

Bogotá, octubre de 2023

Señores

CORTE CONSTITUCIONAL

Mg. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

E. S. D.

Asunto: Intervención proceso de constitucionalidad.

Referencia: LAT0000484.

Trámite: Control automático de constitucionalidad de la Ley 2273 de 2022.

Honorables Magistrados y Magistradas, reciban un cordial saludo.

Me dirijo a la Honorable Corte Constitucional en nombre del Foro Nacional Ambiental – FNA -, con el fin de intervenir en la revisión de constitucionalidad de la Ley 2273 del 05 de noviembre de 2022, por medio de la cual se aprueba 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”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

El FNA es una alianza independiente y sin ninguna afiliación política, social o religiosa, integrada por organizaciones no gubernamentales y académicas comprometidas con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en Colombia, la cual viene trabajando desde hace 25 años fomentando espacios de reflexión y análisis sobre las políticas ambientales y de desarrollo sostenible, con el fin de contribuir a su fortalecimiento y propone al Tribunal Constitucional declarar la constitucionalidad de la Ley 2273 de 2022 aprobatoria del Acuerdo de Escazú por las siguientes razones:

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 (en adelante Acuerdo de Escazú o el Acuerdo) refleja una nueva y -necesaria- etapa en la región. Este instrumento sirve como herramienta para que Colombia pueda mejorar los estándares e instrumentos jurídicos existentes para la protección del medio ambiente en el país, ofreciendo una oportunidad única para validar los compromisos consagrados en la Constitución Política de 1991.

Este instrumento internacional contribuye a la prevención y solución de los conflictos relacionados con el uso, manejo y apropiación de los recursos naturales y el ambiente cuyas causas principales tienen que ver con la escasa

información, la ausencia o limitación a la participación y las injusticias que en esta materia se presentan.

En este sentido, la presente intervención buscará resaltar los avances que se presentan además de abordar las objeciones planteadas frente a la ratificación del acuerdo, destacando los beneficios que este aporta al territorio colombiano en su camino hacia un desarrollo sostenible y equitativo para lo cual consideramos necesario descartar las diferentes razones que se esgrimen para solicitar su inconstitucionalidad.

I. Antecedentes y soporte normativo del Acuerdo de Escazú

El concepto de democracia ambiental se ha venido estructurando por la comunidad internacional desde hace más de 50 años. Sus antecedentes más importantes en el sistema universal son quizás la Declaración de Estocolmo (1972), la Declaración de Río (1992) y la Convención de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, conocida como Río +20 (2012). A nivel regional, la Convención de Aarhus adoptada en 1998, sirvió como inspiración y modelo para el Acuerdo de Escazú, convirtiéndose en un hito en la promoción de la participación ciudadana en temas ambientales. Esta convención estableció los principios fundamentales de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales (UNECE, 1998) dentro del contexto europeo, proporcionando una base sólida para sus disposiciones que hoy se han convertido en un elemento fundamental dentro de los procedimientos de esta naturaleza en dicho continente, disminuyendo la conflictividad ambiental y aumentando la legitimidad de las decisiones de los Estados en la materia.

El Acuerdo de Escazú, en similar sentido al europeo, tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Además, busca fomentar la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación en esta área, contribuyendo de esta manera a la protección del derecho de cada individuo, de las generaciones actuales y de las que están por venir, a vivir en un entorno saludable y a promover el desarrollo sostenible. Ahora bien, se diferencia del convenio europeo en dos asuntos particulares: la atención a la grave problemática de los defensores y defensoras del ambiente y, en el enfoque de especial atención que propone en favor de pueblos étnicos.

Lo anterior significa que este Acuerdo regional contribuye de manera significativa a la progresividad de los derechos tanto ambientales como étnicos que de manera tan acertada han sido tutelados en diferentes fallos por la Corte Constitucional colombiana, siendo referente obligado en todas partes del mundo.

Los anteriores propósitos en favor de la democracia ambiental se enmarcan, sin ninguna dificultad y contradicción, en el ordenamiento jurídico colombiano. La democracia participativa constituye un pilar fundamental en el sistema jurídico de Colombia y se desdobra en dos dimensiones de gran importancia. Por un lado, se consagra como principio y derecho humano y, por otro, se materializa mediante una dimensión procedimental que detalla las reglas, escenarios y mecanismos que permiten su implementación efectiva. Dentro de esta línea, es menester resaltar que la normatividad constitucional incorpora esquemas para la implementación efectiva de los derechos de acceso a la información en los artículos 23, 49, 58, 63, 79, 80, 81, 90, 95-8 y 2687; a la participación en los artículos 7, 79, 246, y 339 y la justicia en los artículos 79, 80, 86, 87, 88, 89, 90, 150, 246, 277-4 y 282-5, de la Constitución Política.

Adicionalmente, conviene resaltar que la participación en nuestro ordenamiento jurídico se consagra como un valor y principio axial, es decir, como un principio fundante y transversal del régimen constitucional colombiano, que resulta esencial para la conformación, ejercicio y control del poder en nuestro Estado democrático. Los aportes del Acuerdo de Escazú posibilitan tener en cuenta que en Colombia, considerando la democracia como eje axial del sistema jurídico, se han definido como conceptos para su materialización: la soberanía, el pueblo, la participación y la representación. Es así como la Carta política incorpora tales nociones para establecer la fundamentación del poder político ejercido por los diferentes órganos: la democracia como fuente de legitimidad; para reconocer y tutelar los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político. Así como para imponer deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares: la democracia como fundamento de derechos y obligaciones; para definir la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse: la democracia como expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones (Corte Constitucional, C-150 de 2015).

II. Supuestos riesgos en seguridad jurídica

Uno de los aspectos críticos que ha suscitado debate en torno al Acuerdo de Escazú es el posible impacto en la seguridad jurídica para las inversiones y el desarrollo de proyectos en el país. La seguridad jurídica es un elemento fundamental para atraer inversiones, fomentar el crecimiento económico y garantizar la estabilidad necesaria para llevar a cabo proyectos.

Sin embargo, el Acuerdo aumenta y garantiza la seguridad jurídica porque su contenido está en sintonía con las directrices dadas por organismos multilaterales como la OCDE, el Banco Mundial, la CAF y el BID; incorporando garantías asociadas con los derechos de acceso y políticas de sostenibilidad en línea con las disposiciones contenidas en el Acuerdo. Adicionalmente, este solo

tiene vocación a futuro y podrá impactar el trámite, permiso o licenciamiento, de proyectos que inicien tales procedimientos después de la entrada en vigencia del mismo. Así también, debe anotarse, que los derechos de acceso se encuentran consagrados en Colombia desde la Ley 99 de 1993 y han sido desarrollado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional durante los últimos 30 años. Lo que sí implicará la ratificación de este instrumento y su consolidación como criterio interpretativo, es que ayudará a que el país cuente con un mejor marco legal para la transparencia, lo que repercutirá en mayor seguridad jurídica pues se presentará una disminución en conflictos y decisiones cuyo sustento se da hoy en la ausencia de dicha transparencia.

Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), actualmente le otorga al país préstamos por montos de \$1.625,29 millones de dólares en diversos sectores como transporte, energía y comercio. Este organismo, ha emitido, recientemente, su Marco de Política Ambiental y Social donde todas sus operaciones, inversiones y procesos están orientadas a que sean desarrollados de manera respetuosa con el medio ambiente, promoviendo inclusión social y respetando los derechos humanos dentro de la región. Así mismo, representantes de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Banco Europeo de Inversiones (EIB) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) destacaron durante la Quinta Reunión del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en marzo de 2022, la relevancia del Acuerdo de Escazú como herramienta fundamental para generar certeza y estabilidad en las inversiones. Incluso, en 2023 la OCDE entregó un estudio sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable para Costa

Rica, insistiendo a dicho país en su recomendación de ratificar el Acuerdo. De esta manera esta y otras instituciones de financiamiento han adquirido un compromiso explícito de respeto a los derechos relacionados con el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales, así como en defensa de los derechos humanos y de quienes ostentan liderazgos al interior de tales propósitos.

Otra objeción a la que frecuentemente es sometido el Acuerdo de Escazú es a determinar si el país ya posee los mecanismos de participación ciudadana suficientes y un marco legal robusto para la protección del medio ambiente. Aunque se tienen gran variedad de normas, entre las cuales destacan la Ley del Sistema Nacional Ambiental (99/1993), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (1712/2014) y la Ley Estatutaria de Participación (1757/2015), salvo por la primera, esas leyes no fueron diseñadas para temas ambientales de manera exclusiva, por lo cual han encontrado barreras socioculturales, institucionales y políticas para su aplicación en asuntos de esta temática. El Acuerdo aporta elementos de valor para lograr un correcto manejo

de los asuntos ambientales y llega al país a complementar la aplicación de la normatividad sobre el acceso a la información y participación pública en estos asuntos lo cual significa que estamos avanzando en la garantía de estos derechos haciendo realidad el principio de progresividad de los derechos.

III. Supuestos riesgos sobre la soberanía

El Acuerdo de Escazú no contiene disposiciones que afecten la soberanía sobre los espacios terrestres, marítimos o aéreos del territorio nacional ni la capacidad que tiene el Estado de decidir sobre los mismos. Por el contrario, este acuerdo busca proteger los derechos de acceso y garantizar seguridad a quienes promueven y defienden los derechos humanos en relación con los asuntos ambientales dentro de la soberanía del Estado colombiano. En el artículo 3 del Acuerdo se establecen los principios de soberanía permanente que tienen los Estados sobre sus recursos naturales e igualdad soberana de los Estados que lo ratifiquen.

Dentro de esta misma línea, el artículo 4 del Acuerdo de Escazú señala de manera expresa que las obligaciones contenidas dentro de este deberán ser incorporadas por los Estados según la legislación de cada uno de ellos, sin que las mismas impongan limitaciones o deroguen otros derechos y garantías más favorables previstas por las legislaciones de los Estados que lo ratificaron. Este acuerdo busca fortalecer la institucionalidad ambiental, las políticas públicas y los procedimientos ambientales ya existentes, permitiendo que Colombia supere las ambigüedades que tiene actualmente la legislación ambiental. Sobre este particular vale anotar que Colombia se ha hecho parte de manera voluntaria del Acuerdo, conforme al procedimiento que dispone la Constitución Política. El Acuerdo fue debidamente firmado por el jefe de Estado y posteriormente aprobado por el Congreso de la República como órgano representativo del pueblo.

En similar sentido, se ha dicho que el Acuerdo afectará decisiones al interior del Estado colombiano en materia de política, impacto y sostenibilidad fiscal. Esto se debe desvirtuar por dos motivos. El primero es que, como ya se dijo, el Acuerdo tiene la vocación de fortalecer obligaciones ya existentes. No es novedoso que el Estado colombiano deba hacer inversiones y gastos para garantizar los postulados mínimos de la democracia ambiental. En consecuencia, ya se dedican recursos a garantizar el acceso a información, participación y justicia. Como segundo motivo para descartar este argumento, se debe anotar que el artículo 4 del Acuerdo deja en manos de los Estados la potestad de ir haciendo los arreglos internos necesarios para garantizar el cumplimiento eficaz del Acuerdo.

También, existe una creciente preocupación con la ratificación del Acuerdo, respecto a la posible intervención sin restricciones por parte de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, en las decisiones ambientales de Colombia, pero ninguna disposición del tratado cambia las reglas del derecho internacional público sobre los sujetos que pueden acudir a las jurisdicciones internacionales o nacionales. Adicionalmente, ya en Colombia se garantiza el ejercicio de solicitud de información, participación y acceso a la justicia de manera abierta para todo tipo de personas en la mayoría de los procedimientos administrativos y judiciales. Si eso fuera motivo de problema o inconveniente se tendría que modificar el texto constitucional y múltiples leyes del ordenamiento jurídico colombiano. Por ejemplo, el derecho de petición en materia de información puede ser realizado por cualquier persona (Artículo 23, Constitución Política), al igual que la acción de tutela (Artículo 86, Constitución Política) y la acción popular (Artículo 88, Constitución Política) sin perjuicio de ciudadanía, estatus migratorio o si se trata de una persona natural o jurídica.

IV. Supuesta afectación a la consulta previa

En diferentes decisiones de orden judicial se ha resaltado que es un deber del Estado adelantar procesos de consulta de manera previa a la implementación y puesta en marcha de decisiones, proyectos o políticas que tengan un efecto directo en las comunidades étnicas y sus territorios. En ese sentido, toda disposición normativa que pueda implicar beneficios o perjuicios para una comunidad étnica debe contemplar la realización de un proceso participativo de consulta previa, que traiga consigo un ejercicio de democracia efectiva, transparente y con acceso a la información de manera anticipada, en procura, se reitera, de proteger los derechos de las comunidades. En el caso particular del Acuerdo de Escazú, preocupa su instrumentalización ya que, en ocasiones anteriores, ha servido de argumento para que normas nacionales, encaminadas a la protección y garantía de los derechos de comunidades étnicas, sean demandadas incluso por personas que no pertenecen a los pueblos indígenas y sin que ellos siquiera se encuentren enterados.

Este caso amerita la realización de un test de proporcionalidad que permita observar si la búsqueda de (i) un fin legítimo constitucional, como lo es el fortalecimiento de la democracia ambiental y de los derechos de acceso a la información, participación y justicia, (ii) a través de un instrumento jurídico internacional que consagra medidas idóneas para garantizar la eficacia de tales derechos, (iii) en atención a una necesidad que se hace visible en la gran cantidad de conflictos ambientales que vive hoy el país y el asesinato sistemático de personas defensoras del ambiente, entre los que se cuentan múltiples miembros de comunidades indígenas y negras, genera (iv) una desproporción al no haber realizado el trámite de consulta previa.

Dicho lo anterior, es evidente que no se pretende ignorar la consulta; por el contrario, se busca tener en cuenta todos los derechos que tienen estos pueblos y la situación de vulnerabilidad en la que -desde hace mucho- se encuentran, por el reiterado desconocimiento de sus derechos a ser informados de manera clara, contar con mecanismos de participación eficaces y mecanismos judiciales efectivos. Finalmente se debe señalar que lo anterior es acorde a la jurisprudencia de Corte Constitucional, en la que se ha afirmado que: “No todo lo concerniente a los pueblos indígenas y tribales está sujeto al deber de consulta, puesto que como se ha visto, en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población” (Sentencia C-030, 2008).

V. Consideración final

La ratificación del Acuerdo de Escazú en el territorio colombiano representa un paso importante dentro de la consolidación y el fortalecimiento del derecho y la democracia ambiental en el país. Este tratado establece un marco jurídico sólido para la promoción de la transparencia, participación ciudadana y acceso a la justicia en asuntos ambientales y, a su vez, introduce mecanismos novedosos que tienen un sólido enfoque en la protección del medio ambiente. Este tratado a su vez aumentaría la capacidad de investigar y juzgar los delitos cometidos contra los defensores del ambiente y potencializará los mecanismos específicos para defender su vida e integridad personal, buscando superar la deuda histórica que el país tiene con todas las personas que han perdido su vida defendiendo el medio ambiente, siendo un elemento fundamental para la prevención y solución de conflictos.

Culminar su proceso de adopción significa que Colombia se une al conjunto de naciones comprometidas con la protección del planeta y la participación de la sociedad en la gestión ambiental, logrando un hito importante dentro del derecho ambiental colombiano y la voluntad manifiesta del país de avanzar hacia un futuro sostenible y equitativo para todos donde sea posible hablar de la justicia ambiental.

VI. Referencias

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú). (2018). Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43657/1/S1801111_es.pdf

Colombia. (2019). Ratificación del Acuerdo de Escazú sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Retrieved from <https://aprendeambiental.minambiente.gov.co/index.php/normativa/participacion-ambiental/acuerdos-internacionales/124-acuerdo-escazu>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe. LC/TS.2019/94/Corr. 1. 2019. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/S1901157_es.pdf

Marco de Política Ambiental y Sociedad. Banco Interamericano de Desarrollo. 2020. pág. 5, Link: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2131049523-12>

OCDE (2023), Estudios de la OCDE sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable: Costa Rica, <https://mneguidelines.oecd.org/estudios-de-la-ocde-sobre-politicas-publicas-de-conducta-empresarial-responsable-costarica.pdf>


PNUD Colombia. (2021). Acuerdo de Escazú. Retrieved from <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2021/12/13/acuerdo-de-escazu--.html>

UNECE. (1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Retrieved from <https://www.unece.org/env/pp/welcome.html>

UN. (2012). The Future We Want: Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development (Río +20). Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>

Finalmente me permito señalar que recibiremos cualquier notificación en la Calle 71 # 11-90, Correo electrónico informacionfna@gmail.com

Cordialmente,



MANUEL RODRIGUEZ BECERRA
Presidente
Foro Nacional Ambiental