

Bogotá, noviembre de 2021

Doctor

CESAR AUGUSTO LORDUY

Representante a la Cámara

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley estatutaria No. 196 de 2021 cámara “por el cual se crea la especialidad ambiental en las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo, se crean las salas especializadas en temas ambientales dentro de los tribunales administrativos y se modifica la ley 270 de 1996”

Respetado Representante,

Desde ASOCARS, entidad que asocia y representa a nivel nacional a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, CAR, agradecemos la invitación a participar en la audiencia pública programada para el pasado 7 de octubre, y celebramos que el Congreso de la República se ocupe de legislar sobre temas trascendentales para el Sistema Nacional Ambiental, y por supuesto para el país, como es la creación de una especialidad ambiental en la jurisdicción ordinaria y en la jurisdicción contencioso administrativa.

La creación de tribunales o salas especializadas ambientales está en el centro de la discusión académica y política en el sector de ambiente y desarrollo sostenible en Colombia, lo cual se debe al aumento de los conflictos ecológicos en el territorio y a la falta de eficacia administrativa para abordarlos, siendo cuestiones que afronta la gestión pública ambiental.

En diferentes evaluaciones hechas por organismos internacionales y por ONG, se ha identificado que la falta de fueros especiales para la resolución judicial de los conflictos ambientales, y la inclusión de su valor en las diferentes jurisdicciones se convierten en obstáculos para el acceso a la justicia ambiental, por cuanto esa falta de especialización no favorece el avance de criterios de interpretación coherentes y consistentes respecto de los problemas que se presentan al momento de resolver los procesos ambientales en las instancias judiciales.

No basta con darle contenido sustancial a los derechos ambientales y al derecho de acceso a la justicia ambiental, pues la protección de esas situaciones jurídicas es una aspiración real para el logro de la efectividad que se debe desarrollar tanto en el plano sustantivo como en el procesal. De hecho, mientras mayor sea el grado de coherencia entre los derechos sustantivo e instrumental, mayor será la protección que reciba el patrimonio ecológico de la jurisdicción y, por lo tanto, mayor la eficacia real de esos derechos.

Sin proveer una autoridad judicial ambiental más especializada, la legislación que versa sobre medio ambiente y recursos naturales se implementaría de forma aleatoria e ineficaz. En tal sentido, es importante contar con una especialidad que permita avanzar en la consolidación del mandato superior de gozar un ambiente sano,

como principio del ordenamiento jurídico, como derecho fundamental y como regla vinculante para las autoridades y los particulares, estando alineados, además, con los compromisos contenidos en el Acuerdo de Escazú, relacionados con el acceso a la justicia en materia ambiental y con la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP en 2016, en asuntos de jurisdicción agraria, a lo que se suma la acelerada ecologización de la agenda judicial con fallos de contenido ambiental por todo el territorio nacional, lo que hace pensar en la necesidad de fortalecer el aparato de justicia con jueces y magistrados técnicos en esas disciplinas.

La especialidad ambiental puede contribuir a avanzar con mayor precisión, oportunidad y celeridad, en la resolución de los conflictos ambientales suscitados en torno a la planeación, planificación, ordenamiento, conservación, uso, aprovechamiento, restauración, y en general de la protección de nuestro patrimonio natural, que ha incrementado los litigios en materia ambiental.

De igual manera, esta especialidad es necesaria en nuestro país por (i) la alta conflictividad dimanante de las desavenencias relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales; (ii) la megadiversidad que le es inherente al territorio nacional; (iii) los litigios ambientales nos involucran a todos como habitantes del planeta tierra; (iv) , en todo el territorio patrio se implora la necesidad de realizar la justicia ambiental, lo que conlleva que las autoridades del SINA, los jueces y magistrados de tribunales y las Altas Cortes tengan que hacer un ejercicio de ponderación en dos frentes: por un lado, en cuanto a la productividad, la explotación, el comercio, la industria y la competitividad, y por otro, en relación con la protección, la conservación, los derechos de la naturaleza y su preservación, dando lugar a una contradicción y al subsecuente conflicto entre los intereses privado y público, y entre el derecho individual y el colectivo.

Y a su vez, a reconocer el carácter interdisciplinario del derecho ambiental y la necesidad de construir líneas jurisprudenciales para unificar la interpretación de las normas ambientales, atendiendo y resaltando las especiales características socio ambientales de los territorios, y aportar a la descongestión judicial.

Bajo este contexto, presentamos comentarios al proyecto de ley referenciado, en atención a su designación como ponente, esperando sean tenidos en cuenta durante el trámite legislativo, sin perjuicio de aquellos que individualmente puedan presentar nuestras asociadas.

Algunos aspectos que merecen especial atención, se relacionan con técnica legislativa, cuyas falencias identificamos en el artículo 1 sobre el *objeto*, en cuya redacción se incluyen el objeto (primer inciso) y alcance (segundo y tercer inciso), lo que vuelve imperativo separar en dos artículos lo que se propone regular, uno sobre el objeto y otro acerca del alcance.

En este mismo artículo 1, consideramos necesario ampliar los asuntos ambientales que estarán sujetos a esta especialidad en las dos jurisdicciones, de tal manera que no se entienda restringido a “conflictos socio ambientales suscitados respecto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales”, sino a acciones relativas a la planeación, planificación, ordenamiento, conservación, protección, uso, aprovechamiento, sanción, en general, a la administración y manejo de los recursos naturales y el medio ambiente.

Asimismo, al proponer la creación de la especialidad ambiental en dos jurisdicciones distintas, es necesario determinar el alcance de los conflictos socio ambientales que estarán sometidas a cada una. Comentarios que hacemos extensivos a lo señalado por el artículo 5 sobre *Asuntos que se tramitarán a través del proceso ambiental*, que se remite al objeto del proyecto y particulariza un listado de asuntos, sin distinguir su

correspondencia a una u otra jurisdicción, frente a lo cual, debemos recordar que el mandato de una ley debe ser claro y expreso, evitando ambigüedades. En este orden de ideas, se deben mejorar la redacción de estos dos artículos.

Un aspecto que consideramos fundamental frente al objeto planteado, se relaciona con el riesgo de acrecentar la dispersión en la toma de decisiones en lo ambiental entre la jurisdicción contenciosa y la ordinaria, en tanto tienen finalidades diferentes, máxime, si tampoco se plantea cuál sería el órgano de cierre de esta especialidad, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 27 referente a la *Relatoría para las especialidades ambiental*; por tal motivo, se sugiere revisar.

Es necesario determinar con suficiente claridad la competencia que tendrían los órganos judiciales especializados para conocer de todos los asuntos relacionados con el medio ambiente como, por ejemplo, las acciones de nulidad simple, de nulidad y restablecimiento del Derecho, y de reparación directa, de los que hoy conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y de las demandas constitucionales (acciones de tutela, populares, grupo y cumplimiento) relacionadas con el medio ambiente como elemento integrador y transversal de la competencia.

Además, teniendo en cuenta que la competencia se centra en conflictos socio ambientales, sería importante que se estableciera una definición o alcance del mismo.

Sobre el artículo 3 en materia de *Principios*, adicional a un error de numeración, llama la atención el principio 16 sobre *Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra*, que pareciera estar relacionado con asuntos agrarios y no meramente socio ambientales.

Asimismo, el numeral 18 sobre *Especialidad Ambiental*, debería cobijar aspectos relativos a la administración y manejo de los recursos naturales renovables en general, y no solo respecto del recurso suelo, y de igual manera en el inciso segundo sobre la revisión periódica de competencias que serán objeto de esta especialidad por parte del ejecutivo, que no corresponde a un principio sino a un mandato, que además está contenido en el artículo 24 sobre *Resolución de las controversias y litigios ambientales*, por tal motivo, debe suprimirse el inciso segundo de este numeral.

Ahora bien, frente al contenido de este inciso segundo reiterado en el artículo 24, si bien, puede entenderse como el reflejo de la implementación gradual que se explica en la exposición de motivos, también es cierto que puede rayar con el principio de seguridad jurídica, en tal sentido, se sugiere eliminar o modificar su redacción.

Recordemos que “Sobre la seguridad jurídica se consigna en la sentencia T-502 de 2002: “3. La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta // La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. **En términos generales supone una garantía de certeza.** Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas // **En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos**

por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado.(...)"¹ (Negrilla propia).

Para finalizar, lo trascendental no es crear una especialidad bajo el nombre “especialidad ambiental”, lo trascendental es dotar a los operadores jurídicos y funcionarios de la administración de justicia de los conocimientos adecuados y las herramientas idóneas para que puedan resolver de manera acertada los asuntos que se someten a su conocimiento, pues la especialización no se garantiza por razón de la estructura o, incluso, de la existencia de una arquitectura organizacional independiente. Una forma de capacitar a los jueces y magistrados es a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Por las razones expuestas, respetuosamente sugerimos realizar los análisis y modificaciones pertinentes al proyecto de ley estatutaria No. 196 de 2021 Cámara “*por el cual se crea la especialidad ambiental en las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo, se crean las salas especializadas en temas ambientales dentro de los tribunales administrativos y se modifica la ley 270 de 1996*”, antes de ser discutido y sometido a aprobación en primer debate.

Cordialmente,



RAMÓN LEAL LEAL
Director Ejecutivo

Proyectó: Kelly Jiménez Quesada, Asesora Jurídica y Legislativa / Gilberto Blanco, asesor externo.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-250 de 2012