de 2002; por la cual se aprueba el "*Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica*"; Montreal; Diario Oficial 44.816, 29 de Mayo de 2002, Art.1, 2 y 4.
- Ley 134 de 1994. "*Normas de Participación Ciudadana*"; Diario Oficial 41,373; Fecha de Emisión: 31-05-1994.
- Ley 70 de 1993, Diario Oficial 41 013 Secretaria senado; Mayo 1993, Art. 66.
- Ley 740 de 2002, de Bioseguridad, Diario Oficial 44 816 secretaria del senado, 2002, Art. 1- 40
- Ley 70 de 1993, Ppios Art. 3 y 22, Ley 99 de 1993, Art. 76, Ley 160 de Reforma Agraria, Ley 191 (Zonas de Frontera) Art. 5 y 13, Decreto 1745 ( reglamentario de la ley 70), Decreto 2164 de 1995, (reglamentario reforma agraria) Art. 23,

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Decreto 1396 de 1996, Decreto 1397 de 1996 (Art.7,8,16) Decreto 1791 de 1996 Art. 44.

- Ley 99 de 1993, Art.1 Principios Generales: Principio de Precaución.
- Ley 99 de 1993. Art.1 Principios Generales
- Ley 740 de Colombia 2002. Con el fin de establecer mecanismos de control de riesgos e impactos que pueden generar la transferencia, manejo, uso y liberación de organismos vivos modificados OVM.
- LONDOÑO TORO Beatriz. Consultora Ambiental Colectiva. Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental; Cap. II, Consultas a Comunidades Indígenas y Negras. Primera Edición 1998.
- LONDOÑO TORO, Beatriz; Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental. Consultora Ambiental Colectiva, Primera Edición 1998, Cap. II Consultas a Comunidades Indígenas y Negras.
- LONDOÑO TORO, Beatriz; Consultoría Ambiental Colectiva. Mayo 1998; “*Audiencias públicas ambientales*”; Sentencia Corte Constitucional C-180 de 1994; Introducción Pp.21.
- LONDOÑO TORO, Beatriz; Consultoría Ambiental Colectiva. Mayo 1998; “*Audiencias públicas ambientales*”, Cap. I y Consulta a Comunidades Indígenas y Negras Cap. II, Política de Bosques. Documento CONPES 2834, Ministerio del Medio Ambiente DNP ‘ UPA, Santafé de Bogota 1996. Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental. Sentencia Corte Constitucional C-180 de 1994.
- LONDOÑO TORO, Beatriz; Antigua Delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente de la Defensoría del Pueblo, Junio de 2005
- Manual de diligenciamiento del instrumento de captura de información sobre uso de recursos del sector manufacturero. IDEAM. En Presentación, página 2. Bogotá, agosto de 2004.
- MARQUEZ German. Mapas de un Fracaso. Naturaleza y Conflicto en Colombia. IDEAS 5. Serie Historia y Ambiente. Universidad Nacional de Colombia. Bogota D.C. 2004.
- Ministerio del Medio Ambiente. TNC, Fundación Natura, WWF Colombia. “Bases Para una estrategia financiera del Sistema de Parques Nacionales de Colombia: Parques Con la Gente”. Unidad Administrativa especial Sistema de Parques Nacionales Naturales. Santiago de Cali 2002.
- Ministerio del Medio Ambiente; Logros y Avances de la Gestión Ambiental en

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Colombia, Agosto 2002, 2. Los Parques Nacionales Naturales.

- Ministerio del Medio Ambiente, ECOPETROL; *Proyecto de Exploración Pozo Gibraltar I.* ; Bogotá, 2001.
- Ministerio del Medio Ambiente; "Instrumentos de Planeación Ambiental en Colombia". Las Voces del Sina. Pág. 120. 2002. Bogota DC.
- Ministerio del Medio Ambiente. Política de Participación Social en la Conservación. Bogota, D.C. 2001. Pág.17
- Ministerio del Medio Ambiente. "La construcción de la Política de Participación Social con los Pueblos indígenas" en la conservación y en el Manejo de las Áreas Protegidas. Parques Con la Gente II. Pp. 103. Política de Participación Social en la Conservación. Selección de Avances 2000-2001. Bogotá D.C. 2002.
- Ministerio del Medio Ambiente. "Parques para la Gente". P.202 en *Las Voces del Sina. Reportaje al Sistema Nacional Ambiental SINA*". Abril 2002. Política de Participación Social para la Conservación. Unidad Administrativa Especial.- Parques Nacionales de Colombia. Bogotá D.C., 2001.
- Ministerio del Medio Ambiente. Logros y Avances de la Gestión Ambiental en Colombia; Capitulo 2. Áreas temáticas: Los Parques Nacionales Naturales, Agosto 2002.
- Ministerio del Medio Ambiente; Las Voces del SINA Reportaje al Sistema nacional Ambiental, CVC; Capitulo 4. Experiencias de construcción del SINA. P. 202; Abril 2002.
- Ministerio del Medio Ambiente, Unidad Administrativa Especial de la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales. GTZ. *Parques con la gente. Política de Participación Social en la Conservación / Avances 1998-2000*. Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales; Abril 2001, Capitulo 3. Planeación del manejo ambiental. Avances de la Política de Participación Social Indígena en la Conservación en la Sierra Nevada de Santa Marta. P.27.
- Ministerio del Medio Ambiente, Ecopetrol Proyecto de Exploración Pozo Gibraltar I., Bogotá, 2001
- Ministerio del Medio Ambiente; *Logros y Avances de la Gestión Ambiental en Colombia*. Proyecto Colectivo Ambiental, Cap.5 Aportes del Sector Ambiental al Escenario Nacional, Págs. 236-241; Agosto de 2002.
- Ministerio del Medio Ambiente, Logros y Avances de la Gestión Ambiental en Colombia. Proyecto Colectivo Ambiental, Agosto de 2002, Cap.5 Aportes del Sector Ambiental al Escenario Nacional, Pp. 236-241.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

- Ministerio de Agricultura, Instituto Colombiano Agropecuario; *Acuerdo por el cual se modifica el Consejo Técnico Nacional para Introducción de OGMs*. Acuerdo 00002, 25/02/2002, Art.1, 2, 3.
- Ministerio de hacienda y Dirección Impuestos Nacionales; Estatuto Tributario - Artículo 14 y 58 ley 863, 2003 y 2004.
- Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; *“Lineamientos y orientación de criterios para las políticas para la participación”*; 1998 – 2002.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Diario Oficial No. 45.086, Capítulo II, Art. 5; Oficina de Educación y Participación; 2003
- Ministerio Del Medio Ambiente. Departamento Nacional De Planeación. UPA. Política de Bosques. Documento CONPES 2834. Santafé de Bogotá. 1996. 35 p.
- Ministerio del Medio Ambiente sobre Licencias Ambientales; *Decreto 1728 de 2002, Decreto 1189 de 2003 y 1220 de 2005*; Diario Oficial N° 45890, 04/25/2005, Tit. I y II , Art. 14.
- Ministerio del Medio Ambiente; Ley 99 de 1993: *“Por el cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente”*; Diario Oficial No. 41.146, Santa fe de Bogotá. 22 de Diciembre de 1993; Tit. VIII sobre Licencias Ambientales.
- Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el SINA (El Sistema Nacional Ambiental) Y la Participación Ciudadana; Oficina de Educación y Participación, Enero 25 de 2004.
- Normatividad internacional y nacional sobre consultas a comunidades indígenas y negras: Convenio 169 de la OIT: Ley 21 de 1991, Art. 4, 6, 7, 15,16. Constitución Política colombiana: Art. 2,7,8,10,11,13,14,40-2,68,72,79,95-8, 103, 104,105,246,286,287,329,330,332,339,340 y 357.
- Normas; Ley 89 de 1890 (fuero Indígena), Decreto 2001 de 1988, Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas) art.10, Decreto 710 de 1990 (reglamentario Código de Minas).
- Oficio del Ministerio de Salud SBP-221 de Septiembre de 2000, Expediente No. 02-022 Claudia Sampedro y Otros. P. 21
- OROZCO MUÑOZ José Miguel, *Las Políticas Forestales en Colombia*. Análisis de Procesos de Formulación, Contenidos y resultados Globales. Universidad Distrital, Francisco José de Caldas. Bogotá D.C. 1999.

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

- PNUD; *Convención de las Naciones Unidas contra el Trafico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, Art. 14, 1988.
- PNUD; *Convención de las Naciones Unidas contra el Trafico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, Art. 14, 1988,.
- PENAGOS FORERO, Maria Fernanda; Universidad del Rosario; *“El Estado Colombiano: Un actor pasivo frente a la problemática de los Indígenas U’wa en relación con sus derechos sobre la tierra”*. Segunda Parte. El Caso U’wa, Bogotá, 2001.
- PUYANA, Aura Maria, MAYR Juan; ex asesor Ministro del Medio Ambiente, Junio de 2005.
- Pagina Web: Actualidad Étnica; Prensa, Diario el Tiempo, 2005.
- Parques Con la Gente II; *“La construcción de la Política de Participación Social con los Pueblos indígenas”*. Pág. 103. Política de Participación Social en la Conservación. Selección de Avances 2000-2001. Bogotá D.C. 2002.
- PENAGOS FORERO, Maria Fernanda; Universidad del Rosario; *“El Estado Colombiano: Un actor pasivo frente a la problemática de los Indígenas U’wa en relación con sus derechos sobre la tierra”*. Segunda Parte, El Caso U’wa. Bogotá, 2001.
- Plan Colombia. Las “Diez Estrategias del Plan Colombia”. Elementos Básicos de la Estrategia Antinarcóticos.
- Resolución Defensorial 025, punto D, número 34.
- Resolución 0017 del 04-10-2001. DNE.
- Resolución Defensorial No 026 de 2002.
- Resolución DNE 0001 del 11 de febrero de 1994.
- Resolución No. 005 de Agosto 11 del 2000
- Revista Semillas. “Primer Fallo judicial en contra de la introducción de cultivos transgénicos en Colombia.” No. 21, Abril de 2004. Pp. 2-5. Bogota, Colombia.
- ROLDAN Roque. Proyecto de Ley Forestal y derechos Territoriales de Indígenas y Afro colombianos. Foro Nacional Ambiental. Policy Paper 2. FESCOL.
- Resolución Defensoría No.026 de 2002. y Base de Datos Quejas, Defensoría. del Pueblo. Compendio de más de 8,000, Defensoría del Pueblo, 2002



SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

- RODRÍGUEZ, Gloria Amparo; Grupo de Acciones Jurídicas, Universidad del Rosario, Fecha de la entrevista: Junio de 2005.
- RODRÍGUEZ, Gloria Amparo; Grupo de Acciones Jurídicas, Universidad del Rosario, Junio de 2005.
- Sentencia Cacarica, Revisión de decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó; Sentencia T- 955/2003, Corte Constitucional 17 octubre de 2003.
- Sentencia Cacarica; Revisión Acción de Tutela; Sentencia Expediente T – 562.8887, Corte Constitucional, 17 de octubre de 2003.
- Sentencia Corte Constitucional C-180 de 1994; *“Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental”*.
- Sentencia de la Corte Constitucional C-073/95, de revisión de constitucionalidad de la Ley 164 del 27 de octubre de 1994, "por la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático".
- Sentencia T-257/96.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca; Sección Cuarta; *Sentencia Río Bogotá*, Acción Popular, 25 de agosto de (2004),,, 25/VIII / 2004, Sentencia.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección, Cuarta. Subsección “B”; Sentencia Río Bogotá, Acción Popular (Acumulada), Acción Popular No. 01-479.Bogotá DIC., 25 de agosto de 2004.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda; Expediente No. 02 022 Claudia Sanpedro y otros; presentado Enero 25 de 2001 y fallado Junio 13 de 2003, Oficio del Ministerio de Salud, declaraciones Política Antinarcóticos, declaración rendida ingeniero y jefe de División de Insumos Agrícolas del ICA, Carlos Augusto Villamizar, intervenciones de la Defensoría y la Procuraduría,
- Tutela Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) Julio 23 2001. Revocación de la medida y no concesión de amparo OPIAC; Agosto 6 de 2001.
- Tutela Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) Julio 23 2001. Revocación de la medida y no concesión de amparo OPIAC [agosto 6, 2001]
- Vélez, Germán; López Elizabeth. Grupo semillas: *“Colombia aprueba la liberación comercial del bioplaguicida transgénico, el algodón Bt de la*

MONSANTO"; (Acta CTN Mayo 15 de 2002); Eco portal, Mayo 26 de 2002.

**Información disponible en internet**

Web: [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)

Web: [www.minambiente.gov.co/prensa/](http://www.minambiente.gov.co/prensa/)

Web: [www.ecoportel.net/noti02/n235.ht](http://www.ecoportel.net/noti02/n235.ht).

Web: [www.acueducto.gov.co](http://www.acueducto.gov.co)

Web: [www.cecodes.org](http://www.cecodes.org)

Web: [www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)

Web: [www.mamacoca.org](http://www.mamacoca.org)

Web: [www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)

Web: [www.ecopetrol.com.co/samore/internet](http://www.ecopetrol.com.co/samore/internet)

Web: [www.corteconstitucionalcolombia.gov.co](http://www.corteconstitucionalcolombia.gov.co)

Web: [www.contraloriagen.gov.co/publicaciones/publicaciones\\_inicio.asp](http://www.contraloriagen.gov.co/publicaciones/publicaciones_inicio.asp)

Web: [www.ideam.gov.co](http://www.ideam.gov.co) - Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), entidad editora y responsable de la información.

Web: [www.dama.gov.co](http://www.dama.gov.co) - Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente de Bogotá, entidad editora y responsable de la información.

Web: [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co) - Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, editora y responsable de la información.

Web: [www.acueducto.gov.co](http://www.acueducto.gov.co) - Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, editora y responsable de la información.

Web [www.saludcapital.gov.co](http://www.saludcapital.gov.co) - Secretaría de Salud de Bogotá, responsable de monitorear mensualmente el agua para el consumo humano

Web: [www.cecodes.org](http://www.cecodes.org) - Centro Colombiano para el Desarrollo Empresarial Sostenible, entidad responsable y editora de la página. Junio 20 de 2005.

Web: [www.parquesnacionales.gov.co/organiza/d\\_general/jur%EDdica/dirnormas](http://www.parquesnacionales.gov.co/organiza/d_general/jur%EDdica/dirnormas)

Web: [www.analitica.com/va/hispanica/colombia\\_paz/4527677.asp](http://www.analitica.com/va/hispanica/colombia_paz/4527677.asp)

Web: [www.cultivosilicitoscolombia.gov.co/documentos/CultivosIllicitos](http://www.cultivosilicitoscolombia.gov.co/documentos/CultivosIllicitos)

Web. <http://www.defensoria.gov.co>

Web: Carta a Mary Robinson. [julio 17 2001] <http://www.mamacoca.org>

## ACRÓNIMOS

ANDI, Asociación Nacional de Industriales  
ACNUR, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados  
CAR, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca  
CARS, Corporaciones Autónomas Regionales  
CODECHOCO  
CNE, Consejo Nacional de Estupefacientes  
CONPES, Consejo de Política Económica y Social  
UNESCO, Organización de Naciones Unidas para la Educación y la Cultura  
DAMA, Departamento Administrativo de Medio Ambiente del Distrito Capital  
ECOFONDO  
ECOPETROL  
E.E.B, EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTA  
GAP, Grupo de Acciones Publicas  
IDEAM, Instituto de Estudios Ambientales  
SINCHI, Instituto Amazónico de Investigaciones  
IIAP, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico  
IDEADE, Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo,  
IDEA, Instituto de Estudios Ambientales  
INVEVAR; Instituto de Investigaciones Marinas  
MAVDT MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL  
NIT, Número de Identificación Tributaria,  
DPAE, Dirección de Prevención y Atención de Emergencias  
DAMA, Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá.  
EIA, Evaluación de Impacto Ambiental  
IA, Iniciativa de Acceso  
ICA, Instituto Colombiano Agropecuario  
OEA, Organización de Estados Americanos  
OIT, Organización Internacional del Trabajo  
OPIAC, Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana  
PNDF, Política Nacional de Desarrollo Forestal  
PECIG, Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos a través de la Fumigación / Plan Colombia  
RUT, Registro Unico Tributario  
RETC, Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes  
SINA, Sistema Nacional Ambiental  
UAESPN, Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales

SITUACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA