

30 AÑOS EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA

Análisis de las acciones
populares desde lo
contencioso.



Iván Darío Gómez Lee

Asesor CGR, exauditor y profesor externado investigador departamento de derecho del medio ambiente. Ábitro lista a. conjuez de la Corte Constitucional.

Director proyecto de investigación para la innovación legal y estrategias con estabilidad en gerencia y defensa de los recursos públicos Fundación I-LEE y CIO firma Gómez Lee Expertos.

Abogado administrativista. PH'D en sociología jurídica *summa cum laude*. Procurador delegado para la conciliación administrativa (2018-2021) coordinador de la intervención en lo contencioso.



Objetivos



El objetivo de esta presentación es, primero, contribuir a los diferentes análisis que en estas jornadas se vienen realizando al Sistema Nacional Ambiental al cumplir 30 años y, segundo, presentar un estudio que fortalezca los objetivos constitucionales de las acciones populares que protegen el medio ambiente y los recursos naturales. En síntesis, voy a realizar un exámen, formular 4 ejes de modificación en la protección y tercero, y realizar un aporte en materia de acciones populares y de lo contencioso.

El enfoque es multidisciplinario, sociológico, jurídico, con innovación y legal design.

Temas a desarrollar

01

Exámen con visión multidisciplinaria.

02

Ejes transformadores.

03

Aporte a las acciones populares con enfoque constitucional.

04

Conclusiones.



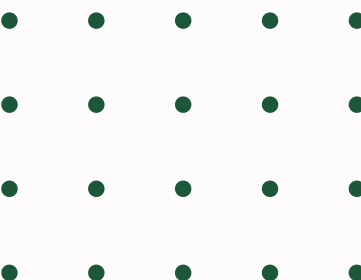


EXÁMEN

Enfoque multidisciplinario

Se ha frenado el desarrollo que se dio a partir de la promulgación de la Constitución Ecológica de 1991.

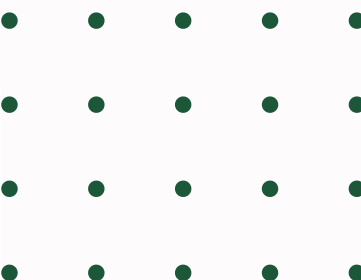
Celebramos con optimismo los 30 años del SINA, pero con realismo e innovación lo debemos transformar, es decir, ajustar a los retos actuales globales y locales, con nuevos instrumentos. Y esa es la hipótesis central de esta primera parte de la intervención, exponiendo algunas tesis transformadoras de esos nuevos rumbos que desde lo académico propongo y que recogen aspectos tratados en estas jornadas por sus expertos.



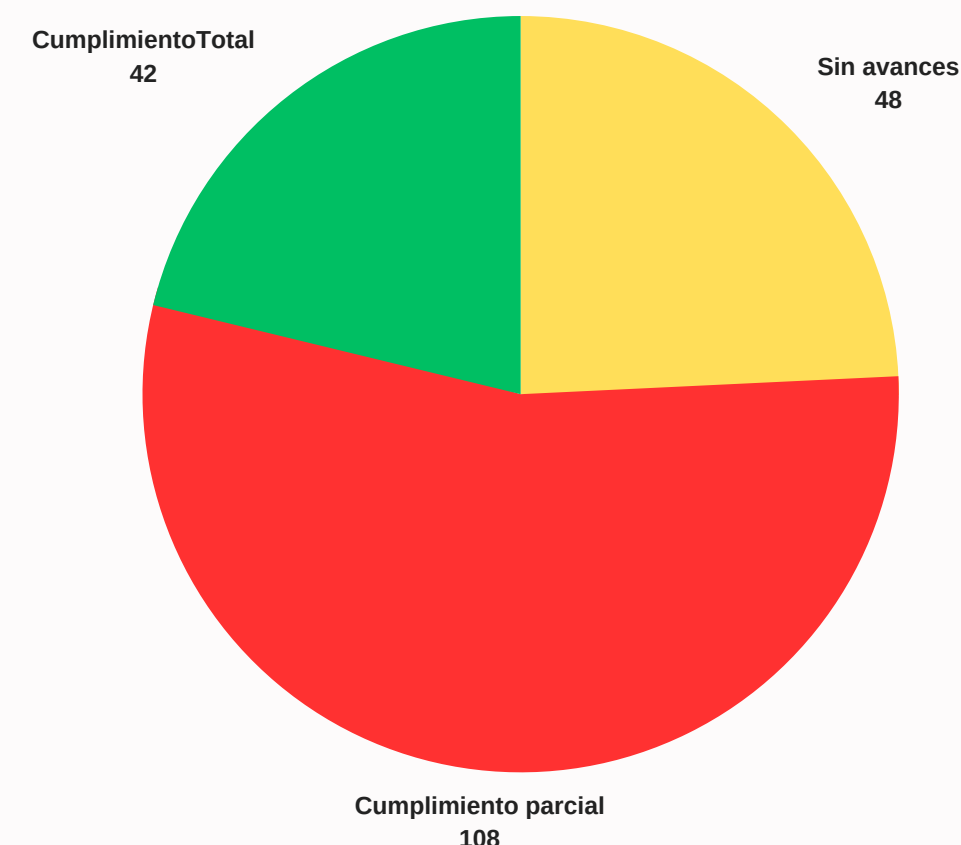


El SINA no está a la altura de reparar el daño, sancionarlo y sobre todo prevenirlo. Lo indica la Ministra del medio ambiente.

En el informe CGR 2022-2023 del estado de los recursos naturales y del medio ambiente es muy preocupante para nuestro grupo de investigación en innovación.



De las 198 actividades propuestas para adelantar, un 55% (108) presentaron un cumplimiento parcial, es decir, es crítica la franja de incumplimiento.



Se evidencia en síntesis que los actores que son autoridades del SINA no están asumiendo los compromisos a cabalidad y las decisiones para implementar la política pública no concluyen ni tienen continuidad.

Mecanismos incluyentes de gobernanza, científicos y tecnológicos. En pocas palabras, innovación con legal design, pensando en las necesidades del usuario, con empatía con la comunidad y para el interés general.

	Cumplimiento total	Cumplimiento parcial	Sin avances	TOTAL DE ACTIVIDADES
LÍNEA A	19.7 % (13 actividades)	47 % (31 actividades)	33 % (22 actividades)	66 ACTIVIDADES
LÍNEA B	17.3 % (9 actividades)	48.1 % (25 actividades)	34.6 % (18 actividades)	52 ACTIVIDADES
LÍNEA C	32.5 % (13 actividades)	57.5 % (23 actividades)	10 % (4 actividades)	40 ACTIVIDADES
LÍNEA D	17.5 % (7 actividades)	72.5 % (29 actividades)	10 % (4 actividades)	40 ACTIVIDADES
TOTAL PORCENTAJE	21.75 % (42 actividades)	56.30 % (108 actividades)	21.9 % (48 actividades)	198 ACTIVIDADES

LÍNEA A: Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático
LÍNEA B: Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación
LÍNEA C: Colombia resiliente: Conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático
LÍNEA D: Colombia resiliente: Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socio ambientales

Cada año surge un pretexto del bajo cumplimiento de las metas propuestas y los deberes funcionales de los actores del SINA.



Duplicidades institucionales también recurrentes, en donde ninguno de los participantes asume el compromiso de desarrollar a cabalidad la meta. En los componentes de la transformación se elaboraron propuestas normativas y de política pública que se quedan en revisión y sin actualizar las cifras de las líneas de base.

Nuestros recursos naturales siguen siendo indebidamente explotados por actores del modelo económico dominante, muchas veces ilegalmente.

En este semestre en la CGR se comenzará a romper la triste paradoja de Sísifo, condenado a subir la misma piedra al mismo punto.



La prioridad del nuevo camino es tener un balance claro de lo sucedido en los últimas tres décadas, con reformas legales o blandas por actos administrativos.

En síntesis, ese robusto cuerpo normativo de la Constitución Ecológica al que me referí, es como un humano que a veces se mueve sin una cabeza que oriente el cuerpo a lo local, sin extremidades en la periferia que apliquen direcciones claras de política y protección.

Una nueva misión de protección de los recursos públicos, con visiones que sean incluyentes de las necesidades de los territorios y sus comunidades. De ahí esa gran oportunidad transformadora o de mejora.



4 EJES DE MODIFICACIÓN





1. LA RESPONSABILIDAD FISCAL AMBIENTAL ES INSUFICIENTE



Tiene un balance muy pobre con pocos casos emblemáticos: el camino allí es desarrollar conceptos de daño especial cuantificable. Llegó la hora de establecer culpas graves y dolos con efectos masivos al daño ambiental con tablas y parámetros de cuantificación del daño fiscal con el uso de tecnologías y parámetros científicos.

Y con la oportunidad de reparar el daño con mejoras en la gestión, con compensaciones, como ya los jueces populares lo vienen indicando con medidas restaurativas. Bienvenido ese nuevo derecho de la Carta del 91 a la responsabilidad fiscal.

2. LA DEBILIDAD DE LOS SANCIONATORIOS ADMINISTRATIVOS


Revisar tendencias de las superintendencias para imponer medidas a las personas jurídicas y naturales.

Hoy la Corte Constitucional ha dado la línea para que en lo ambiental se pueda incursionar en la responsabilidad administrativa a gran escala. Superar la sentencia, ministerio, juez y parte C-843 de 1999.

¿Llegó la hora de una Superintendencia Ambiental que imponga sanciones compensatorias del daño?

Igual con el uso de las tic's y la ciencia.





3. LA ARTICULACIÓN DE INSTITUCIONES NACIONALES Y LOCALES AMBIENTALES INCLUYENTE CON LAS COMUNIDADES PARA UN SISTEMA SOCIAL DEL ESTADO DE DERECHO

En la academia y la CGR vemos que es el momento de una evaluación integral para innovar en una reforma sistémica social, no necesariamente reforma legal. Legal design desde el derecho blando.



La autonomía de las autoridades no puede ser un desgobierno nacional y local. Las competencias constitucionales en materia ambiental dan para un intervencionismo de Estado, una planificación y una gobernanza decenal y no cuatrienal, de largo plazo.

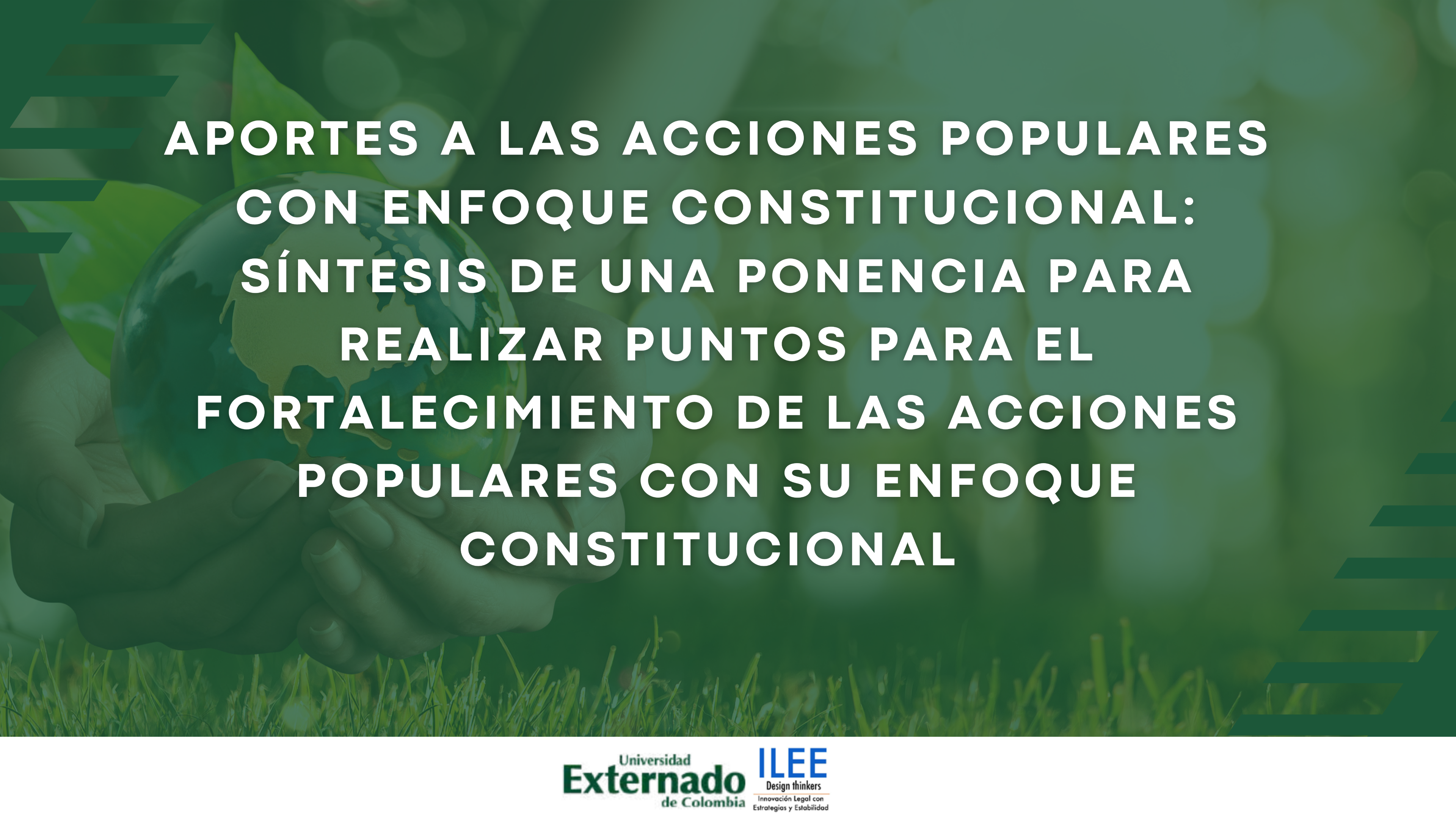


4. EL APOORTE PARA FORTALECER LAS ACCIONES POPULARES

El impacto de diversas acciones populares más de mil doscientas:

Referentes positivos en medio de unas pocas incertidumbres.





**APORTES A LAS ACCIONES POPULARES
CON ENFOQUE CONSTITUCIONAL:
SÍNTESIS DE UNA PONENCIA PARA
REALIZAR PUNTOS PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LAS ACCIONES
POPULARES CON SU ENFOQUE
CONSTITUCIONAL**

Nociones básicas sobre la acción popular como mecanismo para la defensa de los derechos colectivos y el derecho a la restitución indemnizando



En efecto, el artículo 34 de la Ley 472, que regula el contenido de la sentencia de acción popular, establece importantes limitaciones en materia de pago de perjuicios, un tanto más agudas en lo que tiene que ver con la protección del medio ambiente.

“En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización [...]” (destacado propio).

Este asunto en esa modificación que desde lo legal necesitamos que sea revisado, porque algunas sentencias están siendo limitativas de las restituciones, a la comunidad y la sociedad a pesar del daño incluso mediando actos de corrupción y criminalidad.



LÍNEAS DE PLANES INTEGRALES O PARCIALES DE RECUPERACIÓN

01



(i) Acción popular de los
Cerros Orientales de
Bogotá (2013)



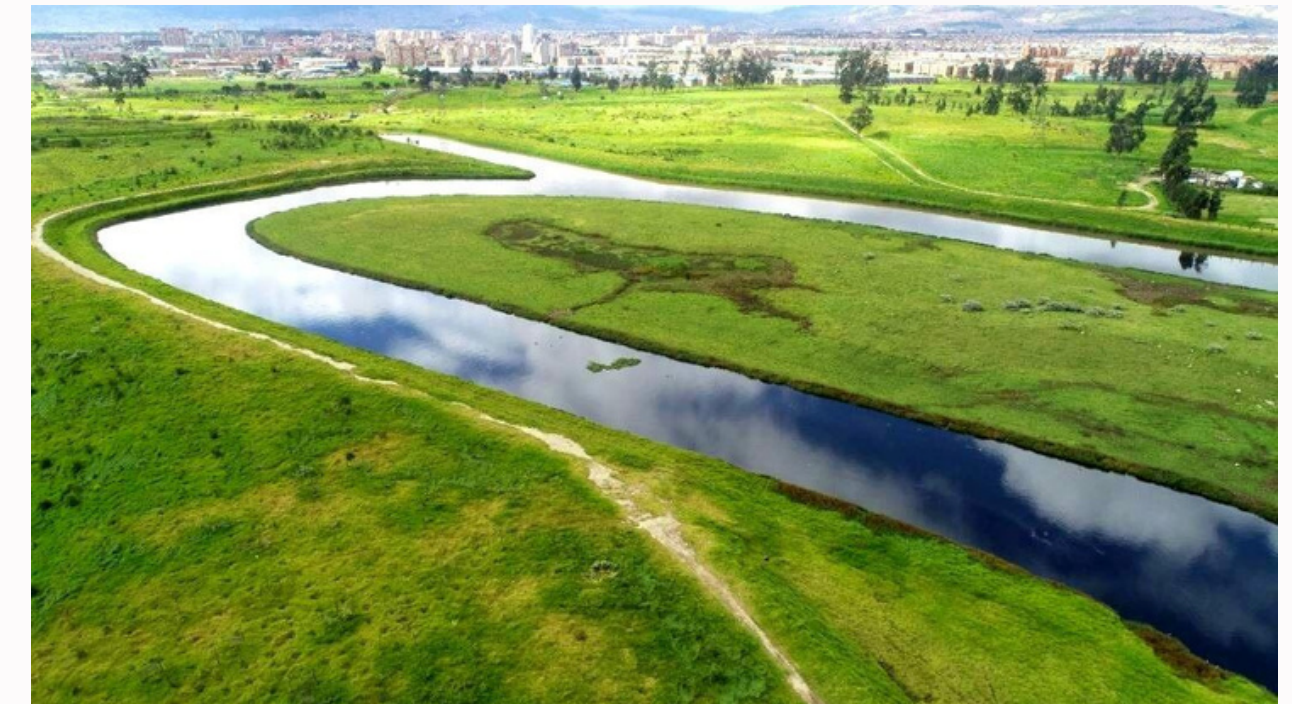
En suma, esta primera decisión pionera en la materia comienza a dar muestras de la variedad de medidas que el juez popular puede adoptar en materia de protección al medio ambiente. Se destaca la forma en la que la sentencia de segunda instancia realiza un ejercicio de ponderación en cuanto a las condenas impuestas y, con ese insumo, propone condenas alternativas y novedosas medidas para la protección ambiental.

02



Acción Popular del Río Bogotá (2014)

Este fallo fijó una verdadera política pública de descontaminación y saneamiento básico. Creó además un marco legal para el manejo de recursos, y ordenó una serie de medidas preventivas y correctivas para hacer frente a los efectos adversos de la apabullante contaminación del río.



03



Acción Popular para la descontaminación de la Bahía de Cartagena (2020)

Aunque con algo menos de detalle que en la decisión del Río Bogotá, el Consejo de Estado ordenó a las autoridades ambientales accionadas acoger el “Plan Maestro de Restauración Ecológica para la Bahía de Cartagena”, en unos términos de corto y mediano plazo, luego de haber evaluado la capacidad, facultades y competencias de las demandadas. Así mismo, ordenó la permanente y periódica evaluación de vertimientos, entre otras determinaciones.



04



Acción popular de los ríos Combeima, Coello y Cocora



Amparó los derechos colectivos que consideró que estaban siendo amenazados por las acciones de los concesionarios y las autoridades encargadas de otorgar y supervisar los contratos mineros. Además, se implementaron medidas para fomentar la recuperación de los ecosistemas dañados debido a las actividades de las empresas concesionarias, incluso contemplando la creación de un parque natural.

RESTAURACIÓN O INDEMNIZACIÓN COMO CONSECUENCIA DE LA VULNERACIÓN DE UN DERECHO COLECTIVO

1. Derrame en la Bahía de Cartagena empresa Dow Química de Colombia (2015) Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-080 de 2015

La Sala precisará que en estos casos en lugar de hacer referencia a una “indemnización”, la que podría confundirse con una reparación de tipo pecuniario y subjetivo que resulta ajena a este instrumento constitucional, es preferible emplear el concepto de “restablecimiento” a favor del bien colectivo afectado.



2.Trabajos en el canal Caño Viejo y Promigas

En segunda instancia el Consejo de Estado en la sección primera indicó que, teniendo acreditado el daño causado por Promigas, de no ser posible retrotraer los efectos ambientales de sus acciones, dicha entidad debía realizar obras de compensación, esto es, aquellas dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades por los impactos negativos de un proyecto. Por tal motivo, adicionó la condena, en el sentido de que, en caso de que no fuere posible realizar obras de recuperación, Promigas presente a la ANLA y la CAR del Atlántico planes de compensación del daño ocasionado.



Conclusiones

1

Es fundamental fortalecer la existencia de tres mecanismos legales efectivos y eficientes, que permitan la salvaguarda de los derechos e intereses colectivos relacionados con la preservación, protección y restauración del medio ambiente.

- A. Responsabilidad fiscal.
- B. Un nuevo régimen sancionatorio.
- C. Ajuste a las acciones populares.

2

Llegó la hora de una nueva misión con un Código General de la Recursos Públicos u otras alternativas con sentido ético y de política pública: enfoque estatal e internacional sistemático para una gobernanza integral que armonice las autonomías con los retos globales y medidas económicas a las personas jurídicas y naturales en beneficio de los territorios afectados y sus comunidades. Legal design por su empatía con lo público y la legitimidad, tics, ciencia y academia.

Conclusiones

3

No dejemos pasar este momento. Es "Ahora o Nunca", parafraseando a Martha Isabel Gómez Lee en su enfoque global de gobernanza que complementa este institucional y local.

