

Bogotá, diciembre de 2024

Doctor

ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTINEZ

Presidente de la Comisión primera del Honorable Senado de la República

Correo electrónico: comision.primera@senado.gov.co - comisionprimera@gmail.com

Doctora

ANA MARIA GARCIA SOTO

Presidente de la Comisión primera del Honorable Cámara de Representantes.

Correo electrónico: ana.garcia@camara.gov.co

Asunto: Comentarios y/o observaciones al proyecto de ley No 183-24 S y 398 – 24 C; “Por medio de la cual se determinan las competencias de la jurisdicción agraria y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones”

Respetados Representantes,

Desde ASOCARS, entidad que asocia y representa a nivel nacional a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, CAR, nos permitimos presentar comentarios al proyecto de ley de la referencia, que se tramita actualmente con mensaje de urgencia presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República; sin perjuicio de aquellos que puedan ser presentados durante el trámite, individualmente nuestras asociadas, con el propósito de contribuir en la elaboración de la iniciativa legislativa referenciada en el asunto y adelantada en comisiones conjuntas del Senado y Cámara de Representantes. Al respecto se remiten las siguientes consideraciones técnico-jurídicas:

1. Generalidades del proyecto de ley que vulneran la constitución.

En principio, consideramos que este proyecto convertido en ley, generaría un enorme debilitamiento de la normatividad ambiental existente en Colombia. En razón que desconoce de tajo el basto articulado de nuestra Constitución Ecológica (artículos 8, 58, 79, 80 entre otros), empezando por su artículo 8, que dispone que es obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, y el derecho al saneamiento ambiental. Aspecto que fue reconocido por la Honorable La Corte Constitucional en la sentencia T – 411 de 1992, al exponer que;

“En la Constitución Política de 1991 se encuentra una verdadera Constitución Ecológica del mismo rango que las constituciones económica, social y cultural que ella contiene. La “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde” se encuentra conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”.

2. Visión agraria prevalente, sobre la función ecológica de la propiedad.

El citado proyecto contiene una **visión agraria prevalente, sobre la función ecológica de la propiedad**, desconociendo que la Constitución, en su artículo 58 dispone que: *se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.* Así entonces, la propiedad es una función social que implica obligaciones, y como tal, le es inherente una función ecológica.

Igualmente, la Constitución, en su artículo 79 dispone que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Como vemos, es deber de las instituciones del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Seguidamente, en su artículo 80 dispone que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Además, se desconocen las obligaciones adquiridas por Colombia en las convenciones de biodiversidad y de Cambio Climático, que buscan superar la aguda crisis ambiental por la que atraviesa el planeta.

3. Aspectos que generan incertidumbre ambiental.

En particular, con el proyecto de ley, es menester resaltar algunos aspectos que nos generan enorme preocupación y que ameritan reflexión profunda del texto de Ley:

- a) **Justicia ambiental.** El objetivo de esta ley, supuestamente busca definir las competencias de la Jurisdicción Agraria y establecer sus procedimientos, lo cual se desborda notablemente en muchas de las disposiciones a lo largo del texto. Por ejemplo, en sus principios, en sus enfoques y en varios artículos, porque dictan disposiciones sustantivas agrarias que modifican ostensiblemente el marco normativo colombiano, contrariando las grandes luchas de la Constitución Ecológica y el derecho ambiental en Colombia, que ejemplo en el mundo y que ha materializado la Justicia Ambiental.
- b) **De la Jurisdicción de lo público a lo agrario.** La Corte Suprema de Justicia ha señalado que la definición de los asuntos que serán competencia de la Jurisdicción Agraria, según lo establecido en el proyecto presentado por el Gobierno al Congreso, es excesivamente amplia y se basa en conceptos insuficientemente definidos, desbordando así su naturaleza y las finalidades que le son propias. Además, el proyecto propone trasladar todos los asuntos ambientales, actualmente competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, encargada de resolver conflictos donde el interés público entra en tensión con intereses particulares, a la Jurisdicción Agraria, la cual fallará con prevalencia del interés agrario interés que no siempre corresponde con el interés general, lo cual es peligroso y genera inseguridad jurídica.

- c) **Superjurisdicción.** Es muy preocupante que se constituya una superjurisdicción, que conocería de todos los asuntos que ocurrían en el 99% del territorio continental colombiano. Recordemos que apenas el 0.4% de nuestro territorio es suelo urbano, y esta jurisdicción conoce de las controversias que se suscitan en suelo rural, el cual define equivocadamente como predios agrarios. Además, de manera contradictoria excluye del conocimiento de la jurisdicción los denominados procesos agrarios, los cuales, a pesar de la naturaleza de los temas que le son propias, serán resueltos por una autoridad netamente administrativa. Estamos hablando entre otros, de decisiones frente a la existencia o no de la propiedad privada y la propiedad pública, el tamaño de la propiedad, etc.
- d) **No todo lo rural es agrario.** Este proyecto de ley parte de un supuesto que desconoce la triple crisis planetaria: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación, principalmente del agua y el suelo. El supuesto del proyecto de ley y quizás su principal equivocación, es que todo lo rural es agrario. Es preciso advertir que casi el 60% de ese territorio rural contiene bosques naturales que regulan el clima, el agua y mantienen la biodiversidad y cerca del 26% corresponde a humedales, reconocidos como bienes de uso público y otros territorios albergan sabanas naturales, páramos y en general ecosistemas naturales necesarios para hacer frente a esta crisis. Decidir las controversias que se generen sobre estos territorios con prevalencia de lo agrario y no bajo el principio constitucional de prevalencia del interés general, nos preocupa enormemente. Una jurisdicción agraria para el contexto actual y para las dinámicas sociales y ambientales de nuestro país debe considerar que lo agrario y lo ambiental dependen mutuamente del otro. Es imposible pensar en un futuro de las ruralidades, de los bienes comunes que tienen nuestros territorios en parques nacionales, baldíos, manglares, ciénagas, páramos y tantos otros espacios de valor ecológico que deben ser claramente protegidos en este proyecto de ley.
- e) **Pone en riesgo las áreas protegidas:** Buena parte de la historia de degradación de bosques, ciénagas, páramos y selvas del país tienen origen en que lo agrario no ha sido resuelto en nuestro país y se han generado dinámicas perversas en la presión de la frontera agrícola, en la apropiación indebida de tierras y en la colonización desordenada. El proyecto de ley define unos enfoques territoriales y ambientales de interpretación que realmente agudizarán la vulnerabilidad de los ocupantes que podrán permanecer en las áreas protegidas y en los ecosistemas estratégicos. Esto lo afirmamos porque será muy difícil que el Gobierno Nacional brinde alternativas en lugares realmente aptos para la actividad agropecuaria, ya que por decisión de un Juez Agrario podrían permanecer en esas zonas hasta ahora protegidas, sacrificando el interés general de conservar las áreas de especial importancia ecológica. Adicionalmente, la tierra que se cataloga como improductiva y ociosa, se considera contraria al interés público agrario, poniendo en riesgo grave enormes esfuerzos de procesos sociales, empresariales e institucionales para la restauración y la preservación ambiental que han sido un reconocimiento de la función ecológica de la propiedad.
- f) **Los bienes comunes sometidos al interés agrario.** En el proyecto de ley se somete el interés general propio del cuidado de la biodiversidad y de la protección y uso del agua, el suelo y otros elementos de la naturaleza, a los intereses agrarios de los particulares. Recordemos que serán los jueces agrarios y ya no la Jurisdicción Contencioso Administrativa, quienes decidirían las controversias, bajo el principio de prevalencia de lo agrario, lo que podría generar el desconocimiento del principio constitucional de la primacía del interés general sobre el particular. Por el contrario, el proyecto de ley debería ser una oportunidad para profundizar el compromiso de lo agrario con el cuidado de la casa común, de manera

que logremos revertir las cifras que hoy muestran que es un sector que contribuye significativamente en la pérdida de biodiversidad, la emisión de gases efecto invernadero responsables del cambio climático y con una muy importante huella hídrica.

- g) **Incentivación a la ocupación o invasión de tierras.** El proyecto de ley protege de tal manera la invasión, que incentiva de manera perversa la ocupación ilegal de tierras con fines agropecuarios, no solo de los de propiedad privada, sino, lo que es más grave aún para la Nación, de las áreas que pertenecen a todos los colombianos, donde resguardamos los bosques y los demás ecosistemas fundamentales para el agua, para afrontar la crisis climática y para mantener la biodiversidad.
- h) **Limita el acceso a la justicia.** El acceso a la justicia para proteger intereses ambientales, que es una premisa del Acuerdo de Escazú, con este proyecto quedaría sometido a una jurisdicción que tiene como principio fundamental la prevalencia de lo agrario. Cambiamos entonces el interés público que tutela la jurisdicción contencioso administrativa, por el interés agrario que el proyecto califica, contradictoriamente, como de interés público. El proyecto de ley que se ha presentado ante el congreso genera inquietudes profundas sobre la amenaza a esta relación de dependencia mutua entre lo agrario y lo ambiental.

4. Afectación al régimen de autonomía de las CAR

Las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- son organismos constitucionales autónomos, según lo establece el artículo 150.7, y 317 constitucional, confirmado por el legislador a través de los artículos 23, 31 y s.s de la la ley 99 de 1993, que estableció que son autoridades nacionales con ámbito territorial en el cumplimiento de sus competencias y ejercen la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior, y ejercen su función misional en el marco de la autonomía administrativa, funcional y financiera, además, son dotadas de patrimonio propio y personería jurídica, que son la máxima autoridad regional ambiental y parte medular del Sistema Nacional Ambiental – SINA.

Al respecto, La Corte Constitucional ha definido: *La jurisprudencia de esta Corporación ha definido al menos tres grandes áreas en las cuales se manifiesta la autonomía de dichas entidades. Así, se ha referido a la autonomía: a) administrativa u orgánica, b) financiera y patrimonial, y c) política y funcional. La Corte ha sostenido que las CAR cuentan con autonomía administrativa u orgánica, pues si bien son consideradas para algunos efectos como entidades del orden nacional, no están adscritas a un ministerio o departamento administrativo. (...)"* (Negrilla propia)

En esta sentencia, el alto tribunal refiere que las CAR son entidades *sui generis*, carácter que reposa fundamentalmente en su autonomía, cuyo alcance está dado en tres ámbitos: i) administrativa u orgánica; ii) política y funcional y iii) financiera y patrimonial.

La autonomía administrativa u orgánica se materializa en su carácter de entidades públicas del orden nacional, al no pertenecer a ninguna rama del poder público, no estar adscritas ni vinculadas a ministerio o departamento administrativo alguno, y no estar atadas al control jerárquico por parte del gobierno nacional, departamental o municipal. En tal sentido, están facultadas para adoptar decisiones que van desde definir su estructura interna hasta autorizar el aprovechamiento de un recurso natural renovable.

La autonomía política y funcional se da en razón de lograr una mayor y efectiva participación de las regiones en los temas ambientales que acaecen en sus territorios, y es así como las CAR son entidades del orden nacional con jurisdicción regional, que para el cumplimiento de los fines especiales que les han sido encomendados, cuentan entre otros, con el principio de rigor subsidiario. Su funcionamiento debe ser regulado por la ley, pero el desarrollo legislativo no puede limitar el acceso de las regiones representadas en las CAR a los temas ambientales de su interés, ni vaciar la autonomía constitucional que le es propia.

En tal sentido, una normatividad dirigida a delimitar el territorio regional ambiental y agrario, sin el concurso de las autoridades ambientales regionales – CAR, vulnera la autonomía política, administrativa y funcional de las mismas, pues como se indicó de manera previa, cercena de alguna forma la posibilidad de gestionar y administrar los determinantes ambientales en cada territorio.

5. Violación al principio coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado.

Frente a otros aspectos de inconstitucionalidad, consideramos la vulneración de principios de rango constitucional, como el de coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 Constitución Política, numeral 10 de la ley 1437 de 2011). De manera concreta, la ausencia de acciones coordinadas entre las autoridades competentes para un ordenamiento ambiental del territorio desde el nivel central, desconociendo las competencias y funciones que en esta materia corresponde a las CAR en las regiones (por ejemplo, la función prevista en el art. 31 numeral 5 de la Ley 99 de 1993 que reza "*5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;*"),

Conclusiones:

De conformidad con las consideraciones anteriores, La Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible – ASOCARS, concluye que nuestra postura frente proyecto de ley No 183-24 S y 398 – 24 C, Jurisdicción Agraria, es opuesta, y solicitamos respetuosamente su archivo, dadas las premisas de orden jurídica, ambiental y de conveniencia.

Finalmente, es menester sugerir respetuosamente al poder legislativo que las iniciativas de orden legal que reglamenten la misionalidad de nuestras asociadas, propendan por su fortalecimiento y no trastoquen su régimen de autonomía administrativa, funcional y financiero ni patrimonial, como sucede en el proyecto de ley estudiado, y se solicita que en lo posible, sean invitadas a participar de forma activa en el proceso de revisión detallada de cada iniciativa que se debata en el Congreso de la República, acorde a su experticia y conocimiento diferencial del territorio.

Cordialmente,


YESID GONZÁLEZ DUQUE
Director Ejecutivo

Proyectó: René Arciniegas Andrade, Coordinador Jurídico y Legislativo.