

**DEL MEDIO AMBIENTE Y SU PROTECCIÓN: GARANTÍA DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA**

**UNIVERSIDAD EL BOSQUE**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS**

**DERECHO**

**BOGOTÁ D.C., NOVIEMBRE DE 2022**

**DEL MEDIO AMBIENTE Y SU PROTECCIÓN: GARANTÍA DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA**

**CAROL DAYANNA FERRER CRISTANCHO**

**DR CARLOS MENDIETA PINEDA**

**UNIVERSIDAD EL BOSQUE  
FACULTAD CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS  
DERECHO  
BOGOTÁ**

**NOVIEMBRE 2022**

## **RESUMEN:**

Este artículo examina los mecanismos utilizados por las autoridades ambientales en Colombia para la difusión de la información relacionada con la gestión ambiental y cómo esta incide en la participación ambiental informada para la protección del medio ambiente. Con dicho propósito y por medio de la recolección y análisis de datos se deja en evidencia la falta de eficacia de los mecanismos de difusión, así como la falta de conocimiento de la ciudadanía sobre los distintos procesos de participación y sobre la distribución de competencias entre las distintas autoridades ambientales. Aun cuando es un deber del Estado garantizar el derecho a la participación de todas las personas en las decisiones que los puedan afectar, producto del trabajo realizado, no se encontró evidencia sobre la garantía efectiva de este derecho; lo cual se traduce en una menor participación ciudadana y, en un límite al acceso a los mecanismos de protección del medio ambiente. Con ocasión a ello, se propone la recopilación de la información ambiental dispuesta por las autoridades ambientales en un sistema único que resulte de fácil consulta.

**Palabras clave:** Deber del Estado, información ambiental, participación ambiental, mecanismos de participación.

## **ABSTRACT:**

This article examines the mechanisms used by environmental authorities in Colombia for the dissemination of information related to environmental management and how this affects informed environmental participation for the protection of the environment. With this purpose and by means of data collection and analysis, the lack of effectiveness of the dissemination mechanisms, as well as the citizens lack of knowledge about the different participation processes and about the distribution of competences among the different environmental authorities is made evident. Although it is a duty of the State to guarantee the right to participation of all people in the decisions that may affect them, as a result of the work carried out, no evidence was found on the effective guarantee of this right, which translates into less citizen participation and a limit to access to environmental protection mechanisms. In view of this, it is proposed to compile the environmental information provided by the environmental authorities in a single system that is easy to consult.

**Key words:** State duty, environmental information, environmental participation, participation mechanisms.

## **SUMARIO:**

Introducción. 1. DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y, DEL DEBER DEL ESTADO A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. 1.1 De los derechos de las personas a un ambiente sano y a participar en las decisiones que los afectan. 1.2. De los mecanismos constitucionales y legales de participación para la protección del medio ambiente. 1.3. De los presupuestos definidos por la ley y los precedentes de decisión judicial para la garantía efectiva del derecho a la participación para la protección del medio ambiente. 2. DE LOS PROCESOS DE DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA. 2.1 De la participación social para la protección del medio ambiente. 2.2. De la calidad de la información ambiental en Colombia. 3. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS A PARTIR DE LA DIFUSIÓN REALIZADA POR LAS AUTORIDADES AMBIENTALES. 3.1. Aplicación de parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de plataformas digitales de las autoridades ambientales. 3.2. Instrumento de investigación cuantitativo: información ambiental a disposición de los ciudadanos. Conclusiones. Referencias.

## **INTRODUCCIÓN:**

A partir de la Constitución de 1991, en Colombia se introdujeron múltiples normas ambientales que pretendían garantizar la protección del medio ambiente. Por medio de diferentes leyes se establecieron los mecanismos de participación para cumplir con el fin perseguido por la Constitución. En Colombia, tales mecanismos pueden ser de tipo administrativo y judicial.

A pesar de que el protagonista en todos los mecanismos es la ciudadanía en búsqueda de la protección de su derecho a un medio ambiente sano, resulta fundamental en ese proceso el acceder a los mecanismos con información suficiente. El derecho a la información es la oportunidad que tiene todo ciudadano de acceder, solicitar y conocer datos, contenidos y documentos que considere de interés (Lora, Muñoz, Rodríguez, 2008). La información en materia ambiental principalmente está en custodia de las autoridades ambientales creadas por la Ley General Ambiental (Ley 99 de 1993) para la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta misma ley. Los ciudadanos pueden acudir a las autoridades de distintas maneras para obtener la información que requieran.

Ahora bien, es menester cuestionarse respecto de la calidad en la información suministrada por parte de las múltiples autoridades ambientales en Colombia a sus ciudadanos, y si a partir de esta es posible acceder de forma adecuada a escenarios de participación. Por ello, es pertinente realizar un examen respecto a esto, con ocasión a la importancia que han cobrado las decisiones por parte de las autoridades ambientales, las cuales desafortunadamente han venido generando un impacto en el medio ambiente y, que en escasas ocasiones los ciudadanos han sido partícipes. Adicionalmente, con la reciente ratificación del Acuerdo de Escazú en Colombia, se le imponen

mayores cargas al gobierno para la implementación de políticas, las cuales exigirán una mayor diligencia por parte de las autoridades para crear escenarios reales de participación ambiental informada. Por lo cual, resulta necesario y pertinente examinar la situación actual en cuanto a difusión de información a partir de los canales dispuestos.

En la presente investigación, el problema jurídico que nos propusimos resolver consiste en establecer si, los mecanismos y procedimientos dispuestos por parte de las autoridades ambientales para la difusión de información ambiental resultan idóneos y suficientes para la garantía plena del derecho a la participación en las decisiones de carácter ambiental. Nuestra hipótesis de trabajo es que las autoridades públicas en el Estado colombiano no cumplen de manera plena con el deber de promoción de la información y participación ciudadana en materia ambiental contemplada en la Constitución y en la Ley. Pese a los distintos esfuerzos que se adelantan para cumplir con este objetivo, la ciudadanía no cuenta con información clara, confiable y oportuna, y debido a esto no puede participar activamente en las decisiones públicas de carácter ambiental.

La resolución del problema jurídico planteado encuentra apoyo en la aplicación del método deductivo, a través del cual definimos un marco en función de la naturaleza y carácter de los derechos y garantías para la protección del medio ambiente, los mecanismos constitucionales y legales para su protección y los requisitos que han de ser tenidos en cuenta por las autoridades ambientales para la garantía plena del derecho de acceso a la información, para posteriormente confirmar nuestra hipótesis de trabajo a partir de la recolección de datos y el análisis de los mismos dentro del marco previamente definido para nuestro trabajo.

Para evaluar la función que cumplen los procesos de difusión de la información ambiental en la eficacia de los mecanismos de protección constitucional o legal del medio ambiente, nos planteamos particulares objetivos relacionados con (i) la verificación de la suficiencia de los requerimientos del ordenamiento jurídico en materia de información ambiental para la protección del medio ambiente (ii) la determinación del estado actual de los procesos de difusión de la información por parte de las autoridades ambientales y la calidad de la misma, (iii) la comprobación de si la información suministrada por las autoridades ambientales en Colombia cumplen con los fines propuestos para la participación de los ciudadanos en decisiones ambientales.

De acuerdo con los objetivos antes señalados analizaremos: el origen del derecho a la información ambiental y, el deber del Estado a la protección del medio ambiente; luego, los procesos de difusión de la información y de la participación social para la protección del medio ambiente en Colombia; y, por último, se realizará un análisis respecto de la percepción de los ciudadanos respecto de la difusión realizada por las autoridades ambientales.

## **DEL MEDIO AMBIENTE Y SU PROTECCIÓN: GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA**

Los derechos humanos se consideran conquistas sociales y esfuerzos colectivos que apuntan a la justicia y a la equidad, los cuales han costado años y muchas vidas. Este no ha sido un camino fácil de recorrer, cuán difícil nos resulta como especie efectuar acuerdos entre miembros de una misma comunidad, incluso compartiendo aspectos geográficos, culturales y sociales. Muchos más son los esfuerzos que se tienen que depositar al intentar establecer principios y mandatos comunes a todo pueblo y nación (Garzón, 2020).

Es por ello que los distintos tratados, convenciones, acuerdos, declaraciones y demás instrumentos internacionales tienen el objetivo de establecer normas de conducta de carácter común y generalizado, centrado en la característica común a cada miembro de la especie humana, su calidad de persona. Sin embargo, este foco antropocéntrico respecto del cual se fundamentaron en un principio los instrumentos de carácter internacional, con el paso del tiempo han sufrido una positiva transformación al incluir el derecho a un ambiente sano como pilar fundamental (Romero, 2017). Un ejemplo de ello son los conocidos derechos de tercera generación, los cuales rompen el paradigma de concentrarse netamente en el ser humano y abren la perspectiva al incluir factores tan importantes como el derecho al desarrollo sostenible, a la autodeterminación de los pueblos y al patrimonio común de la humanidad, entre otros.

El Estado colombiano se caracteriza por tener una participación activa en materia de cooperación internacional, dado que suscribe y ratifica múltiples tratados y convenciones en materia de derechos humanos, no obstante, en lo que respecta a los instrumentos de protección

ambiental, se han ocasionado demoras a la hora de ratificar importantes acuerdos tales como Escazú. El Gobierno colombiano tiene una gran responsabilidad al albergar un ecosistema de gran valía para toda la humanidad al interior de sus fronteras, sin embargo, no ha implementado hasta el momento los esfuerzos necesarios para cuidar de las mismas.

Uno de los mayores retos que enfrenta Colombia es garantizar a sus habitantes el poder participar activamente de las decisiones trascendentales en materia ambiental al interior del país. Para poder participar de manera adecuada, es necesario contar con la información necesaria de los proyectos que se adelantan o se pretenden adelantar en determinado territorio. A continuación, se realizará un breve barrido histórico resaltando los aspectos más relevantes de la evolución y el desarrollo de la información en materia ambiental y el papel del Estado Colombiano en su protección.

### **1. Del origen del derecho a la información ambiental y, del deber del Estado a la protección del medio ambiente**

Con el trasegar de las generaciones, los Estados ha incrementado notablemente la priorización por la conservación y preservación ambiental, sin embargo, no pueden conseguir resultados significativos sin acudir a la participación ciudadana y la cooperación internacional, ya que, el medio ambiente parece no conocer aquellos bordes imaginarios que hemos denominado fronteras, en razón a que somos todos miembros de un mismo colectivo llamado: planeta tierra.

En virtud de esto, realizaremos una breve recopilación histórica resaltando los aspectos más importantes que dieron origen al reconocimiento del derecho a la información ambiental en los distintos instrumentos internacionales, para luego, analizar los mecanismos constitucionales y legales para la protección del medio ambiente. García (2022) identifica ciertos antecedentes importantes en materia de tratados y convenciones internacionales, dentro de los que destaca:

#### **Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972**

Esta fue adoptada por las Naciones Unidas reunidas en junio de ese año en la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, la cual se instituye en el primer reconocimiento universal del derecho de los hombres a disfrutar de un ambiente de calidad, para el goce de una vida digna y de bienestar. Adicionalmente, imponen a los Estados y a todas las personas, especiales responsabilidades y deberes de conducta para su preservación.

Además, constituye uno de los primeros antecedentes en los cuales los Estados concertaron un modelo distinto de desarrollo, abriendo paso a una concepción mucho más amplia que el consumo insostenible y la acumulación de capital (Garibello, 2011). Con el avance de la

información científica sobre las principales causas de deterioro del medio ambiente, los Estados se vieron enfrentados a decisiones difíciles al tener que imponer límites a las industrias que sostenían gran parte de la economía de aquel entonces para abrirle paso a una nueva corriente que no aportaba directamente al PIB de la nación, pero que sí constituía un gran aporte en la preservación de la especie humana en el planeta tierra (Ituarte, 2012).

El principio 19 de la mencionada declaración reconoce el carácter de la información educativa al señalar:

... Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada, y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio ambiente en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.

Se insiste en la importancia de la divulgación de la información y educación en materia ambiental para la protección del medio ambiente. Es decir, desde 1972 se marcó un precedente respecto de la *“opinión pública bien informada”*, lastimosamente esta disposición en Colombia no ha sido, ni es de sencilla materialización (Garibello, 2011). La declaración de Estocolmo, considerada el primer antecedente de derecho ambiental internacional, marcó un hito fundamental para la defensa del medio ambiente.

### **La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo 1992**

En esta declaración se defiende el derecho que tienen las generaciones no sólo presentes, sino también futuras de gozar de un medio ambiente sano, es así que el principio 3 reza de la siguiente manera: *“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”*. Según Garibello (2011) esta declaración expone el concepto de Desarrollo Sostenible como un instrumento esencial para que los países logren reducir la pobreza, la diferencia en los niveles de vida y un desarrollo perdurable

Por su parte el principio 10 de esta convención menciona:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan

las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

De esta manera se enmarca un concepto fundamental, el cual es la participación ciudadana en materia ambiental. Más importante aún, este principio diferencia los niveles de participación asignando una responsabilidad común pero diferenciada. Impone el deber del Estado de garantizar el derecho de acceso a información plena y adecuada con el fin de otorgar a los ciudadanos condiciones aptas para participar activamente en las decisiones que deba tomar la administración en materia ambiental. También, este principio impone la carga al Estado de otorgar el acceso efectivo a los ciudadanos no solamente desde la perspectiva judicial, sino administrativa también.

De igual forma, el principio 17 aporta que:

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Esta evaluación de impacto ambiental (EIA) está relacionada con el deber de información que tiene el Estado. Existen una serie de antecedentes importantes en el desarrollo de las evaluaciones de impacto ambiental en Colombia, por su parte la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio de Ambiente abriéndole paso a los grandes cambios y transformaciones que trajo consigo la Constitución de 1991, por su parte el decreto número 3570 de 2011 modificó los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y aunque esta disposición normativa menciona breves nociones frente a la información y las evaluaciones de impacto ambiental, sólo la circunscribe a una de muchas funciones asignadas a la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana.

El Decreto 1076 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible manifiesta desde sus principios que *“se deberá considerar el impacto ambiental de la medida o actividad propuestas, respecto del mismo recurso, de los recursos relacionados y de los ecosistemas de los cuales forman parte, con el fin de evitar, corregir o minimizar los efectos indeseables o nocivos”*. En el texto normativo se insiste en la necesidad de contar con este estudio para aprobar o conceder los permisos correspondientes para la explotación de los recursos naturales. Pese a lo anterior, no se denota un gran desarrollo en lo que respecta al suministro de información pública, ni a las evaluaciones de impacto ambiental.

Fue hasta la expedición de la resolución 1060 de 2021 “*Por la cual se adoptan los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, requerido para el trámite de la licencia ambiental en proyectos de uso de biomasa para la generación de energía y se toman otras determinaciones*” que se establece unas condiciones serias y determinadas para la presentación de dicho estudio. Un punto importante es que se establece en el artículo 4 de dicha resolución que:

...INFORMACIÓN ADICIONAL. La presentación del Estudio de Impacto Ambiental con sujeción a los términos de referencia adoptados en esta resolución no garantiza el otorgamiento de la licencia ambiental, ni limita la facultad que tiene la autoridad ambiental de solicitar al interesado la información adicional específica que se considere indispensable para evaluar y decidir sobre la viabilidad del proyecto, a pesar de que la misma no esté contemplada en los términos de referencia.

En relación con el principio anterior también es importante hacer mención de los artículos 18 y 19 de la Declaración, los cuales rezan:

#### PRINCIPIO 18

Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.

#### PRINCIPIO 19

Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

En este punto se impuso a los Estados un deber de información para la protección del medio ambiente y la prevención de desastres naturales, pero desde una perspectiva de buena fe internacional. El Estado se obliga a cumplir con el deber de brindar información de forma transparente y oportuna a los demás Estados que puedan verse afectados de alguna manera con las actividades que se desarrollan al interior de su territorio. Una muestra de ello fue el protocolo de Kioto.

### **Protocolo de Kioto 1997**

Según Rodríguez (2007), el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es un acuerdo internacional cuyo objeto era reducir las emisiones de los gases provocadores del calentamiento global. Sin embargo, la falta de compromiso por parte de los países, ha ocasionado que el protocolo sea objeto de críticas por su

enfoque hacia el mercado tendiente a establecer un sistema de comercialización para la compra y venta de emisiones de carbono que permite, especialmente a aquellos países donde se registran las mayores emisiones, negociar éstas en lugar de reducirlas en la fuente

### **El Acuerdo de París de 2016**

Este acuerdo también tiene suma importancia, ya que, mediante esta declaración en su artículo 2 numeral 2 también se “reconoce una responsabilidad común pero diferenciada de los Estados Parte, ya no en función de la contribución histórica de los países al surgimiento de dicho fenómeno, sino en consideración a las capacidades respectivas y a los distintos contextos nacionales”. Esto significa que no se puede dar un trato homogéneo a países que contaminan, consumen y explotan de forma muy distinta sus recursos naturales (Dangon, 2017).

El Artículo 12 del acuerdo de París menciona:

Las Partes deberán cooperar en la adopción de las medidas que correspondan para mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático, teniendo presente la importancia de estas medidas para mejorar la acción en el marco del presente Acuerdo.

Por su parte el numeral 7 del artículo 13 resalta que cada parte deberá proporcionar información relativa a los efectos del cambio climático, suministrar información sobre el apoyo en forma de financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad prestado a las Partes que son países en desarrollo, entre otros. Es así como se evidencia ya no sólo un deber abstracto de suministrar información, sino se estructuran protocolos claros y taxativos respecto de qué condiciones debe tener esta información, a través de qué canales debe ser suministrada y que parámetros deben cumplir los Estados con relación a la misma.

### **El Acuerdo de Escazú (Costa Rica) de 2018**

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe - Acuerdo de Escazú (Costa Rica) – adoptado el 4 de marzo de 2018, que encuentra su fundamento en el principio 10 de la Declaración de Río del año 1992, es según la UNICEF (2018) “una herramienta para la protección del medio ambiente y los derechos humanos que busca garantizar: el acceso a la información, participación pública, acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina “ (p.6).

En el acuerdo de Escazú se incluyen las garantías de protección para el ejercicio del derecho de la defensa de un medio ambiente sano. Así mismo, se relacionan los asuntos ambientales con los derechos humanos<sup>1</sup>. Por consiguiente, tiene tres objetivos fundamentales:

1. Garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso en América y el Caribe,
2. fortalecimiento de capacidades y cooperación y,
3. la protección del derecho a vivir en un medio ambiente sano.

El artículo 5 del Acuerdo establece que el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende:

- ...a. solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita;
- b. ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y
- c. ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho.

Por su parte, el artículo 7 del mismo Acuerdo, desarrolla la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales haciendo énfasis en que no puede considerarse un escenario de participación real y efectiva, sin antes dar estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 5 antes mencionado.

Este Acuerdo que ha sido recientemente aprobado en Colombia, es un claro resultado de los esfuerzos de los distintos Estados por establecer unas normas comunes a todos los estados en pro de la conservación y el cuidado ambiental (Zamora, 2022).

### **1.1 De los derechos de las personas a un ambiente sano y a participar en las decisiones que los afectan**

El derecho a un medio ambiente sano, según explica la Corte Constitucional en sentencia C 449 de 2015 consiste en:

... Bien jurídico constitucional que presenta una triple dimensión, toda vez que: es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en

---

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Derechos humanos y medio ambiente. Los vínculos entre el derecho ambiental y los derechos humanos se observan en el consenso actual que la protección del medio ambiente resulta de la lucha por la supervivencia y la protección de la vida

cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección

Por su parte, es un deber no solo del Estado colombiano, sino también de sus ciudadanos, gestionar acciones para la protección del medio ambiente, mediante el ejercicio de los mecanismos de participación existentes para prevenir el aumento de los conflictos ambientales (Rodríguez, 2021). Sin embargo, tienden a darse conflictos por desacuerdos entre las partes involucradas en escenarios donde se enfrenta el desarrollo económico y el beneficio comunitario. Aun cuando hay regulación en materia ambiental en Colombia, faltan instrumentos para asegurar su eficacia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han tenido que intervenir para solucionar estos conflictos tomando decisiones que contribuyan con un desarrollo económico sostenible y sin vulnerar los derechos de los ciudadanos.

Para hablar de participación en términos generales, Rodríguez (2018) la define como un mecanismo de difusión y toma conjunta de decisiones en el marco de verdadera democracia, donde es posible la generación de acuerdos, así como la gestión y el equilibrio de fuerzas sociales que se mueven de acuerdo con los intereses de la colectividad, posibilitando el fortalecimiento interrelacionado de la credibilidad en la institucionalidad y el redimensionamiento de la administración.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 79 establece: *“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”*. Se habla no solo de participación, sino de participación ambiental, por ser un principio, un derecho y un mecanismo que permite ejercer otros derechos.

Cuando se habla de participación ambiental según Rodríguez, G. (2019) es:

...la acción social que permite la interacción de los diferentes actores involucrados en los proyectos de materia ambiental. Es un derecho por medio del cual es posible encauzar otros derechos como el de gozar de un ambiente sano. La participación implica información, consulta, iniciativa, concertación, decisión y gestión.

En sentido similar, el grupo de acciones públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (2021) ha señalado la importancia de la participación en la toma de decisiones ambientales, de la siguiente manera:

... La participación ambiental debe darse en todas las etapas de la toma de la decisión, para que las distintas opiniones y posiciones frente a un proyecto o decisión ambiental puedan ser tomadas en cuenta antes, durante y después. Al ser así, la participación ambiental es un instrumento para prevenir o enfrentar impactos al ambiente, pues a través de ella es posible visibilizar y hacer seguimiento a los impactos que una decisión puede tener en los recursos

naturales y en la interacción que las comunidades tienen con estos recursos y con el territorio. (p. 9)

Dicho lo anterior, la participación es el proceso mediante el cual los ciudadanos asumen el compromiso de trabajar por la solución de problemas públicos y privados, utilizando los mecanismos de participación ciudadana existentes y ejerciendo los derechos reconocidos en la ley, que contribuyen al desarrollo humano y ambiental sostenible. Este proceso se puede hacer en coordinación con diferentes entidades públicas, el sector productivo, organizaciones no gubernamentales, comunidades y el sector académico (Arévalo, 2019)

## **1.2 De los mecanismos constitucionales y legales de participación para la protección del medio ambiente**

Para la protección del medio ambiente, además de procesos de sensibilización colectiva sobre los efectos externos de la conducta humana, requiere de particulares labores de planeación, vigilancia y control por parte del Estado, así como de especiales medios de defensa o mecanismos públicos para su promoción. En Colombia, para la gestión del medio ambiente se expidió la Ley 99 de 1993, a través de la cual se estableció el Sistema Nacional Ambiental (“SINA”) y se creó el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), como *“organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza”*. Luego, se expidió la Ley 388 de 1997, a través de la cual, se establecieron instrumentos para la adecuada ordenación de los territorios y la protección del medio ambiente, donde también, se instrumentaron mecanismos de participación ciudadana.

En los artículos 69 y siguientes de la Ley 99 de 1993 se destaca el modo y los procedimientos de participación ambiental, entre estos el derecho que tiene cualquier persona a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales, en las audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite y de la procedencia de la acción de nulidad contra actos administrativos que expidan o modifiquen concesiones, autorizaciones o licencias ambientales que puedan afectar el medio ambiente.

Respecto de la participación ambiental, por mandato constitucional, todas las personas o grupos vulnerables tienen el derecho a participar informadamente y de manera oportuna en las decisiones que afectan el ambiente. Para ello se han dispuesto diferentes vías de intervención. Así, los artículos 2, 78 y 79 de la Constitución Política destacan la participación en general y la Ley 99 de 1993 profundiza en este principio, en el artículo 1 numeral 1 y 12 prescribe la obligación de las autoridades estatales de materializar el principio de participación de la ciudadanía. En igual sentido, el principio 10 de la Declaración de Río de 1992 indica que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que

corresponda”. En cumplimiento a esto, la Ley 99 de 1993, establece los procedimientos ciudadanos de intervención y participación en los procesos de planificación ambiental.

Lora, Muñoz y Rodríguez (2008), al referirse a los distintos tipos de mecanismos constitucionales señalan que:

...los mecanismos constitucionales de participación pueden ser administrativos, judiciales y políticos. Con la participación política, los ciudadanos buscan que el Estado tome las decisiones que la mayoría de ellos exprese; con participación administrativa, los ciudadanos tienen la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones de la administración, y con la participación judicial, los ciudadanos se dirigen a los jueces mediante los mecanismos procesales de participación, cuyo fin es la protección de sus derechos (p.53).

### **1.2.1 Mecanismos administrativos**

Para instrumentar el derecho a participar en las decisiones que nos puedan afectar en materia ambiental, se han instrumentado a través de la ley dos mecanismos principales a saber: i) los mecanismos administrativos de participación en materia ambiental pueden ser ejercidos por los ciudadanos para intervenir en los procedimientos que lleva a cabo la administración, sin hacer parte de ella (Lora, Muñoz, Rodríguez, 2008). Entre los cuales encontramos:

**a. Audiencias públicas ambientales:** Se encuentran previstas en la Ley 99 de 1993 y son reglamentadas por el Decreto 330 de 2007:

...Su objeto es dar a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad, o las entidades públicas y privadas información relacionada con: la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad, los impactos que éste puede generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, corregir o compensar dichos impactos. La audiencia pública se limita a recibir opiniones, informaciones y documentos que debe tener en cuenta la autoridad competente en el momento de la toma de decisiones.

**b. Derecho de petición:** El derecho de petición es un derecho fundamental (C.Po., art 23), por medio del cual cualquier persona se encuentra legitimada para presentar peticiones respetuosas a las autoridades correspondientes. La Ley 1755 de 2015, reglamentó la figura del derecho de petición: se pueden presentar bien sea para un interés general o particular y de forma verbal o escrita, sin ninguna formalidad.

## 1.2.2 Mecanismos judiciales

Para garantía del derecho fundamental a un ambiente sano, se instrumentaron en la Constitución Política de 1991, tres mecanismos de protección constitucional a saber:

### a. Acción Popular

La acción popular de acuerdo con su definición constitucional, en desarrollo del artículo 88, y legal a partir de la Ley 472 de 1998, señala el Consejo de Estado, en sección primera (2017) que:

...se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por la Constitución y la Ley, o para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

La Corte mediante la Sentencia C-622 de 2007 indicó la naturaleza jurídica de las acciones populares,

... el medio procesal con el que se busca asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular, teniendo como finalidad la de: evitar el daño contingente (preventiva), hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración por el agravio sobre esta categoría de derechos e intereses (suspensiva) o restituir las cosas a su estado anterior (restaurativa)

En ocasiones los ciudadanos conocen algunos de los derechos que tienen individualmente, es importante la sensibilización a la comunidad respecto de los mecanismos que tienen para defender sus derechos como colectividad, estos son denominados colectivos y su principal característica es que hacen parte de todos los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. (Corte Constitucional T 341 de 2016)

### b. Acción de Tutela:

La Corte Constitucional ha definido la acción de tutela como:

...mecanismo de defensa judicial al cual puede acudir toda persona para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale la ley (C 483 de 2008).

En algunas ocasiones procede frente a derechos ambientales. La Constitución Política en su artículo 79 consagra el derecho a gozar de un ambiente sano como un derecho colectivo. Aunque para este tipo de derechos existe un mecanismo de protección llamado acción popular, mediante

la acción de tutela se logra la protección del derecho a un ambiente sano, cuando este derecho se encuentra relacionado con un derecho fundamental, por ejemplo, la vida, la salud, entre otros.

En palabras de la Corte Constitucional respecto a la procedencia de la acción de tutela para la tutela de derechos colectivos, en sentencia T-041 de 2011:

...la existencia de un derecho colectivo que pueda protegerse por vía de acción popular no excluye la procedencia de la acción de tutela cuando se prueba, de manera concreta y cierta, la afectación de un derecho subjetivo, puesto que en el proceso de tutela debe probarse la existencia de un daño o amenaza concreta de derechos fundamentales, la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, que afecta tanto los derechos colectivos como los fundamentales de una persona o grupo de personas, y un nexo causal o vínculo, cierta e indudablemente establecido, entre uno y otro elemento

Lo anterior, ha sido reiterado por la Corte Constitucional en sentencia T 361 de 2017 y SU 133 de 2017, estableciendo que hay dos eventos en los cuales es procedente la protección del derecho al ambiente sano por medio de la acción de tutela: Violación o afectación de derechos subjetivos y como mecanismo transitorio.

Para esto, se requiere que las personas conozcan sus derechos y que cuentan con tal mecanismo para su efectiva protección, si no están debidamente informadas acerca de las herramientas dispuestas por el Estado para la garantía de sus derechos, se pueden ocasionar perjuicios irremediables. Es por esto, que el artículo 41 de la Constitución Política establece que las instituciones tales como colegios, están obligadas a dar a conocer a sus estudiantes la Constitución, para que con esta información y conociendo sus derechos, puedan hacer uso de los mecanismos dispuestos por el constituyente para salvaguardar sus derechos.

### **c. Acción de Cumplimiento**

La acción de cumplimiento, en palabras de la Corte Constitucional:

...es un mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Se trata de una acción subsidiaria respecto de la acción de la tutela, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad. (SU 077 de 2018)

Es entonces la acción de cumplimiento un mecanismo de protección para encausar el ejercicio de la función administrativa hacia la protección efectiva del medio ambiente. Los ciudadanos han de conocer que cuentan con tal mecanismo que les permite exigir a la Administración particulares deberes de conducta (C.Po., art 87). Se tiende a pensar que somos los

ciudadanos quienes tenemos deberes, pero olvidamos que estos están soportados por derechos. El contar con la información suficiente para utilizar mecanismos de participación efectiva es precisamente el objetivo de un Estado social de derecho.

### **1.3 De los presupuestos definidos por la ley y los precedentes de decisión judicial para la garantía efectiva del derecho a la participación para la protección del medio ambiente.**

En relación con el derecho a la participación, aunque la Constitución Política, tratados internacionales y distintas providencias lo establecen como un derecho, no se sabía con certeza de qué manera las personas podían participar en procesos que podrían afectarlos, no existía un procedimiento que lo garantizara (García, 2020).

Para poder hablar del acceso a la participación, es necesario primero examinar la posibilidad de contar con información suficiente para comenzar a participar, de tal forma que el derecho a la participación no se garantiza con acceder a escenarios y utilizar mecanismos de participación, si previamente no se dio un ejercicio de acceso a la información del evento o supuesto en el que se desea participar (Rodríguez, 2018). El derecho a la información tiene tres facultades, según el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: investigar, recibir información y difundirla.

En Colombia comúnmente se ha visto deficiencia en la forma en cómo se difunde la información y a su vez esto ha imposibilitado el poder hablar de un acceso efectivo a mecanismos de participación ambiental.

Por lo anterior, resultaba tan importante la ratificación del Acuerdo de Escazú para dar la importancia requerida a la información ambiental. Contrario a otros tratados internacionales ratificados por Colombia, el Acuerdo de Escazú dentro de sus disposiciones generales establece que cada Estado parte (ahora, Colombia) proporcione al público información para facilitar la adquisición de conocimiento respecto a los derechos de acceso a la información ambiental.

Es decir, proporcionar todo tipo de información sin importar el medio en que se encuentre, pero que esté relacionada con el medio ambiente, protección ambiental y gestión ambiental, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales (Barrios, 2020)

La deficiencia en la participación informada que se mencionó anteriormente se evidenció comúnmente en procedimientos que ocasionan un alto deterioro en el ambiente y en la economía

de poblaciones de zonas muy específicas del país, como lo es el caso de las delimitaciones en los páramos, resultaba muy complicado para establecer hasta qué punto y que tipo de actividades podían realizarse.

En un caso práctico, la Corte Constitucional en sentencia T 361 de 2017 manifiesta que, además de existir el derecho fundamental de participación, existe el derecho fundamental de participación ambiental, que se deriva de los artículos 2 y 79 de la Constitución Política, y se manifiesta en la esfera política, administrativa y judicial. Al ser la participación ambiental un derecho fundamental, la administración pública no puede ignorar su existencia en esferas decisionales de carácter ambiental. En ese contexto, resolviendo la delimitación efectuada en el páramo de Santurbán, en la cual no se garantizó la participación de quienes se verían afectados directamente con la explotación minera, estableció los elementos esenciales del derecho fundamental de participación ambiental:

..El primero es el acceso a la información, que permite que cualquier ciudadano interesado pueda fortalecer su opinión ante el asunto respectivo, lo cual enriquece el debate y permite unos mejores resultados; el segundo es la participación pública y deliberativa de la comunidad, la cual debe ser previa, amplia, consciente, responsable, eficaz, debe tener un enfoque local y debe garantizar que los ciudadanos interesados puedan intervenir en igualdad de condiciones; y el tercero es la existencia de herramientas administrativas y judiciales que permitan amparar los anteriores elementos. (T-361 de 2017)

En otro escenario, la sección Cuarta del Consejo de Estado en 2017, tuteló el derecho fundamental a la información que previamente había sido vulnerado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, porque la CAR de los ríos Negro y Nare tras recibir la petición de una ciudadana solicitando el estudio de impacto ambiental de un proyecto, este le fue rechazado por estar sometido a reserva. A juicio del tribunal *“la Ley de Transparencia y Acceso a la Información permita mantener en reserva ciertos documentos y actuaciones, en procura de la protección de secretos industriales, comerciales y profesionales”*. A lo cual previo análisis, el Consejo de Estado estableció que *“no existe ninguna restricción expresa para que la ciudadanía conozca las conclusiones de los estudios previos al desarrollo de proyectos con probable impacto en el medio ambiente”*.

El consejo de Estado apoyó su decisión en estándares internacionales que habían indicado que ante la ausencia de una norma expresa que establezca una reserva determinada, siempre debe privilegiarse su acceso. Porque si bien la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (artículos 16 y 18), permite mantener en reserva algunos documentos y actuaciones propias del licenciamiento en materia de medio ambiente, no señala expresamente que el estudio de impacto ambiental sea uno de esos documentos a los que la ciudadanía no pueda tener acceso.

Por esto, es crucial que la ciudadanía pueda participar efectivamente en las decisiones que los puedan afectar, la manera más acertada para hacerlo es con información valiosa y de fácil acceso. El deber ser incluiría no tener que acudir a mecanismos tales como la acción de tutela, para adquirir información oportunamente en medio de un proceso de participación, toda vez que es un deber del Estado propender acciones con medios idóneos para difundir y facilitar a la ciudadanía ese acceso y así dar obediencia a los elementos de una participación efectiva establecidos en la sentencia T 361 de 2017. La información, participación y justicia ambiental son las herramientas claves para alcanzar el desarrollo sostenible y la democracia ambiental (García, 2020).

## **2. De los procesos de difusión de la información y de la participación social para la protección del medio ambiente en Colombia.**

La era de la información en la que vivimos, permite suponer que, con el avance de las tecnologías y los medios digitales, acceder a información de nuestro interés es una tarea que no tomará mucho tiempo, como lo es efectuar una compra por medio de plataformas digitales. Pero cuando se trata de temas ambientales, se observa que la consulta puede tardar un poco más. Dada la existencia de distintas autoridades ambientales resulta siendo una labor que debe ser orientada o por un profesional, o a partir de derechos de petición a las diferentes autoridades, con la esperanza de que alguna de estas tenga la información que se pretende obtener (López, 2020).

Adquirir información de manera simple y oportuna, no es una tarea sencilla, pero utilizarla para participar es aún más complicado, dado que no es cualquier información, para participar debe ser información precisa, confiable y de calidad. La calidad en la información está relacionada con distintos aspectos, como, por ejemplo: relevancia, siendo el grado en el cual el dato es apropiado y útil para un fin específico; actualidad, si los datos registrados están actualizados; fácil de entender, de tal manera que no requiera orientación de un experto para su comprensión; y accesible, siendo que si los datos no están disponibles resulta imposible aplicar los demás criterios.

La participación es un procedimiento que inicia desde la obtención de información y termina con la toma de diferentes decisiones. El no participar en algunas de sus etapas, no debe limitar el participar en otras. Como, por ejemplo, las audiencias públicas ambientales son un mecanismo de participación a través del cual se da a conocer a los grupos de interés las solicitudes de licencias ambientales o los impactos que una obra puede generar y las medidas para manejarlos. Lo ideal sería que las personas interesadas fueran convocadas a participar y asistir debidamente informadas. Sin embargo, en el caso que esto no ocurra, deberían posteriormente poder acceder a información clara y objetiva de lo dialogado en tal audiencia.

A continuación, se describirán los mecanismos utilizados por las autoridades ambientales en Colombia para garantizar la publicidad en el otorgamiento de licencias y los procedimientos previos requeridos para tal fin y, la información que transmiten por medio de sus plataformas web.

### **2.1. De la participación social para la protección del medio ambiente.**

El artículo 72 de la Ley 99 de 1993 acerca de cuándo se requiere la fijación de audiencia pública ambiental, señala:

... cuando se 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, podrán solicitar la realización de una audiencia pública que se celebrará ante la autoridad competente para el otorgamiento del permiso o la licencia ambiental respectiva.

El artículo 1 del decreto 330 de 2007 establece el objeto de las audiencias públicas ambientales, siendo:

La audiencia pública ambiental tiene por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales, comunidad en general, entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, los impactos que este pueda generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos; así como recibir opiniones, informaciones y documentos que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas.

Para cumplir el fin perseguido con la celebración de las audiencias públicas, se requiere la difusión del auto que las ordena, por esto el artículo 7 del mismo decreto establece que:

...deberá a su costa difundir el contenido del edicto a partir de su fijación y hasta el día anterior a la celebración de la audiencia pública, a través de los medios de comunicación radial, regional y local y en carteleras que deberán fijarse en lugares públicos del (los) respectivo(s) municipio(s).

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) de acuerdo con los Artículos 2.2.2.4.1.1 y subsiguientes del Decreto 1076 de 2015 utiliza el mecanismo de Audiencias Públicas Ambientales, para ofrecer a la comunidad y a las autoridades, la posibilidad de conocer o informarse sobre la conveniencia de una obra o actividad que se esté ejecutando o que se encuentre en proceso de evaluación para su licenciamiento, y los impactos que pueda causar al ambiente.

Por lo cual, con el fin de conocer la forma en que la ANLA convoca las audiencias públicas, se verificó a través de su plataforma web, en la sección de participación ciudadana, y se logró

evidenciar fijación para cuatro audiencias públicas ambientales en lo corrido del año 2022, siendo la última el 05 de febrero de 2022 y de las cuales dos no registran acta. Sin embargo, la ANLA cuenta con un aplicativo móvil que tiene una sección denominada: Operación estadística de licenciamiento ambiental (OELA) y la estadística anual de proyectos en 2022 es de 484, de las cuales 146 corresponden a licencia ambiental, precisando que no se dispone de información adicional sobre la eventual realización de audiencia pública.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su página web contempla una sección de normatividad (autos) en la que se ordena la información de forma cronológica. Al realizar una búsqueda más profunda, se puede observar que la última vez que se publicó un auto para participar en un trámite de audiencia pública de licenciamiento ambiental fue en el año 2012. Así mismo, al efectuar una verificación en el buscador general, no se encuentra información respecto a audiencias públicas o licenciamiento ambiental de manera más específica, no es una información que sea de fácil acceso o entendimiento.

Al examinar la misma información en la página web de la Corporación autónoma regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR) a través de su plataforma web, en el acápite “participa” sección audiencia pública, en el año 2022 sólo consta la audiencia de rendición de cuentas del año 2021. No obstante, en el acápite “normatividad” hay múltiples resoluciones de licenciamiento ambiental: *“Por medio de la cual se otorga una Licencia Ambiental y se dictan otras disposiciones”* y una vez revisadas son aprobadas sin ninguna audiencia pública previa, evidenciando ausencia de participación de los ciudadanos.

Si bien las autoridades ambientales antes citadas cuentan con plataformas atractivas al público, teniendo en cuenta la información que comparten, no cumplen el fin, de acuerdo con los criterios antes referidos, en lo relacionado con participación en licenciamiento ambiental.

## **2.2. De la calidad de la información ambiental en Colombia.**

Para Lima, R (2008), la información ambiental es: “un requisito imprescindible para el ejercicio, por los ciudadanos, del derecho humano al medio ambiente sano” (p, 1). En Colombia, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, el deber de información ambiental está a cargo de las autoridades del Sistema Nacional Ambiental (SINA). A partir de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (1712 de 2014), en obediencia al principio de calidad consagrado en el artículo 3:

...toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión

Una vez verificados los distintos sitios web de las entidades, se determinó que los mecanismos de difusión empleados en participación ambiental no son óptimos para los fines establecidos. En este punto, se procederá a analizar la calidad de la información que se comparte frente a la aprobación de licencias a través de sitios web de las entidades que se describen a continuación:

### **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

En la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se observa en la sección denominada “participa”, previa información adquirida, se puede participar en: la identificación de problemas y diagnóstico de necesidades relacionadas con la gestión institucional, rendición de cuentas, formulación, implementación y seguimiento de las políticas que facilitan la toma de decisiones y surgen como respuesta a las necesidades institucionales y sectoriales.

Se encuentra un apartado de “normatividad” y se clasifica en: agenda regulatoria, autos, circulares, CONPES, decretos, leyes y resoluciones; y al ingresar en cualquiera, se encontrará la clasificación por años para ser consultada de manera ágil sin tener que ir a otras fuentes a descargarla. No obstante, en cuanto a información para participar en licenciamiento por parte de la entidad, no hay ningún enlace directo o aviso que permita al ciudadano participar.

### **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)**

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, creada mediante el Decreto 3573 de 2011, se le encarga la función de velar porque los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del país.

Según su sitio web, en 2021 fue catalogada como la entidad nacional más íntegra y transparente en el territorio nacional. Se realizó consulta en su plataforma, evidenciando su mecanismo de difusión de información respecto a licenciamiento ambiental: en el módulo denominado “participa” tiene un ítem para seguimiento de licenciamiento ambiental, pero a la fecha de consulta el enlace no funciona, por lo cual resulta imposible realizar la consulta de las licencias en trámite.

### **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca**

Se consulta el sitio web de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) en su apartado de inicio tiene una invitación a audiencia pública que se celebrará el 03 de diciembre y añade el enlace para que los interesados puedan unirse desde cualquier locación, añade informes técnicos, estudio de impacto ambiental, solicitud de licencia ambiental; facilitando la participación informada a los interesados. No obstante, no obra acta de audiencias públicas realizadas con anterioridad, por lo cual únicamente quien asiste podrá tener información respecto lo hablado

## **Corporación autónoma regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR)**

La Corporación Autónoma de Norte de Santander (CORPONOR) en su página web [www.corponor.gov.co/web/](http://www.corponor.gov.co/web/) cuenta con su módulo de “participa” para al igual que en las entidades mencionadas anteriormente, participar en el diagnóstico e identificación de problemas, en la planeación y presupuesto participativo, en la rendición de cuentas y en audiencias públicas. Sin embargo, en la revisión de audiencias públicas se encuentra información correspondiente al año 2017, evidenciando una desactualización desde ese entonces hasta hoy, lo cual dificulta que la ciudadanía pueda participar en procesos de licenciamiento ambiental o si quiera esté en conocimiento de las licencias que se están tramitando actualmente.

La verificación de las plataformas web de las anteriores autoridades, demuestran que la información allí consignada no está actualizándose constantemente, siendo un mecanismo inadecuado que conduce a la imposibilidad de participación de los interesados, en las audiencias públicas o en distintos espacios habilitados para cumplir con los requisitos previos al otorgamiento o modificación de una licencia. De igual forma, el licenciamiento ambiental en Colombia no está contando con la información previa de la ciudadanía, toda vez que la realización de audiencias públicas debe ser solicitada por: el Procurador General de la Nación o el Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los Directores Generales de las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos cien (100) personas o tres (3) entidades sin ánimo de lucro. Creando una brecha entre la ciudadanía y su derecho a la participación informada.

### **3. Evaluación de los mecanismos de participación social para la protección del medio ambiente en relación con la garantía de acceso pleno a la información**

Es importante resaltar que no se puede concluir a priori la calidad de una página web o cualquiera que sea el medio de comunicación asignado encargado de difundir la información en materia ambiental. Por consiguiente, resulta necesario acudir a criterios previamente establecidos por expertos, con el fin de analizar de manera objetiva si las páginas y sitios web de los distintos entes públicos cumplen o no con los estándares requeridos.

Así mismo, es menester comprobar la percepción actual de los ciudadanos respecto de la difusión de información en materia ambiental, por ello se ha practicado una encuesta a múltiples ciudadanos, de diferentes partes del país y distintos contextos socioeconómicos, con el fin de conocer cuál es su sentir, su información y su conocimiento en relación con la información ambiental.

### 3.1. Aplicación parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de plataformas digitales de las autoridades ambientales

Para estudiar objetivamente la calidad de las plataformas web de las autoridades ambientales seleccionadas en el capítulo anterior, se utilizará el mecanismo “*Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales*” dispuesto por Luis Codina (2000), siendo en España uno de los aportes más significativos en el campo de la evaluación de los recursos digitales. El autor establece seis parámetros definidos como “Propiedades o características de los recursos digitales que serán objeto de evaluación”, y sus indicadores, definidos como “Aspectos o elementos de un recurso digital que se consideran a fin de poder tomar decisiones sobre la calidad de un parámetro”. Para cada uno de estos parámetros, el autor propone un número determinado de indicadores a los cuales asigna una puntuación mínima y máxima entre 0 y 3 puntos. Siendo la puntuación total mínima 0 y máxima 18. Los parámetros que propone son los siguientes:

1. Autoría. - Indicadores: i) autoría del recurso bien determinada; ii) posibilidad de enviar mensajes al autor o institución; iii) posibilidad de contactar con el autor o institución

2. Contenido. -Indicadores: i) existencia de información valiosa; ii) volumen de información suficiente; iii) información actualizada.

3. Navegación y recuperación. -Indicadores: i) recorrer la estructura del Web sin perderse; ii) orientaciones de contexto; iii) jerarquía de los contenidos

4. Ergonomía. -Indicadores: i) tipografía adecuada; ii) visualización agradable

5. Luminosidad.-. Indicadores: i) enlaces externos; ii) enlaces actualizados

6. Visibilidad.-. Indicadores: i) título del Web en la barra del navegador; ii) enlaces desde otras páginas

Enunciado lo anterior, se procede a aplicar los parámetros a las distintas autoridades ambientales:

	AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL
<b>Autoría</b>	3	3	3	3

<b>Contenido</b>	1	1	2	0
<b>Navegación y recuperación</b>	3	2	3	1
<b>Ergonomía</b>	2	2	3	1
<b>Luminosidad</b>	0	1	2	0
<b>Visibilidad</b>	3	3	3	1
<b>Puntuación total</b>	12	12	16	6

Fuente: Elaboración propia a partir del método *Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales*” dispuesto por Luis Codina (2000),

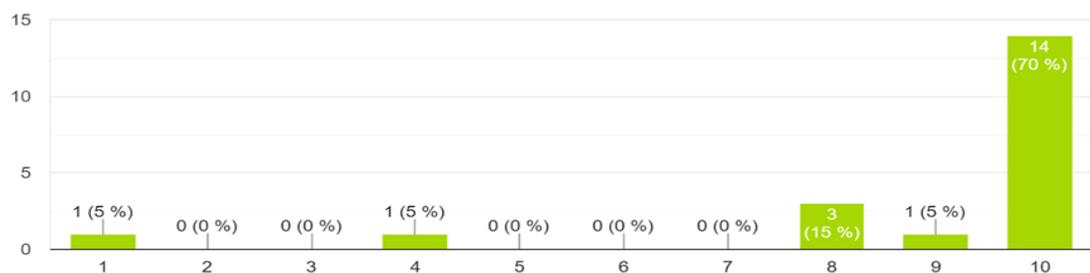
### 3.2 Instrumento de investigación cuantitativo: información ambiental a disposición de los ciudadanos

Con el fin de determinar la calidad de la información ambiental suministrada a la ciudadanía en general, se realizó una encuesta a 20 personas dentro de los cuales se encontraban: Estudiantes, docentes, abogados, economistas, comunicadores sociales, trabajadores informales, entre otros. A través de la encuesta se pudo determinar que:

- El 70% de los encuestados estuvo de acuerdo en considerar imprescindible la información en materia ambiental, tal como lo demuestra la siguiente gráfica:

1. En una escala del 1 al 10 siendo 10 el más importante y 1 el menos, ¿Qué tan importante considera la participación ciudadana en materia ambiental?

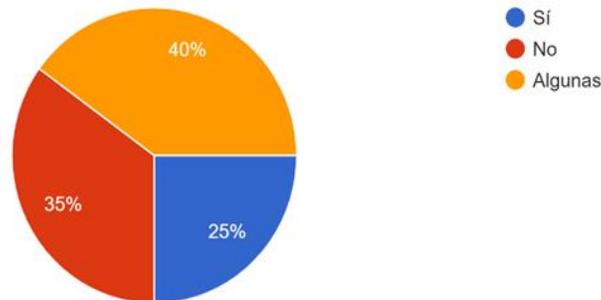
20 respuestas



•Solo el 25% de los encuestados consideraban que contaban con las herramientas adecuadas para participar en decisiones trascendentales en materia ambiental, tal como lo demuestra la siguiente gráfica:

2. ¿Cree usted que conoce las herramientas existentes para participar en las decisiones trascendentales en materia ambiental del país?

20 respuestas



•El 65% de los encuestados considera que las redes sociales aportan más en la difusión de información en materia ambiental que ningún otro medio de comunicación masivo, tal como lo demuestra la siguiente gráfica:

3. ¿Cuáles de las siguientes fuentes de comunicación considera usted que aporta más en lo que respecta a la difusión y socialización de información ambiental?

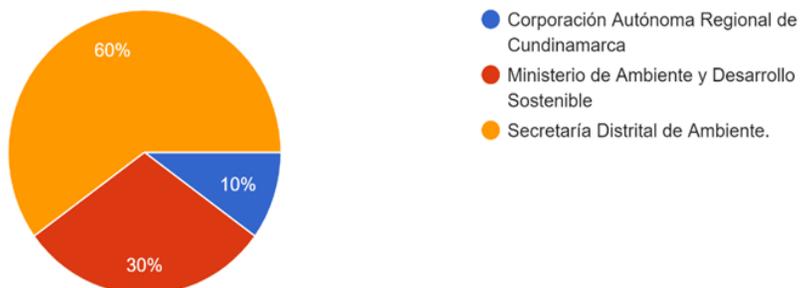
20 respuestas



•El 40% de los encuestados no tiene claridad frente cual es la principal autoridad ambiental en Bogotá, tal como lo demuestra la siguiente gráfica:

4. Si usted viviera en Bogotá cerca de una fábrica, la cual no le da un adecuado manejo a los residuos y estos llegasen a afectar su calidad de vida y la de su familia, ¿A qué institución acudiría?

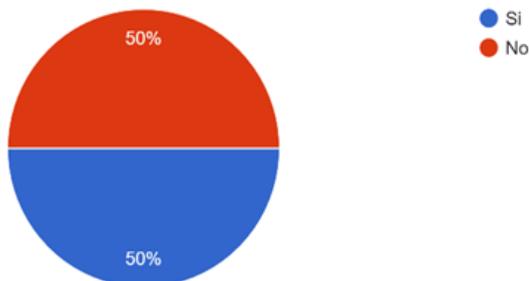
20 respuestas



•El 50% de los encuestados consideran que no pueden visualizar con claridad los proyectos que requieren una licencia ambiental en la página de la ANLA, tal como lo demuestra la siguiente gráfica:

5. Si ingresa a esta página web <https://www.anla.gov.co/> ¿puede visualizar con facilidad los proyectos que están solicitando una licencia ambiental?

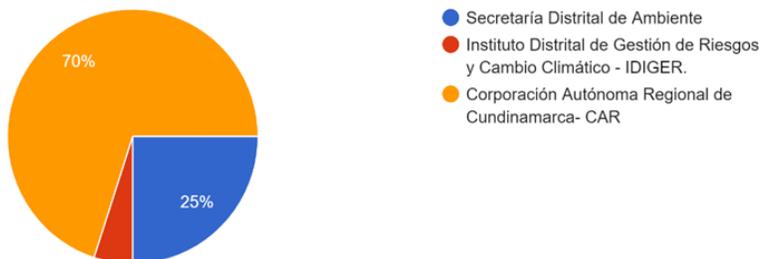
20 respuestas



•El 30% de los encuestados no tiene claridad frente cual es la principal autoridad ambiental en Cundinamarca, tal como lo demuestra la siguiente gráfica:

6. Si usted observa que en la zona rural de Cundinamarca se desarrollará un proyecto de infraestructura vial, el cual requiere la tala de 10...irige para obtener información acerca del proyecto?

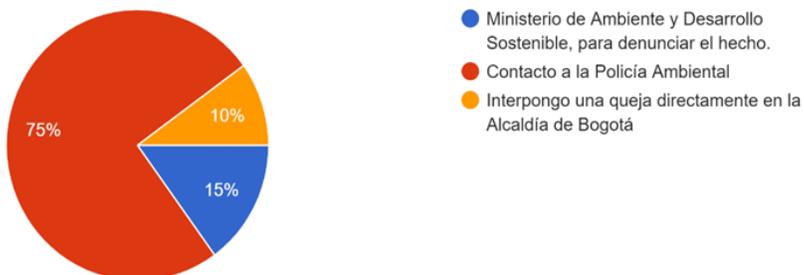
20 respuestas



•El 25% de los encuestados no tiene claridad frente cuales son las funciones de las principales autoridades ambientales en Bogotá, tal como lo demuestra la siguiente gráfica:

7. Si observa que un grupo de personas está quemando basura en una calle de Bogotá, ¿A qué autoridad acudiría?

20 respuestas



### FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA

<b>NOMBRE DE LA ENCUESTA</b>	Acceso a la información en materia ambiental
<b>REALIZADA POR</b>	Carol Dayanna Ferrer Crisancho

<b>OBJETIVO</b>	Determinar la calidad de la información ambiental suministrada a la ciudadanía en general, a través de las plataformas web de las autoridades ambientales y la distinción entre cada una de ellas.
<b>UNIVERSO</b>	Población que accede a los trámites y servicios de las autoridades ambientales.
<b>UNIDAD DE MUESTREO</b>	Ciudadanos colombianos que requieren acudir a las plataformas de las autoridades ambientales en búsqueda de información.
<b>MUESTRA</b>	20
<b>FECHA DE CREACIÓN</b>	15/10/2022
<b>TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS</b>	Enlace de Formularios de google enviado a diferentes ciudadanos.
<b>N° DE PREGUNTAS FORMULADAS</b>	7

De acuerdo con los resultados de la encuesta que hemos realizado se puede verificar que las personas consideran imprescindible la información en materia ambiental, sin embargo, no conocen las plataformas dispuestas para la difusión de esta, ni mucho menos las herramientas dispuestas por el ordenamiento jurídico colombiano para participar en las decisiones trascendentales en materia ambiental. A pesar de la existencia de múltiples autoridades ambientales que tienen entre sus funciones la difusión de información, las personas al encontrarse inmersas en una situación que requiere acceso a determinada información de carácter ambiental se encuentran con una plataforma diferente por cada autoridad, optando por consultar la información en un buscador general o por indagar en redes sociales. Tal situación evidencia un inadecuado ejercicio de la participación ambiental informada, plena y oportuna.

## **CONCLUSIONES**

La información de calidad es clave para la participación ambiental. Una vez analizada objetivamente la calidad de la información compartida por las autoridades ambientales a través de sus sitios web y la percepción que tienen los ciudadanos frente a estas, se pudo evidenciar una falencia no sólo en la herramienta utilizada por las autoridades para difundir la información, sino en lo que genera la multiplicidad de autoridades en Colombia. Pocas personas identifican las diferentes autoridades ambientales y, aun así, no conocen de fondo sus funciones

Si bien, son necesarias cada una de estas autoridades por los objetivos específicos que comprenden, el tener que recurrir a diferentes enlaces, sitios presenciales o números telefónicos en busca de determinada información, es desgastante para los ciudadanos y en ocasiones genera no sólo descontento ante la administración pública, sino abandono en los escenarios de participación dispuestos para la toma de decisiones ambientales.

Se evidenció que la información aportada, generalmente, no está actualizada. Esto distancia el fin perseguido no sólo por la Ley 99 de 1993, sino por el acuerdo de Escazú recién ratificado por Colombia. A partir del cual, se pretende garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso en América y el Caribe. No obstante, en Colombia no hay suficiente garantía de acceso a la información ambiental, los mecanismos utilizados hasta la fecha han evidenciado ser impertinentes para la protección del derecho a un medio ambiente sano, a partir de la participación en la toma de decisiones.

Por lo cual, es necesario: el desarrollo de un sitio web sencillo pero que esté continuamente actualizado, y en el cual repose la información de las autoridades del Sistema Nacional Ambiental, de forma clara, precisa y valiosa para la participación ambiental de los ciudadanos; y, la capacitación en cuanto al uso de esa plataforma única, para no afirmar que se está garantizando un derecho con la simple existencia de un sitio, sino con la seguridad de que para quien está dirigido sabrá utilizarlo.

## REFERENCIAS

- Fondo de las Naciones Unidas para los Niños. (2020). Todo lo que tienes que saber sobre el Acuerdo de Escazú. <https://www.unicef.org/lac/media/18766/file/acuerdo-escazu-para-jovenes.pdf>
- García, M. (2020). Información, participación y justicia ambiental herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible y la democracia ambiental. Universidad Externado de Colombia. Biblioteca EAP. Bogotá. ISBN: 978-958-790-466-6
- García, M (2022). Los 50 años de la Declaración de Estocolmo. Universidad Externado de Colombia. Recuperado de: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/los-50-anos-de-la-declaracion-de-estocolmo/>
- Garibello, A. (2011). *La agenda ambiental andina y su contribución a la integración regional y el desarrollo sostenible. Estudio de caso: programa regional de biodiversidad en las regiones andino-amazónicas de los países miembros de la CAN (BIOCAN) 2006-2010*. [Tesis de grado para el título de internacionalista]. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. Colombia.

- Garzón, C. (2020). *La lucha por los derechos humanos en Colombia entre 2019 y 2021*. Revista de justicia y derecho, 8, 8-10. Recuperado de: <https://revistas.unicauca.edu.co/index.php/justder/article/download/2136/1698/>
- Ituarte, L. (2013). Crisis del capitalismo global. Desarrollo y medio ambiente. Documents d'Anàlisi Geogràfica, 59, (1), 77-103. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4153683>
- Lora, A; Muñoz, L; Rodríguez, G. (2008) Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia. *Colección Útiles para Conocer y Actuar N° 10*. Iniciativa de Acceso Colombia, ILSA y Universidad del Rosario. Primera edición. Bogotá, Colombia.
- López de la Madrid, M., López de la Madrid, C., & Flores Guerrero, K. (2019). Información, conocimiento y aprendizaje en la era digital / Information, knowledge and learning in the digital era. *Revista de Educación*, 0(15), 121-140. Recuperado de [https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r\\_educ/article/view/2978/3240](https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r_educ/article/view/2978/3240)
- Muñoz, C. (2003). Participación ambiental: Mecanismos establecidos por los estados español y colombiano para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales. *Revista de derecho*, 20, 135-197. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102007>
- Grupo de acciones públicas “GAP”. (2021). Mecanismos de participación: como involucrarse en las decisiones ambientales. Universidad Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. Asociación Ambiente y Sociedad. *Fascículo 3*. Recuperado de: <https://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2021/12/Participacion-Ambiental-1.pdf>
- Rodrigo, Lima. (2008). La información ambiental como herramienta para el ejercicio del derecho al medio ambiente por los ciudadanos ante la omnipresencia de los derechos humanos y la responsabilidad social empresarial. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, ISSN-e 1576-3196, N° 17
- Rodríguez, G y Muñoz, L. (2009). *La participación en la gestión ambiental*. Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 192p (Colección Textos de Jurisprudencia)
- Rodríguez, G. (2018). Reflexiones y perspectivas de la justicia y la participación en la política y la gestión ambiental en Colombia. En Rodríguez (coord.). *Justicia ambiental en Colombia*. Primera parte. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Rodríguez, L. (2007). Protocolo de Kyoto: Debate sobre ambiente y desarrollo en las discusiones sobre cambio climático. *Gestión y Ambiente*, vol. 10, núm. 2, agosto, 2007, pp. 119-128  
Universidad Nacional de Colombia Medellín

Romero, J y Arroyo, M. (2017). *El antropocentrismo en la ecología occidental*. La Albolafia: Revista de humanidades y cultura. p 43-60. ISSN: 2386-2491. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6040197.pdf>

## **PÁGINAS WEB**

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA]. (2022). Consultado el 16 de octubre. <https://www.anla.gov.co/>

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca [CAR]. (2022). Consultado el 17 de octubre. <https://www.car.gov.co/>

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental [CORPONOR]. (2022). Consultado el 17 de octubre <https://corponor.gov.co/web/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2022). Consultado el 16 de octubre. <https://www.minambiente.gov.co/>

## **BLOG**

Ortuzar, F. (2020). *El derecho internacional ambiental, historia e hitos*. Aida Américas. Recuperado de: <https://aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>

## **JURISPRUDENCIA**

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera. (23 de mayo de 2013). Rad. 15001-23-31-000-2010-01166-01 [C.P: Vargas, Guillermo].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección cuarta. (20 de febrero de 2017). Rad. 11001031500020160194301 [C.P: Carvajal, Stella].

Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 2015. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio

Corte Constitucional. Sentencia C-622 de 2007. M.P.: Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional. Sentencia C-622 de 2007. M.P.: Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional. Sentencia T-341 de 2016. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza

Corte Constitucional. Sentencia C- 483 de 2008. M.P.: Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional. Sentencia T-041 de 2011. M.P.: Humberto Antonio Sierra

Corte Constitucional. Sentencia T 361 de 2017. M.P.: Alberto Rojas Ríos

Corte Constitucional. Sentencia SU 133 de 2017. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia SU 077 de 2018. M.P.: Gloria Stella Ortiz

## **NORMATIVIDAD**

Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.  
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Ley General Ambiental de Colombia. [Ley 99 de 1993]. DO: 41.146.

Congreso de Colombia. (19 de diciembre de 1973). Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones. [LEY 23 DE 1973].  
<https://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2016/10/LEY-23-DE-1973.pdf>

Congreso de Colombia. (6 de agosto de 1998). Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. [Ley 472 de 1998]. DO: 43.357.

Congreso de Colombia. (30 de junio de 2015). Derecho fundamental de petición. [Ley 1755 de 2015]. DO: 49.559.

Congreso de Colombia. (06 de marzo de 2014). Ley de Transparencia y Acceso a la Información [Ley 1712 de 2014]. DO: 49.559

Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). Recuperado de:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. (1972). Declaración de Estocolmo.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). Declaración de Rio.

<https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/02/Declaracion-de-rio.pdf>

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Protocolo de Kioto. (1997). <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (13 de octubre de 2021). Resolución 1060 de 2021. Por la cual se adoptan los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, requerido para el trámite de la licencia ambiental en proyectos de uso de biomasa para la generación de energía y se toman otras determinaciones. [https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion\\_minambienteds\\_1060\\_2021.htm](https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_minambienteds_1060_2021.htm)

Naciones Unidas (ONU). (2015). Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). <https://www.refworld.org/es/docid/602021b64.html>

Naciones Unidas (ONU). (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. [https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/203\\_Acuerdo\\_Escazu.pdf](https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/203_Acuerdo_Escazu.pdf)

Presidencia de la Republica de Colombia. (08 de febrero de 2007). Decreto Único Reglamentario de las Audiencias Públicas Ambientales. [Decreto 330 de 2007]. DO: 46.536

Presidencia de la República de Colombia. (27 de septiembre de 2011). Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. [Decreto 3570 de 2011]. DO: 48.205

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. [Decreto 1076 de 2015]. DO: 49.523