

**Proyecto
Fortalecimiento del Estado de derecho ambiental**

**Línea Base para identificar
Necesidades Judiciales Ambientales**

2021

RESUMEN EJECUTIVO

La Línea Base para la identificación de necesidades judiciales ambientales busca identificar de forma preliminar necesidades judiciales ambientales evidenciadas en tres jurisdicciones. En primer lugar, el documento considera las necesidades judiciales asociadas al acceso y participación ambiental. En un segundo lugar, se presentan los principales desafíos de las necesidades para el desarrollo de funciones judiciales ambientales en la jurisdicción contencioso-administrativo, penal, civil y especializada en restitución de tierras. Finalmente, se consideran las necesidades asociadas a las decisiones judiciales ambientales.

Cabe precisar que el presente documento tiene como propósito considerar un panorama inicial de necesidades judiciales identificadas en materia ambiental e identificar los principales retos para la rama judicial en las jurisdicciones penal, contencioso administrativa y civil y restitución de tierras para fortalecer el cumplimiento del ordenamiento jurídico ambiental. Sin perjuicio de lo anterior lo considerado en el presente documento no es de carácter vinculante, y busca aumentar el abordaje ambiental y entendimiento institucional.

Línea Base para la identificación de Necesidades judiciales ambientales

I. Introducción

La justicia ambiental es fundamental para proteger el medio ambiente, la biodiversidad y ecosistemas, así como el presente y futuro de las personas y comunidades. En ese sentido, los/as magistrados/as, jueces/zas y operadores/as judiciales juegan un papel fundamental para la implementación y puesta en marcha del ordenamiento jurídico ambiental. Por tal motivo, el fortalecimiento y apoyo continuo del Estado de derecho ambiental a la rama judicial es indispensable para un acceso, participación y cumplimiento del ordenamiento jurídico.

En los últimos años se ha incrementado la actividad judicial en la defensa del ambiente y ecosistemas en el país por medio del reconocimiento del medio ambiente como sujeto de derechos y conceptos innovadores, por ejemplo, el reconocimiento de la Amazonía como sujetos de derechos, los principios pro-natura y de no regresividad, así como la justicia climática, entre otras. Este creciente interés colectivo y judicialización de los asuntos ambientales asociados a la protección de los bosques, áreas protegidas, ecosistemas y biodiversidad ha conllevado decisiones y órdenes judiciales emblemáticas, las cuales han repercutido de forma directa en la protección ambiental y la creación de diferentes líneas de trabajo y acciones directas de instituciones del gobierno nacional para la efectiva protección ambiental.

Sin embargo, frente al panorama actual en materia ambiental y las continuas demandas ciudadanas emergen importantes retos y necesidades cotidianas de la operación de la justicia que se presentan para adaptarse frente al incremento de judicialización de casos, conflictos ambientales, delitos ambientales, y la respuesta judicial subsiguiente. También se evidencia la importancia de continuar desarrollando nuevos conceptos y enfoques para lograr este propósito.

La defensa del medio ambiente parte de una responsabilidad colectiva y la necesidad de resguardar un patrimonio natural común para la humanidad y la vida. La aplicación efectiva del ordenamiento jurídico ambiental requiere de una justicia ambiental y sistema judicial robustos junto con magistrados/as, jueces/zas y operadores judiciales fortalecidos y conocedores de los asuntos ambientales teniendo en cuenta que la justicia ambiental en Colombia no está concentrada en una sola jurisdicción.

Como afirmó el Magistrado Luis Armando Tolosa: “Ante la problemática que tenemos del calentamiento y la ausencia justicia climática, y ante el déficit de protección de nuestro entorno, de nuestra casa, de nuestra propia vida se hace necesario dar el salto cualitativo de una visión antropocéntrica a una visión ecocéntrica”¹.

¹ UNODC. Webinar: Visión judicial de los derechos de la naturaleza y protección de los bosques. Ponencia del Magistrado Luis Armando Tolosa Villabona de la Corte Suprema de Justicia, y Presidente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. Formaciones Especializadas en el Abordaje de la deforestación con fines de acaparamiento de tierras (2020).

Por otra parte, el Magistrado brasileiro Antonio Herman Benjamín señaló lo siguiente: *“Aunque puede percibirse como una utopía esperar que los jueces puedan resolver la crisis ambiental global por sí mismos, la esperanza del futuro de la Tierra será más oscura si los jueces no están de su lado, o permanecen en silencio”*².

En ese contexto, se identifican importantes retos que impiden el ejercicio pleno de la justicia ambiental, entre los cuales se destacan: “1) la falta de preparación de los operadores judiciales y administrativos en materias ambientales debido a sus elementos técnicos y científicos; 2) la falta de conciencia ambiental; 3) los problemas estructurales de las instituciones en relación con el manejo, la administración y planificación de los recursos naturales y el ambiente; y 4) los costos que implica adelantar un proceso en estos asuntos”³. También, se evidencian desafíos respecto de “afectaciones al ambiente y a los recursos naturales, un acceso limitado a la información, escasos espacios de incidencia, carencia de mecanismos de prevención de problemas y una marcada tendencia a la judicialización de los casos”⁴.

La operatividad de la justicia ambiental tiene importante incidencia en la reclamación judicial de derechos ambientales que logren balancear las presiones e intereses económicos del ser humano con el medio ambiente y un modelo de desarrollo con base en la sostenibilidad del medio ambiente⁵. En ese sentido, la comunidad internacional ha venido desarrollando importantes avances para cimentar la democracia ambiental que involucra el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que “constituyen una parte central de la relación entre el medio ambiente y los derechos humanos, y son la base de la democracia ambiental y la buena gobernanza”⁶.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana lo considera de la siguiente forma: “El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones” (Artículo 15).

Sin lugar a dudas, la diversidad biológica y cultural es una riqueza ambiental que requiere una gran atención dado que “Colombia es catalogada a nivel mundial como uno de los países más megadiversos dentro del grupo de 14 naciones que alberga el mayor índice de biodiversidad en la tierra, pues ocupa tan sólo el 0,22 % de la superficie terrestre y alberga cerca del 10% de las especies conocidas actualmente en el planeta”⁷. Esta biodiversidad conlleva una gran responsabilidad para la justicia en el ejercicio del control judicial ante el incumplimiento de las normas ambientales y responsabilidad penal ambiental para la prevención, la sanción, reparación, compensación, sanción y judicialización ambiental. La actividad judicial puede detener problemáticas ambientales que pueden incrementarse teniendo en cuenta la gran extensión de bosque y los diferentes ecosistemas, océanos y biodiversidad que alberga.

² UNEP. Advancing justice, governance, and law for environmental sustainability. Traducción libre, (2012). 9.

³ Friedrich Ebert Stiftung y FNA. Yo participo, tú participas, otros deciden: La participación ambiental en Colombia, Gloria Amparo Rodríguez (2021) p. 226.

⁴ Ibid. p.227.

⁵ CEPAL. Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (2017) p. 13.

⁶ Ibid.

⁷ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 413.

Igualmente, es importante destacar que uno de los principios fundantes de la división del poder público es precisamente el respeto de la autonomía e independencia judicial prevista en los artículos 228 y 230 de la Constitución Política, y el principio de colaboración armónica del artículo 113 de la Carta que permiten impartir la justicia ambiental sin injerencia de influencias o intereses indebidos.

Por otra parte, es preciso indicar que este documento se enfocará en revisar de forma inicial las necesidades judiciales ambientales, el cual no comprende o busca desarrollar un estudio o análisis jurisprudencial en materia ambiental toda vez que se encuentran en curso otras iniciativas de cooperación internacional sobre el particular.

Posteriormente, se construirá el Diagnóstico de necesidades judiciales ambientales teniendo en cuenta la siguiente hoja de ruta:

No.	Actividad	Fechas
1.	Propuesta alcance actividad diagnóstico de necesidades judiciales ambientales	Agosto 2021
2.	Socialización de propuesta metodológica	Septiembre 2021
3.	Retroalimentación propuesta metodológica	Septiembre - Noviembre 2021
4.	Propuestas de Encuestas por jurisdicción	Octubre 2021
5.	Línea base para la identificación de necesidades judiciales ambientales	Septiembre - Octubre 2021
6.	Desarrollo de entrevistas, grupos focales y encuestas	Noviembre a Diciembre 2021
7.	Documento preliminar y socializaciones	Enero – marzo 2021
8.	Diagnóstico de necesidades judiciales ambientales	Marzo 2021

Esta Línea Base se encuentra enmarcada en el componente 4 del Pilar II de TEFOS (Territorios Forestales Sostenibles), el cual busca fortalecer la Rama Judicial para la judicialización de delitos, faltas o infracciones contra los recursos naturales y el medio ambiente, asociados a la deforestación. Cabe precisar que esta Línea Base se encuentra enmarcada en el proyecto *“Fortalecimiento del Estado de derecho ambiental”* Pilar II de TEFOS (Territorios Forestales Sostenibles) /CSSF, apoyado por el gobierno británico.

En ese sentido, la presente línea base de necesidades judiciales ambientales en un primer momento considerará las necesidades judiciales asociadas al acceso y participación ambiental. En un segundo momento, se presentan los principales desafíos de las necesidades para el desarrollo de funciones judiciales ambientales en la jurisdicción contencioso-administrativo, penal, civil y especializada en restitución de tierras. Finalmente, se consideran las necesidades para proferir decisiones judiciales ambientales.

II. Necesidades judiciales asociadas al acceso y participación ambiental

La participación ciudadana es esencial para el acceso a la justicia y de esta manera la intervención judicial sea un puente para dirimir controversias en materia ambiental. En ese sentido, los siguientes mecanismos de participación se interrelacionan entre sí para tal propósito: “a) el derecho de acceso a la información ambiental relevante, b) el derecho de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales de la Administración, y c) el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental. De los tres derechos señalados, uno se vincula directamente con la protección judicial efectiva del medio ambiente: el derecho de acceso a la justicia, a través

del cual se le reconoce a la persona la capacidad y legitimación de actuar ante los órganos competentes establecidos por ley, tanto para garantizar el ejercicio de los dos primeros derechos, como para solicitar directamente la defensa del medio ambiente afectado por actos u omisiones de particulares o la administración”⁸. Igualmente, se identifican debates actuales respecto de quiénes son las personas o instituciones legitimadas para abogar o representar a la naturaleza ante instancias judiciales.

Colombia desde 1991 con la denominada Constitución Ecológica elevó a rango constitucional la protección del medio ambiente en diferentes disposiciones. En ese sentido, “los artículos 8°, 79 y 95 Superiores establecen los principales mandatos de la llamada “Constitución Ecológica”, que determinan que la defensa del medio ambiente sano es uno de los objetivos del Estado Social de Derecho. En tal contexto, la jurisprudencia ha determinado que dicho fin tiene una triple dimensión, *“de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares”*⁹.

Igualmente, el ordenamiento jurídico ha buscado que la ciudadanía pueda contar con el correspondiente acceso y mecanismos de participación siendo deberes ciudadanos de acuerdo con el artículo 95 constitucional “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia y proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. En ese sentido, es muy importante que existan mecanismos judiciales que atiendan las diferentes necesidades de defensores/as del medio ambiente, el territorio, líderes y lideresas ambientales, los pueblos indígenas con prácticas milenarias en armonía con el bosque y la biodiversidad, organizaciones ambientales y sociales que buscan su protección, y las diferentes personas que requieren especial protección.

Entre los principales retos judiciales para la evolución del derecho de acceso a la justicia ambiental, se encuentran: “a) permanente desarrollo de la normativa sectorial; b) efectiva aplicación de tales estatutos; c) capacitación permanente de las autoridades con competencia para conocer los asuntos de esta índole; d) fortalecimiento de los mecanismos que permiten la resolución de conflictos ambientales de forma completa y expedita; e) amplia legitimación activa, y f) generación de condiciones de igualdad en el acceso a la información ambiental para todos los ciudadanos”¹⁰.

Por lo tanto, el acceso a la justicia va a proporcionar “a los individuos, grupos y organizaciones una herramienta para proteger sus derechos ambientales y de acceso a la información y participación en la toma de decisiones, ya que les permite acceder a procedimientos judiciales y administrativos claros, equitativos, oportunos e independientes, que contemplen la reparación y remediación por daño ambiental en caso de afectación de esos derechos por parte del propio Estado o de particulares”¹¹. En últimas, el derecho de acceso a la justicia ambiental “permite al individuo velar por que se apliquen las normas ambientales y constituye un medio para remediar

⁸ OEA y otros. Programa Interamericano de Capacitación Judicial sobre el Estado de Derecho Ambiental. Módulo II Marco conceptual del derecho ambiental (2016) p. 16 y 17.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰ OEA y otros. Programa Interamericano de Capacitación Judicial sobre el Estado de Derecho Ambiental. Módulo II Marco conceptual del derecho ambiental (2016) p. 18.

¹¹ CEPAL. Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (2017) p. 13.

cualquier violación a los derechos humanos que hubiera sido causada por el incumplimiento de normas ambientales, incluyendo los recursos y la reparación. Ello también implica que el acceso a la justicia garantiza la plena realización de los derechos a la participación pública y al acceso a la información, a través de los mecanismos judiciales correspondientes”¹².

Por otra parte, el acceso a la justicia requiere “la legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, el establecimiento de mecanismos de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia, y la implementación de mecanismos oportunos y efectivos de ejecución de las decisiones, así como de medidas provisionales o cautelares y medidas de reparación (como la restitución o restauración y la compensación), entre otros recursos, permiten garantizar el ejercicio pleno de este derecho. El acceso a la justicia es además fundamental para velar por los derechos ambientales de aquellos que tradicionalmente han sido excluidos de la toma de decisiones”¹³.

En ese sentido, se ha venido avanzando con importantes instrumentos internacionales asociados al acceso a la información como son las Directrices de Balí o Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como el Tratado regional Escazú o 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 de 2018.

Directrices de Balí

“III. ACCESO A LA JUSTICIA

DIRECTRIZ 15 Los Estados deberían garantizar que toda persona física o jurídica que estime que la solicitud de informaciones que ha presentado ha sido rechazada de forma irrazonable, total o parcialmente, no ha sido respondida de forma adecuada o ha sido ignorada, o que no ha sido tratada conforme a las disposiciones de la ley aplicable, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial para poder impugnar esa decisión, acción u omisión de la autoridad pública en cuestión (...)

DIRECTRIZ 17 Los Estados deberían garantizar que los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial o a procedimientos administrativos para recusar toda decisión, acción u omisión de una autoridad pública o entidad privada que afecte el medio ambiente o supuestamente contravenga, en cuanto a su fondo o su procedimiento, normas jurídicas ambientales del Estado relacionadas con el medio ambiente (...)

DIRECTRIZ 19 Los Estados deberían establecer procedimientos efectivos para que los órganos judiciales u otros órganos independientes e imparciales, o los procedimientos administrativos, puedan hacer un examen a tiempo de las cuestiones relacionadas con la aplicación y cumplimiento de las leyes y decisiones que guardan relación con el medio ambiente. Los Estados deberían garantizar que los procesos son justos, abiertos, transparentes y equitativos.

DIRECTRIZ 20 Los Estados deberían garantizar que la presentación de recursos en relación con el medio ambiente por parte de los miembros del público interesado no será prohibitiva y debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos adecuados de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia (...)

DIRECTRIZ 21 Los Estados deberían proporcionar un marco para reparaciones adecuadas y efectivas, en forma rápida, en los casos relacionados con el medio ambiente, tales como el desagravio provisional y definitivo por mandato judicial. Los Estados también deberían

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia - Medio ambiente y Derechos humanos (2017) Párr. 234.

¹³ Ibid. p. 14.

considerar la posibilidad de aplicar medidas de reparación como la compensación y la restitución y otras medidas adecuadas.

DIRECTRIZ 22 Los Estados deberían garantizar el cumplimiento a tiempo y en forma efectiva de las decisiones relacionadas con asuntos ambientales por parte de los órganos judiciales y otros órganos administrativos y de otro carácter pertinentes.

DIRECTRIZ 23 Los Estados deberían proporcionar información suficiente al público sobre los procedimientos que utilizan los órganos judiciales y otros órganos pertinentes en relación con los asuntos ambientales (...)

DIRECTRIZ 24 Los Estados deberían garantizar que las decisiones relacionadas con el medio ambiente por parte de los órganos judiciales, u otros órganos independientes y administrativos o imparciales, sean de dominio público, según corresponda y de conformidad con la legislación nacional.

DIRECTRIZ 25 Los Estados deberían promover periódicamente programas adecuados de creación de la capacidad en derecho ambiental para funcionarios judiciales, otros juristas y otros interesados directos del ámbito jurídico.

DIRECTRIZ 26 Los Estados deberían alentar el desarrollo y utilización de mecanismos de resolución alternativa de controversias, en los casos en que proceda¹⁴.

El sistema de justicia se concibe entonces “como una herramienta al servicio de: i) garantizar a los ciudadanos la protección de su derecho al disfrute a un medio ambiente sano, factor que lleva implícita la eficacia de múltiples derechos que le resultan conexos; ii) propiciar los mecanismos efectivos para prevenir, resarcir, corregir o compensar daños ambientales; iii) resolver de manera expedita los conflictos con incidencia judicial y las disputas relacionadas con las decisiones que afecten el medio ambiente”¹⁵. También, es imperativo garantizar previamente a la ciudadanía en el ejercicio judicial “elementos como la buena fe, la información adecuada, la flexibilidad y adecuación cultural, así como la ponderación y armonización de los derechos de las partes involucradas.”¹⁶.

Una razón considerada para no acudir a la justicia ambiental por parte de la población en especial el acaparamiento de tierras con fines de deforestación corresponde al temor de denunciar dado que “visibilizar la problemática ante las autoridades implica situarse en una posición de peligro en contra de su integridad personal y la de sus familias”¹⁷. Igualmente, se plantea que “los conocedores de las dinámicas asociadas al acaparamiento de tierras no activan las acciones judiciales por temor a represalias o no dan declaraciones”¹⁸.

Otra situación que ocurre para que no se presenten casos sobre asuntos ambientales, especialmente la deforestación está relacionada con la “falta de judicialización de los casos importantes que suceden en las zonas rurales. Las autoridades locales en Villavicencio, Meta, [por ejemplo] se dedican a perseguir conductas micro, muy locales sin ninguna trascendencia”¹⁹. Existen en ese sentido iniciativas regionales de itinerancia para acceder a la justicia ambiental, por ejemplo, en Brasil, en el cual se han establecido alternativas de itinerancia

¹⁴ UNEP. Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (2010)

¹⁵ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 415.

¹⁶ Friedrich Ebert Stiftung y FNA. Yo participo, tú participas, otros deciden: La participación ambiental en Colombia, Gloria Amparo Rodríguez (2021). p. 235.

¹⁷ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 35.

¹⁸ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 5 -Municipio de San Vicente del Caguán / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 43.

¹⁹UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 1 -Municipio de Vistahermosa / PNN Sierra de la Macarena- (2021) p. 37

para el acceso a zonas distanciadas con gran relevancia ambiental. Esto se ha considerado teniendo en cuenta que “la cobertura geográfica es una consideración importante en países de grandes dimensiones o con zonas de difícil acceso. Las grandes distancias pueden hacer que el acceso a la justicia tenga un costo prohibitivo e insuma mucho tiempo. El Brasil ha respondido a este desafío promoviendo la justicia itinerante. Varios tribunales estatales establecieron equipos de justicia itinerante que se desplazan en autobuses o barcos a áreas remotas o de difícil acceso. Los equipos están integrados por jueces, fiscales, defensores, conciliadores y otros profesionales. En 2004, la justicia itinerante pasó a tener carácter obligatorio”²⁰.

Igualmente, corresponde crear rutas de acceso a la justicia ambiental en circunstancias excepcionales teniendo en cuenta medidas restrictivas como resultado de pandemias tales como el covid-19, desastres naturales o protestas sociales dadas las circunstancias que pueden acarrear dificultades en el acceso a la información y servicios de justicia. Existen efectos en la administración de justicia por estos contextos debido a la disponibilidad de funcionarios presenciales, brechas de acceso y calidad de internet de zonas de importancia ambiental en el país, brechas de género que implican barreras de acceso, la especial vulnerabilidad de adultos mayores (por ejemplo en zonas con conflictividad ambientales y los magistrados/as, jueces/zas u operadores judiciales), seguridad cibernética de la información, así como los nuevos desafíos de la justicia para adaptarse a estas circunstancias.

En ese sentido, la respuesta ante la pandemia del covid-19 de la administración de justicia incluyó medidas como “ajustes normativos contenidos en 27 acuerdos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura a través de los cuales se dispusieron las medidas para la mitigación de la covid-19 en la Rama Judicial, que comprenden dos grandes ámbitos de intervención:

- Medidas para garantizar la prestación y continuidad del servicio de administración de justicia, apoyados en herramientas tecnológicas.
- Disposición de medidas de bioseguridad, acceso y cierres de sedes judiciales y parámetros que regulan el trabajo en casa”²¹.

Igualmente, el deterioro y degradación ambiental acarrea el incremento de desastres naturales e impactos del cambio climático que implican desafíos significativos para prestar el servicio de justicia en la atención de la población vulnerable ante calamidades públicas ligada a circunstancias espaciales que cuenta con fundamentos incluidos en la denominada justicia espacial. En ese sentido, también se presentan retos como la generación de instrumentos como Protocolos y estándares para que la ciudadanía y la administración de justicia pueda invocar en esas circunstancias, controlar judicialmente la gestión de desastres y estar preparados mediante planes de gestión de desastres judiciales en situaciones de emergencia, resguardo de información, y afectaciones a infraestructura, y personal de la judicatura.

Otro desafío para el acceso a la justicia ambiental está asociado con la confianza y credibilidad de la ciudadanía a las instituciones y la justicia en zonas con importante incidencia ambiental. Por ejemplo, se identificó que “existe una prevención cultural de la población ante la presencia del Estado en La Uribe, Meta, ya que la oferta institucional fue un proceso tardío y lento que empezó en 1993, con la Alcaldía Municipal, en 2012 con el

²⁰ CEPAL. Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (2017) p. 131.

²¹ Consejo Superior de la Judicatura. El Consejo Superior de la Judicatura rinde cuentas. Gestión 2020 (2020) p. 27.

Juzgado, en 2014 con la Fiscalía y 2015 con la Notaría. Durante este tiempo el Estado solo tuvo presencia a través de las fuerzas armadas y la coerción, lo que generó una estigmatización negativa. Además, se han sumado “falsos positivos judiciales” que pretenden mostrar resultados equivocados, lo que provoca en la población reparo y desconfianza sobre las instituciones públicas”²².

Sin embargo, en casos ambientales emblemáticos con alta conflictividad ambiental existe confianza en altas Cortes como la Corte Constitucional para proferir decisiones judiciales ambientales que incluyen elementos de complejidad y amplios procesos participativos con la ciudadanía²³. Igualmente, ciertas acciones judiciales ampliamente usadas en el país como la acción de tutela y la acción popular cuentan con amplio uso de la ciudadanía para la protección ambiental.

Otra necesidad apremiante para acudir ante la justicia ambiental en las diferentes jurisdicciones es “el costo de los litigios ambientales, ya sean en sede administrativa, judicial o de otro tipo, continúa siendo una limitante a la hora de asegurar el derecho más amplio posible al acceso a la justicia. Deben evitarse costos que no sean razonables y que resulten prohibitivos, tanto en el acceso al sistema de justicia como en el desarrollo del proceso en sí, que puede suponer cuantiosos gastos en materia de peritajes, pruebas o fianzas”²⁴. Asegurar alternativas, incentivos o bajo costos para la prestación de servicios judiciales es fundamental para el proceso judicial ambiental dado que muchas de las zonas de gran importancia ecológica coinciden con condiciones de pobreza y vulnerabilidad social.

Aunado a lo anterior, en un estudio se identificó “entre los principales obstáculos y debilidades de la justicia ambiental en la ciudad de Medellín, el elevado costo de las pruebas técnicas y la debilidad presupuestal del fondo de derechos colectivos de la Defensoría del Pueblo para sufragar las pruebas, junto con la ausencia en la legislación de acciones populares de disposiciones sobre carga dinámica de la prueba y la reducida oferta de defensores ambientales de oficio (...) el elevado costo de algunos elementos probatorios como los exámenes científicos y técnicos que implican grandes costos en equipo y en personal calificado, evidenciando, a su vez, la dificultad estructural derivada de la imposición de la carga probatoria para la acreditación de las afectaciones ambientales en cabeza de la parte actora”²⁵.

Adicionalmente, una jurisdicción especial ambiental se ha visto como una alternativa “para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, [teniendo en cuenta que] los países han establecido en las últimas décadas diversos órganos —judiciales y no judiciales— con conocimientos especializados en materia ambiental. En este contexto, se ha planteado que las cortes ambientales pueden convertirse en una alternativa más eficiente y expedita que las cortes tradicionales en lo que respecta a la resolución de disputas. Al proporcionar atención especializada y conocimiento acabado de las leyes ambientales, así como un mayor conocimiento científico, pueden ofrecer una solución más rápida y menos costosa a las demandas ambientales de la población (...) Se requiere, asimismo, una adecuada distribución espacial con el fin de asegurar el acceso de las personas que

²² UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 35.

²³ Friedrich Ebert Stiftung y FNA. Yo participo, tú participas, otros deciden: La participación ambiental en Colombia, Gloria Amparo Rodríguez (2021). p. 228.

²⁴ CEPAL. Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (2017) p. 131.

²⁵ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 424.

viven en condiciones más aisladas. Los países deben continuar avanzando en el establecimiento de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ambientales”²⁶.

Cabe señalar que en el caso colombiano el establecimiento de una jurisdicción ambiental es objeto de debate teniendo en cuenta la competencia del legislador, la necesidad de la prestación del servicio judicial en su integralidad, y el análisis que se requiere del número de casos ambientales que se presentan en la respectiva jurisdicción.

Finalmente, es importante destacar algunas recomendaciones de la OECD a Colombia en el sentido de mejorar en el reconocimiento de derechos de propiedad relacionados con la tierra, uso y formalización, así como una eficiencia en la participación de la ciudadanía en procesos de licenciamiento ambiental que eviten “valoraciones medioambientales discrecionales, y retrasos y abusos en la concesión de licencias sociales para ciertas comunidades locales”²⁷.

III. Necesidades para el desarrollo de funciones judiciales ambientales

Las condiciones para la prestación del servicio de justicia implican ciertas acciones desde la administración de justicia, por ejemplo “la digitalización del expediente brindaría al proceso judicial rapidez y eficiencia, disminuyendo los términos en la toma de decisiones, minimizaría el riesgo de pérdida de documentos y traería beneficios para el medio ambiente”²⁸. En cuanto aspectos como la infraestructura al público en casos ambientales es muy relevante dado que el medio ambiente es un derecho colectivo e individual que convoca a muchas personas y tiene implicaciones para la comunidad y el territorio. Por tal motivo, se ha indicado que se podría “revisar la infraestructura de los despachos judiciales penales en La Uribe, Meta, para determinar si los espacios de salas de audiencias disponibles permiten desarrollar las audiencias preliminares sin dilaciones injustificadas”²⁹ “y cuenten con el acceso a internet”³⁰.

Durante el desarrollo de funciones judiciales un elemento común en diferentes jurisdicciones es la necesidad de contar con profesionales técnicos que apoyen la labor judicial tales como los institutos de investigación científicos considerados en la Ley 99 de 1993: El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM; El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” INVEMAR; El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”; El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “Sinchi”; y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann”.

Sin embargo, la capacidad limitada del sector ambiental en Colombia genera importantes desafíos al establecimiento del estado de derecho ambiental y administración de justicia dado que “el bajo presupuesto asignado en los últimos años para su funcionamiento e inversión, que alcanza apenas el 0.1 del Producto Interno

²⁶ CEPAL. Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (2017) p. 132.

²⁷ OCDE. Serie “Mejores Políticas” Colombia Políticas Prioritarias para un desarrollo inclusivo (2015), p. 7.

²⁸ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 82.

²⁹ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 59.

³⁰ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 4 -Municipio de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 61.

Bruto del país, registrando unas cifras monetarias bajas frente a otras carteras (...) mientras que, por otra parte, el bajo número de personal técnico en las diferentes entidades del SINA, limita su capacidad operativa en el área de su jurisdicción y ocasiona en muchos casos la pérdida de credibilidad de la institucionalidad ambiental por parte de la sociedad civil, que reclama un papel activo del Estado como responsables de salvaguardar los recursos naturales. En este contexto, la evaluación ambiental de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), concluyó que “el gasto en protección ambiental de Colombia es bajo en comparación con el de otros países, así como que “hay pruebas de que la falta de recursos financieros impide a las autoridades ambientales llevar a cabo sus funciones”³¹.

En ese sentido, los despachos judiciales con una gran carga laboral requieren el concurso de autoridades ambientales para esclarecer las controversias ambientales y continuar con el proceso judicial, sin embargo, las significativas limitaciones de las autoridades ambientales de capacidad de respuesta repercuten a su vez en la administración de justicia. Así por ejemplo, existen “requerimientos para la aclaración del contenido de un informe técnico dentro del seguimiento a una licencia ambiental, que daba cuenta del incumplimiento de una obligación establecida en dicho instrumento; requerimientos para precisar los impactos ambientales del ejercicio de una actividad económica en el marco de la informalidad; requerimientos para certificar la sobreposición o no de un predio sobre un área protegida dentro del marco de un proceso de pertenencia o de restitución de tierras, requerimientos para aclarar las gestiones desplegadas dentro del marco de un procedimiento sancionatorio ambiental por la afectación a recursos naturales, en el marco de la Ley 1333 de 2009; requerimientos para dictaminar el cumplimiento de un mandato impartido a un particular dentro del marco de una acción constitucional; o requerimientos para efectuar el cálculo de cuantificación patrimonial de un daño ambiental, hacen parte del amplio catálogo de asuntos para los cuales pueden ser requeridas, por parte de los Jueces, las autoridades ambientales”³².

Por lo tanto, una necesidad judicial que se evidencia para la efectividad de la justicia ambiental durante el desarrollo del proceso judicial es “la complejidad de este tipo de controversias [que] puede implicar tiempos prolongados para que se culmine el trámite judicial del proceso, siendo particularmente dispendioso el avance de la etapa probatoria (...) donde se destaca la ausencia de asesores técnicos especializados al servicio de los despachos judiciales y la extralimitación en los términos para decidir las acciones populares (...) Esta situación constituye una dificultad inicial para la eficacia de la decisión judicial, puesto que puede implicar la consumación de daños durante el trámite judicial que, justamente se buscaban prevenir al acudir a la jurisdicción, o también pueden estar mediadas por el fallecimiento de las partes procesales, así como por la terminación de los procesos por la figura jurídica del “hecho superado” por circunstancias sobrevinientes, y anteriores en cualquier caso a la decisión judicial”³³.

En virtud de lo anterior, “se deben diseñar incentivos para robustecer las listas de auxiliares de la justicia que pueden apoyar a los funcionarios judiciales en la resolución de conflictos ambientales, siendo importante para el efecto revisar el esquema de beneficios, honorarios divulgación de información, sinergias con las asociaciones de profesionales, interlocución con la academia, entre otros aspectos estratégicos. Se identifican como responsables, para estos efectos, al Ministerio de Justicia, el Ministerio de Educación (siendo importante para el

³¹ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 418.

³² Ibid. p. 421.

³³ Ibid. p. 424.

efecto el aprovechamiento de su Observatorio Laboral), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA) y el Consejo Superior de la Judicatura”³⁴.

De ahí que se identifique otra necesidad asociada a los tiempos de la administración de justicia y es aquella para contener y prevenir la profundización de conflictos ambientales de los actores que acuden al proceso judicial, siendo muy importante generar estrategias preventivas en ese sentido. En ese orden de ideas, “muchos de los conflictos ambientales generados son producto de la ausencia de espacios participativos en los cuales las personas puedan manifestar su inconformidad y aportes a las políticas públicas, las obras, los proyectos y las autorizaciones que inciden en el uso de los recursos naturales, modifican el territorio o plantean visiones distintas del ambiente. La falta de una participación efectiva en instancias políticas y administrativas se hace aún más débil, perdiendo su capacidad de prevenir conflictos, cuando los resultados del diálogo con la ciudadanía no son debidamente tenidos en cuenta en las decisiones finales, con lo cual, la vía jurisdiccional es la única opción para su solución”³⁵.

Por otra parte, nuevas medidas se han venido presentando como resultado de la pandemia covid-19 en la prestación del servicio judicial ambiental, por ejemplo, en el 2020 “quedaron suspendidos indefinidamente los procedimientos que no cuent[aban] con visita técnica y los sancionatorios que no hayan surtido el período probatorio, así como el cumplimiento de sentencias y requerimientos judiciales, cuando deparan la realización de visitas técnicas, reuniones o audiencias”³⁶. Igualmente, en el desarrollo de audiencias públicas ambientales ante la ANLA comunidades manifestaron que “la no presencialidad de la comunidad dificultad expresar su inconformidad” del daño ambiental³⁷.

A continuación, se presentan algunas necesidades iniciales evidenciadas respecto de cómo opera la justicia ambiental en tres jurisdicciones:

a) Jurisdicción Contencioso-Administrativa

De acuerdo con estudios académicos “en el Consejo de Estado, el segundo interés colectivo más invocado (teniendo en cuenta que en el examen de decisiones del Consejo de Estado, en un 42,8% de casos se concedieron las pretensiones) es el goce de un ambiente sano (invocado en el 15.3% de casos sometidos a su conocimiento), siendo a su vez el segundo interés colectivo más protegido (concediéndose en un 17.1% de las acciones populares falladas favorablemente para los demandantes) por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo”³⁸.

³⁴ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 437 y 438.

³⁵ Ibid. p. 433

³⁶ Universidad Externado de Colombia. Las audiencias públicas virtuales, el verdadero reto del sector ambiental para atender la crisis del COVID-19 (2020). Disponible en: <https://medioambiente.uxternado.edu.co/las-audiencias-publicas-virtuales-el-verdadero-reto-del-sector-ambiental-para-atender-la-crisis-del-covid-19/>

³⁷ ANLA. Acta de Audiencia pública ambiental. Proyecto segundo refuerzo de red en el área oriental: línea de transmisión la Virginia – Nueva Esperanza 500 KV UPME 07 de 2016 (2019) p. 32

³⁸ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 422 y 423.

Para el año 2011 “el aparato judicial en lo atinente a la Jurisdicción Contencioso Administrativo se fortaleció vía descongestión en un 113% con la creación de 2.173 cargos, incluyendo 127 juzgados transitorios de descongestión, 9 jueces adjuntos y 33 despachos de magistrado transitorio. Dicho fortalecimiento se realizó atendiendo la valoración de las necesidades de descongestión en los diferentes niveles de Jurisdicción, teniendo en cuenta entre otros criterios, la necesidad de atender asuntos de trascendencia nacional – procesos electorales, acciones populares ambientales, etc., la importancia de impulsar el trámite de tutela cuya demanda es creciente y la necesidad de reducir cargas de trabajo como presupuesto para la implementación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011-”³⁹. Posteriormente, para el año 2016 se identificó un 8% de exhortos sobre medio ambiente emitidos por el Consejo de Estado⁴⁰.

Las acciones populares en el país han sido muy representativas de las reclamaciones ambientales en el país que gozan de importantes avances y desafíos que a su vez podrían fortalecer la difusión de buenas prácticas y lecciones aprendidas para el ejercicio de la administración de justicia en otras jurisdicciones. Por ejemplo, “las acciones populares han sido un instrumento importante para la protección del recurso hídrico, pues desde el año 1998 al 2007 se interpusieron cerca de 391 acciones populares relacionadas con el tema, de las cuales el 56.5 % fueron resueltas favorablemente”⁴¹. Igualmente, de acuerdo con un estudio por medio de “una muestra de 3639 acciones populares reportadas en el período ante la Defensoría del Pueblo, lo cual equivale al 3.2 % de las acciones populares efectivamente presentadas y tramitadas (...) el número de acciones populares por cada derecho, evidencian que la protección de los derechos al ambiente sano (17%), espacio público (15%, salubridad pública (14%), desarrollo urbano y planeación (13%) y servicios públicos (13%) son los más solicitados mediante el ejercicio de acciones populares”⁴².

El eje central de las acciones populares al corresponder a la defensa de los derechos e intereses colectivos conforme a la Ley 472 de 1998 establecen importantes ventajas para el acceso a la justicia y generación de acuerdos entre los actores populares que pueden acudir directamente sin necesidad de abogados durante el proceso como la generación de alternativas de solución por medio del Pacto de cumplimiento. Importantes casos han sido encauzados en la jurisdicción en materia ambiental incluyendo protección ambiental del archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina, La Amazonía, el Río Bogotá, Bosques, entre otros. En ese sentido, es muy importante el Registro de Acciones Populares y de Acciones de Grupo organizado por la Defensoría del Pueblo con copia de la demanda y las decisiones judiciales acorde con lo establecido en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

Se identifican a su vez acciones significativas las acciones populares en materia ambiental dado que “se está aplicando una metodología que consiste en la elaboración participativa del proyecto de pacto de cumplimiento con los representantes de las entidades del Estado y de diferentes actores interesados (como la parte accionante, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las

³⁹ Consejo Superior de la Judicatura. Revista Judicial No. 22 (2012) p. 25

⁴⁰ Consejo de Estado. Informe de Gestión Institucional 2015 – 2016 (2016) p. 85.

⁴¹ Rev. Int. Contam. Ambient. La judicialización de los conflictos ambientales: un estudio del caso de la cuenca hidrográfica del río Bogotá (CHRB), Colombia. vol.31 no.2 Ciudad de México ago. 2015.

⁴² Universidad del Rosario. Boletín de investigación: 20 años de la ley de acciones populares en Colombia. Balance y desafíos 1998-2018 (2018) p. 7.

Corporaciones Autónomas Regionales, entes territoriales, entre otros), a través de mesas de trabajo (...) lo que garantiza un alto grado de ejecutoriedad de las decisiones judiciales”⁴³.

Sin embargo, los cambios normativos han ocasionado que se presenten en mayor o menor medida las acciones populares dado que “el panorama cambió en Diciembre de 2010, cuando se expide la Ley 1425 del mismo año y se eliminan los incentivos. Para completar la reducción de garantías a los derechos colectivos, se expide en 2011 la Ley 1437 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA), que modifica y amplía las exigencias para la interposición de acciones populares y medidas cautelares, entre otras disposiciones. El efecto de estas normas se observa en los años siguientes, especialmente en el período 2011-2013. Vuelve a resurgir el ejercicio de acciones populares en el período 2013 a 2016 y la tendencia a su disminución se observa a partir del 2017”⁴⁴.

En ese sentido, y de acuerdo con un estudio de la Universidad del Rosario del balance de las acciones populares 1998- 2018 se identificaron cinco principales retos para el ejercicio de estas acciones, a saber:

1. **“Audiencia de pacto de cumplimiento:** Erróneamente los operadores judiciales asimilan este espacio procesal a una conciliación cuando no lo es. Existe una necesidad urgente que el juez tenga mayores herramientas para conminar a las partes accionadas a acceder a escuchar de manera más idónea a las comunidades que ven afectados sus derechos colectivos, toda vez que, si se trata solo de la voluntad de las partes o de la presión política que se haga en otros escenarios, pierde eficacia ese escenario.
2. **El Seguimiento de las decisiones de Acción Popular, o los Comités de Seguimiento o las Auditorías como posibilidades que establece la ley:** como su nombre lo indica son comités cuya función radica en hacer seguimiento para que se cumplan las sentencias, en este orden de ideas ocurre que puede haber grandes fallos de acción popular y si no hay comité de verificación y seguimiento simplemente se quedan en el papel. Un gran problema es que no están regulado, entonces hay jueces que crean los comités, pero nunca los convocan lo cual evidencia que a la ley le quedo faltando una regulación más profunda del tema.
3. **Fondo para la Defensa de Derechos e Intereses Colectivos:** con la eliminación del incentivo, se debilitó el fondo y sus posibilidades de apoyar el ejercicio de acciones populares para accionantes carentes de recursos que solicitaban el amparo de pobreza. De igual forma, se debilitó la posibilidad de acompañar en las comunidades en la preparación de nuevas acciones y en la práctica de pruebas. Por otro lado, el fondo no puede desconocer la importancia de su labor en pedagogía en derechos humanos y debe buscar las herramientas y los recursos para fortalecer esta actividad al interior de la Defensoría del Pueblo.

4. Las modificaciones a la Acción Popular a través del CPACA (Ley 1437 de 2011)

⁴³ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 6 -Municipios de Solano y Puerto Leguízamo / PNN La Paya - (2021) p. 38.

⁴⁴ Universidad del Rosario. Boletín de investigación: 20 años de la ley de acciones populares en Colombia. Balance y desafíos 1998-2018 (2018) p. 9.

Como es sabido la ley 1437 de 2011 más conocida como el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo o CPACA introdujo una serie de cambios normativos a la ley 472 de 1998. Cambios que se concretaron en la implantación de un requisito de procedibilidad, en la regulación de las medidas cautelares y la limitación de las acciones populares contra actos administrativos y contratos.

Frente al particular las críticas de los defensores de la ley no se hicieron esperar, catalogándolas como regresivas frente a la protección de los derechos. Pues es muy exigente el hecho de que para una medida cautelar se pidan cuatro requisitos con unos literales muy rigurosos que obligan a las comunidades como actores a disponer de un conocimiento técnico que a todas luces iría en contra del espíritu de la ley y la voluntad del constituyente que quiso flexibilizar y permitir que la accesibilidad a la acción estuviese libre de impedimentos o barreras. Desafortunadamente las reformas se hicieron y es aceptado dentro de nuestro ordenamiento jurídico la inaplicación de la ley especial, es decir la ley de acciones populares para dar cabida a priorizar las normas del código contencioso administrativo por parte de los jueces. Así las cosas, el gran reto se centra en aumentar la pedagogía en derechos humanos como se hizo en su momento para la promoción de la acción popular, ya que la norma esta deformada, y se ha ocasionado un descenso en el ejercicio de esta importante herramienta procesal.

5. Rol de los diversos actores

En cuanto al ministerio público, este debería ser más comprometido. Compromiso predicado en igualdad de condiciones también a las entidades del estado, ya que muchas veces estos funcionarios públicos llegan y no tienen conocimiento a profundidad de los casos o se encuentran personeros que no diferencian entre una acción popular y una tutela. En cuanto a la parte accionante se evidencia que los criterios que se colocan en la regulación del derecho administrativo son demasiado exigentes incluso para los mismos abogados litigantes y sobre todo para las comunidades, por tanto estos mecanismos para que tengan mayor efectividad, eficacia, y legitimidad deben ser más accesibles para la gente. Analizando el rol de los demandados sale a la luz como en gran cantidad de oportunidades los demandados se ven favorecidos en el sentido que se toma complicado en la mayoría de los casos demandar a las entidades ya que las personas no saben cómo hacerlo, sumado a que se requiere el apoyo de un ministerio público que muchas veces esta parcializado porque en la gran mayoría de ocasiones al estado le interesa defender los proyectos que están vulnerando los derechos colectivos, entonces lo que sucede de alguna manera es la garantía que los intereses económicos de quienes vulneran esos derechos estén salvaguardados. Igualmente se puede dilucidar una asimetría en cuanto a la carga de la prueba porque hay casos donde se le dice a los accionantes que podrán acceder al fondo para los derechos e intereses colectivos, pero hay unos limitantes ya señalados que se suman a los tecnicismos probatorios que en la mayoría de los casos se viven en el litigio, lo que en conjunto hace más inaccesible la posibilidad que los accionantes puedan ganar un debate que para los jueces es muy difícil conocer porque no son abogados. Finalmente tiene que haber un mejor y apropiado conocimiento del operador judicial, ya que nuestros jueces se han formado muy bien en acción de tutela pero muy poco en acción de grupo, cumplimiento y popular. Y en la medida que no conocen el mecanismo ni sus fines se comportan como si fuera una acción ordinaria, y la naturaleza del proceso constitucional es otra y en ese sentido, las reglas de juego, de interpretación, de vista del rol del juez son completamente diferentes.”⁴⁵.

⁴⁵ Universidad del Rosario. Boletín de investigación: 20 años de la ley de acciones populares en Colombia. Balance y desafíos 1998-2018 (2018)

Por otra parte, existen acciones judiciales y medidas cautelares ampliamente usadas para la defensa del medio ambiente para el control judicial, especialmente de actos administrativos emanados de autoridades ambientales en el país, a saber:

1. Acciones de nulidad:
 - 1.1. **Nulidad por inconstitucionalidad:** Se puede presentar por demandas de la ciudadanía para declarar la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011. En el caso ambiental los Decretos pueden ser reglamentaciones de los límites permisibles de medidas de prevención y control ambiental.
 - 1.2. **Nulidad** de los actos administrativos generales por “infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió” (artículo 137 de la Ley 1437 de 2011).
 - 1.3. **Nulidad y restablecimiento del derecho.** Opera para “toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho” (artículo 138 de la Ley 1437 de 2011).
2. **Acción de reparación directa:** Se produce como resultado de la “reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado” (artículo 140 de la Ley 1437 de 2011).
3. **Acciones de grupo:** Son acciones constitucionales con fundamento en el artículo 88 de la Constitución Política, y se definen como “aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas” (artículo 3º de la Ley 472 de 1998). De acuerdo con el artículo 50 de la Ley 472 “la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas”.
4. **Acción de cumplimiento.** En consonancia con el artículo 87 constitucional la ley 393 de 1997 profundizó sobre el ejercicio de esta acción que “procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley” (art. 8 de la Ley 393 de 1997). Los/as Jueces Administrativos cuentan con competencia “de las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo” (artículo 3º de la Ley 393 de 1997).

5. **Medidas cautelares.** Buscan “proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia” de conformidad con el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

Las medidas cautelares son una expresión del principio de precaución en materia ambiental. En el caso de las acciones populares se encuentran disposiciones especiales contenidas en el artículo 26 de la Ley 472 de 1998, en el cual “se presenta una inversión de la carga de la prueba, donde no es el demandante quien tiene que demostrar que la medida efectivamente evitará el daño, sino que es el demandado quien tiene el deber de probar que la medida impuesta es lesiva para el derecho colectivo, para el interés general o para la eficacia de la futura sentencia”⁴⁶. Lo anterior, genera importantes retos para los jueces/zas para hacer prevalecer el derecho al medio ambiente en el caso concreto pese a los intereses en juego⁴⁷. De manera que “se necesita demostrar que el medioambiente se encuentra expuesto a un daño grave e irreversible y que las medidas preventivas que se solicitan están dirigidas a evitar ese perjuicio, pero, establecidos estos elementos, no hay razón para postergar la toma de medidas hasta la sentencia, por cuanto en este estado del proceso la decisión sería completamente ineficaz”⁴⁸.

Al lado de ello, “no obstante los importantes cambios legislativos que en materia de medidas cautelares introdujo la Ley 1437 de 2011 y en particular en lo que se refiere a la denominada suspensión provisional, la acción de tutela podría proceder, entre otros eventos, (i) cuando la aplicación de las normas del CPACA no proporcione una protección oportuna de los derechos fundamentales o (ii) cuando el contenido o interpretación de las disposiciones de dicho Código no provean un amparo integral de tales derechos”⁴⁹.

En consonancia con lo anterior, se evidencia que se requieren estudios y análisis pormenorizados de sus avances y perspectivas desde el ámbito ambiental de cada una de las acciones y medidas cautelares dada la relevancia para el funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y la protección ambiental.

b) Jurisdicción Penal

La activación de la jurisdicción penal como resultado de la comisión de delitos ambientales ha venido incrementándose con el tiempo. En ese sentido, “revisando las tendencias desde dicho periodo inicial de consagración de los delitos ambientales (...) entre 2008 y 2012 se hicieron 5.636 imputaciones por este tipo de conductas, oscilando entre 1.023 y 1.327 por año, concentrándose la mayoría en las conductas de daño en los recursos naturales, explotación ilícita de yacimiento minero y contaminación ambiental”⁵⁰.

Las principales acciones de fortalecimiento para la persecución penal ambiental están asociadas a la capacitación, al abordaje técnico y humano en materia ambiental y el sistema defensoría pública y “un balance entre el número de investigadores y fiscales especializados, así como defensores para conocer este tipo de causas y el creciente número de noticias criminales relacionadas con delitos ambientales que están siendo puestas en conocimiento de la Fiscalía”⁵¹.

⁴⁶ Universidad de Medellín. Opinión Jurídica. Las medidas cautelares en el proceso ambiental (2013) p. 43.

⁴⁷ Ibid. p. 44.

⁴⁸ Ibid. p. 47.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU 355/15. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵⁰ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 427.

⁵¹ Ibid. p. 440.

En lo concerniente a los conocimientos se propone fortalecer los mismos respecto del rol de las autoridades ambientales en el proceso penal, y propuestas como la creación de observatorios para el seguimiento de los incidentes de reparación integral que permitirán identificar los criterios de decisión desde el sistema judicial⁵². Igualmente, se considera necesario “fortalecer los conocimientos judiciales sobre las conductas penales relacionadas en el título XI del Código Penal, contra el medio ambiente y los recursos naturales, delitos asociados y conexos (deforestación y acaparamiento de tierras), para que las medidas de aseguramiento y sentencias condenatorias que se profieran tengan la virtud de generar efectos preventivos especiales en la sociedad y se abstengan de cometer estas conductas”⁵³.

Por otra parte, existen diferentes posturas en cuanto a la necesidad de establecer jueces de control de garantías ambulantes con injerencia en materia ambiental. Por un lado, algunos afirman que se consideran necesario contar con estos jueces/zas “con el fin de que la judicatura llegue a los territorios donde existen dinámicas relacionadas con el fenómeno de la deforestación y se puedan legalizar las capturas garantizando oportunidad y presencia judicial”⁵⁴, y “les permitiría movilizarse a realizar las audiencias concretadas en las zonas boscosas”⁵⁵. Igualmente, algunos actores judiciales a favor de esta propuesta indicaron que “enfaticaron la importancia de rodear a estos jueces itinerantes con medidas reforzadas de seguridad y logística adecuada porque la intervención se realizaría en territorios con presencia de grupos armados y disidencias de las FARC que los expondrá y sus actuaciones se concentrarían en la etapa inicial de los procesos penales en contra de todas las personas que se capturen”⁵⁶. También, señalan que “es una figura útil para atender judicialmente lugares como La Uribe y Mesetas, que están a cuatro (4) horas y media del municipio más cercano para legalizar capturas, pero que esto depende en gran medida del número de procesos judiciales sobre los temas de competencia, que hasta el momento ha sido muy escaso”⁵⁷.

Por otro lado, otros actores judiciales afirman que “no es necesario contar con esta figura ya que existen jueces “itinerantes” que no están cumpliendo con esa función y por lo general terminan operando de manera radicada y excepcionalmente se trasladan al lugar de los hechos. En su lugar, proponen concentrar esfuerzos en crear una unidad especial de la Fiscalía General de la Nación radicada especializada en delitos ambientales, asociados y conexos que presente los casos ante la instancia judicial”⁵⁸. Algunos manifestaron “que no es necesaria porque se exponen a mayores riesgos de seguridad y el acceso estas zonas son complejas”⁵⁹. También, indicaron que “no es necesaria la propuesta de jueces con función de control de garantías ambientales, ya que existen los jueces municipales penales itinerantes que en la práctica no se han desplazado a las zonas donde no hay

⁵² Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 441.

⁵³ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 1 -Municipio de Vistahermosa / PNN Sierra de la Macarena- (2021) p. 39.

⁵⁴ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 2 -Municipio de San José del Guaviare/ PNN Serranía del Chiribiquete - (2021) p. 45.

⁵⁵ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 6 -Municipios de Solano y Puerto Leguízamo / PNN La Paya - (2021) p. 44.

⁵⁶ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 4 -Municipio de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 44.

⁵⁷ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 41.

⁵⁸ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 2 -Municipio de San José del Guaviare/ PNN Serranía del Chiribiquete - (2021) p. 45.

⁵⁹ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 6 -Municipios de Solano y Puerto Leguízamo / PNN La Paya - (2021) p. 44.

presencia de la rama judicial en el Meta, para celebrar las audiencias preliminares concentradas en los asuntos de criminalidad organizada, como inicialmente se concibió esta figura. *“... En cinco años desde su creación solo una vez se han desplazado a zonas específicas. Por lo tanto, están operando como jueces radicados”*. Además, es necesario el diseño de planes de contención judicial en algunos momentos específicos de alta criminalidad para llegar a algunas zonas estratégicas, con el fin de capturar a las personas que están cometiendo las conductas asociadas a la criminalidad organizada para que el Estado tenga presencia en esas zonas olvidadas”⁶⁰.

En muchas ocasiones en la jurisdicción penal se están presentando judicialización por delitos ambientales que termina aplicándose el principio de oportunidad, “por ejemplo, talan los árboles para quemarlos y transformarlos en carbón vegetal para la venta (...) y su única finalidad es obtener recursos para su subsistencia, quienes se obligan a reparar ese daño ambiental por intermedio de la [Corporación], sembrando árboles donde indique la Corporación. Las áreas donde se reforesta son las cuencas hídricas y otras zonas especiales seleccionadas por las CAR. Extrañamente no se reforesta el lugar que fue deforestado”⁶¹.

En cuanto a si podría ser una solución el establecimiento de Jueces de conocimiento en procesos contra el medio ambiente y los recursos naturales, y delitos conexos se consideró por un lado “que es necesaria esta especialidad, toda vez que sería efectivo que se concentren en una sola temática dada la complejidad del fenómeno y cuenten con estudios formales profundos para fallar de manera adecuada. Manifestaron que, en el departamento del Guaviare, un departamento tan grande, la judicatura sigue con los mismos cuatro (4) jueces creados hace 4 años cuando la población era la mitad de la actual (130.000 habitantes). Por lo tanto, consideran clave crear un juez de conocimiento adicional especializado en San José del Guaviare para reforzar a la administración de justicia”⁶². Igualmente, “expresaron estar de acuerdo con esta propuesta, adicionaron la propuesta de crear una unidad nacional de jueces especializados en procesos contra el medio ambiente y los delitos conexos, como la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras, que tiene focalizada la intervención territorial. Esto debido a que el tema ambiental debe analizar las dinámicas asociadas a la violencia organizada, el desplazamiento a través de “negocios irrisorios”, la variedad de agentes involucrados que quieren adueñarse de las tierras y el efecto que es la deforestación, que repercute en toda la humanidad y a las generaciones futuras”⁶³.

Sumado a ello, consideraron que “si es necesario que existan jueces de conocimiento especializados en materia ambiental porque ya existe una extensa y compleja normatividad y jurisprudencia que requiere conocimientos especializados para manejar todas las conductas relacionadas desde diferentes ópticas del derecho (ambiental, penal, civil, restitución de tierras y agrario, y temas de acaparamiento de tierras, derecho ambiental, cultivos ilícitos, entre otros). Esto dinamizaría a la administración de justicia y la judicatura estaría adoptándose a la realidad del mundo actual volcado a la protección ambiental. Se necesitaría que en esos Despachos exista el equipo administrativo base más peritos especialistas en tierras y medio ambiente, y asesores técnicos en sistemas de información georreferencial, que apoyen el análisis técnico y las aclaraciones que se requieren en las

⁶⁰ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 41.

⁶¹ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 4 -Municipio de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 34.

⁶² UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 2 -Municipio de San José del Guaviare/ PNN Serranía del Chiribiquete - (2021) p. 46.

⁶³ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 4 -Municipio de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 45; UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 5 -Municipio de San Vicente del Caguán / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 52.

audiencias sin parcializar al juez. Además, tendría que excluirse el manejo de la jurisdicción constitucional en la atención a las acciones de tutela, y contar con herramientas tecnológicas, internet, elementos de cómputo, telefonía satelital, GPS, drones, transporte 4x4, softwares de georreferenciación, entre otros”⁶⁴.

También, “sostienen que la función exclusiva de jueces de conocimiento en procesos contra el medio ambiente, recursos naturales y delitos conexos puede considerarse en zonas específicas como La Uribe, Meta, y departamentos afectados con [la problemática de la deforestación] como el Guaviare, Guainía y Vaupés”⁶⁵. Se evidencia entonces que una propuesta de fortalecimiento se encuentra alineada con la atención y/o priorización de áreas de especial importancia ecosistémica.

En cambio, otros actores judiciales consideraron innecesarios estos jueces/zas especializados “sino que se capaciten técnicamente a los jueces de conocimiento con jurisdicción en estas áreas para que aborden y asuman idóneamente estos casos, ya que hasta el momento son muy pocos procesos”⁶⁶. Señalaron que no es necesario “debido a la baja carga de procesos judiciales en esta materia desde la especialidad civil, administrativa y penal”⁶⁷, y de “materias relacionadas con el tema ambiental, recursos naturales y delitos conexos”⁶⁸. Por lo tanto, argumentan que no tendría un impacto contundente, y “consideran necesario fortalecer en conocimientos a los jueces penales de conocimiento para que se analicen las situaciones conforme a la ley y la vulneración al bien jurídico tutelado”⁶⁹.

En todo caso, se parte de una necesidad común de apoyo en la especialidad ambiental dado que “para que un caso ambiental se judicialice, se debe contar con personal idóneo en calidad y cantidad para efectuar las diligencias propias de la judicialización”⁷⁰.

Existen barreras para una adecuada judicialización de delitos ambientales. En ese sentido, en una oportunidad “de un día para otro informaron que se realizarían operativos desde Bogotá y se trasladaron funcionarios de Florencia a la Macarena, existiendo jueces más cerca en San Vicente del Caguán, Caquetá. Además, en cada predio intervenido se realizó una captura porque no cabían más personas en el helicóptero que los transportaba dejando en el sitio a personas sin capturas. Esta falta de apoyo logístico suficiente impide que se obtengan grandes resultados y se contrarreste efectivamente el fenómeno”⁷¹. De igual forma se identificó en acciones de control a la deforestación la “falta de apoyo logístico suficiente en los operativos impide que se obtengan grandes resultados y se contrarreste efectivamente el fenómeno. Se informa con poca antelación la realización de operativos que se articulan desde el nivel central y se trasladan funcionarios de Florencia a la Macarena,

⁶⁴ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 6 -Municipios de Solano y Puerto Leguízamo / PNN La Paya - (2021) p. 45.

⁶⁵ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 42.

⁶⁶ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 2 -Municipio de San José del Guaviare/ PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 46.

⁶⁷ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 4 -Municipio de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 45; UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 5 -Municipio de San Vicente del Caguán / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 52.

⁶⁸ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 6 -Municipios de Solano y Puerto Leguízamo / PNN La Paya - (2021) p. 45.

⁶⁹ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 42.

⁷⁰ Ibid. p. 36.

⁷¹ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 5 -Municipio de San Vicente del Caguán / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 43.

existiendo jueces más cerca en San Vicente del Caguán, Caquetá. Y se intervienen predios donde solo se puede realizar una captura porque no se cuenta con suficiente transporte aéreo que traslade a las personas capturas para la legalización de la actuación”⁷².

En materia penal se consideró que “no se imponen medidas de aseguramiento contundentes a los capturados que cometen delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales (...) La víctima, el medio ambiente, no se está protegiendo de manera eficaz”⁷³. Algunas propuestas buscan “crear un equipo o comité interinstitucional que permita conocer este tema y las estrategias o acciones de persecución de estas conductas para su judicialización, como, por ejemplo, los comités para criminalidad organizada. Los comités locales pueden lograr la judicialización efectiva”⁷⁴.

Por último, las principales necesidades para la administración de la justicia penal se encuentran asociadas al fortalecimiento de conocimientos o apoyo con personal especializado en medio ambiente para fallar casos ambientales, al igual que alternativas de acceso a las áreas afectadas por daño ambiental, y los nuevos retos que se presentan frente a la aplicabilidad de la nueva Ley de delitos ambientales y otras disposiciones contenidas en la Ley 2111 de 2021 creando por ejemplo nuevos delitos como deforestación, promoción y financiación de la deforestación, daños a los recursos naturales y ecocidio, financiación de la apropiación ilegal de baldíos, el tráfico de fauna, entre otros. Además, adicionó facultades al juez para ordenar medidas cautelares que incluyen “la aprehensión, el decomiso de las especies, la suspensión de la titularidad de bienes, la suspensión inmediata de la actividad, así como la clausura temporal del establecimiento y todas aquellas que considere pertinentes, sin perjuicio de lo que pueda ordenar la autoridad competente en materia ambiental” (artículo 5º de la Ley 2111 de 2021).

c) Jurisdicción civil y especializada en restitución de tierras

Esta jurisdicción se pueden presentar diferentes solicitudes o reclamaciones ante la justicia que pueden conllevar afectaciones al medio ambiente asociados usualmente al derecho de propiedad, prescripción adquisitiva, servidumbres, contratos como compraventas, arriendos, y negocios jurídicos. En ese sentido, “en la segunda instancia judicial civil se está aplicando el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia T-488/14 para evitar que los acaparadores de predios baldíos que no tienen historia registral, los adquieran a través del proceso de prescripción judicial. Se aclara que en los procesos de prescripción adquisitiva de dominio sobre predios rurales se han presentado casos en los que la primera instancia judicial profiere órdenes que declaran a favor de la parte demandante el dominio por prescripción, pese la inexistencia de antecedentes registrales, con sustento en el ejercicio de la explotación económica por los actos de señor y dueño, y según los artículos 1º y 2º de la Ley 200 de 1936”⁷⁵.

En el ordenamiento jurídico usualmente se han asociado los actos de dominio de la propiedad con actos de explotación de recursos naturales o mejoras, es importante subrayar que existen buenos ejemplos para aplicar la

⁷² UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 4 -Municipio de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 37.

⁷³ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 2 -Municipio de San José del Guaviare/ PNN Serranía del Chiribiquete - (2021) p. 33

⁷⁴ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 1 -Municipio de Vistahermosa / PNN Sierra de la Macarena- (2021) p. 38.

⁷⁵ Ibid. p. 36.

función ecológica de la propiedad establecida en el artículo 63 de la Constitución como son las actividades que se pueden desarrollar en una reserva de la sociedad civil. En ese orden de ideas, el “ejercicio de la función ecológica de la propiedad, señala la norma que las reservas naturales de la sociedad civil pueden dedicarse a las siguientes actividades que se entienden como sustentables:

- Actividades que conduzcan a la conservación, preservación, regeneración y restauración de los ecosistemas, entre las que se encuentran el aislamiento, la protección, el control y la revegetalización o enriquecimiento con especies nativas.
- Acciones que conduzcan a la conservación, preservación y recuperación de poblaciones de fauna nativa.
- El aprovechamiento maderero doméstico y el aprovechamiento sostenible de los recursos no maderables.
- Educación ambiental.
- Recreación y ecoturismo.
- Investigación básica y aplicada.
- Formación y capacitación técnica y profesional en disciplinas relacionadas con el medio ambiente, la producción agropecuaria sustentable y el desarrollo regional.
- Producción o generación de bienes y servicios ambientales directos a la reserva e indirectos al área de influencia de la misma
- Construcción de tejido social, extensión y organización comunitaria.
- Habitación permanente”⁷⁶.

De forma positiva se ha evidenciado en casos de restitución de tierras que “los jueces ya han reconocido la compensación “cuando se trata de un predio ubicado al interior de un área protegida e inadjudicable, consiguiendo un equilibrio entre los derechos de las víctimas y la protección de las áreas de especial importancia ecológica”⁷⁷.

También, se evidencia de forma emblemática la sentencia de tutela fallada por la Sala de casación civil de la Corte Suprema de Justicia frente a la sentencia de 12 de febrero de 2018, dictada por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá conocida como la sentencia STC-4360 de 2018 o sentencia que reconoció a la Amazonía como sujeto de derechos. Esta sentencia ha sido una de las que se han generado múltiples acciones en los diferentes niveles e instituciones del gobierno para el cumplimiento de sus órdenes judiciales, incluyendo medidas como la formulación de un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, para contrarrestar la deforestación en la Amazonía.

Sin embargo, aún se presentan importantes desafíos para la rama judicial como la identificación de predios y propietarios en baldíos, la revisión de otras solicitudes en la zona sobre restitución, el cruce de solicitudes de restitución de tierras individual y étnica, el acceso a la propiedad de mujeres, amenazas a líderes y lideresas ambientales y de defensa del territorio, la aplicación del derecho ambiental en casos de reparación del territorio y víctimas, por ejemplo, ante los intereses de las víctimas por obtener una pronta reparación y contar con tierras o proyectos productivos solicitando sustracciones en zonas de reserva de la Ley 2ª de 1959. Adicionalmente, se identifica que “la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, no agrupa la

⁷⁶ Universidad del Rosario y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas de Colombia (2004) p. 25 y 26.

⁷⁷ Comisión Colombiana de Juristas. Restitución de Tierras y derecho ambiental. Tensiones y convergencias (2017) p. 22.

pretensión de una persona cuando solicita la restitución de varios predios colindantes, sino que radica una demanda por predio. Esto puede envolver una dinámica de acaparamiento de tierras, ya que cuando se revisa el caso se debe verificar si la parte demandante fue beneficiaria del programa de adjudicación de predios baldíos de la política de reforma agraria, Ley 160 de 1994, porque se debe verificar que las propiedades reclamadas no excedan el tamaño máximo de la Unidad Agrícola Familiar para el municipio. En caso de exceder y de cumplirse los supuestos normativos del inciso 9º del artículo 72 de la Ley referida, no se puede continuar con el proceso de restitución de los predios porque se configuraría la concentración de la propiedad rural”⁷⁸.

Una necesidad judicial evidenciada en el transcurso del proceso es la barrera que tienen los jueces “para el acceso a los sistemas de información de políticas públicas, como restitución de tierras, información catastral y registral que manejan entidades del orden nacional y territorial. Esto impide que cuenten con información oficial inmediata y oportuna para adelantar los procesos judiciales relacionados sin que deban recurrir ante cada instancia para acceder a la información atendiendo los protocolos institucionales y dilatando los procesos”⁷⁹.

Frente a la restitución de tierras “si bien las áreas de parques nacionales son inadjudicables colectivamente a las comunidades negras, se reconoce que en cuanto a las comunidades establecidas antes de la declaratoria se deben aplicar ciertas reglas. Sobre todo, en caso de declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar, restituir o recategorizar las áreas de reserva forestal, se debe tener en cuenta la participación de las comunidades negras bajo las reglas de la consulta previa, so pena de nulidad de esos actos administrativos”⁸⁰.

También, en la etapa de cumplimiento o posfallo “se pueden presentar tensiones o problemáticas ya que algunas decisiones requieren actuaciones de las autoridades ambientales para diseñar planes de manejo sobre los predios restituidos. Estos planes pueden carecer de concertación con las víctimas o limitar el goce efectivo de sus derechos”⁸¹.

Por otra parte, organizaciones sociales proponen medidas para conciliar los objetivos de la conservación como los derechos de restitución de las víctimas optando por una visión integral del ambiente, en el sentido de “considerar el régimen específico de usos y actividades permitidos y protegidos para cada área de interés ambiental, así como la zonificación y PMA específico de cada área para determinar la posibilidad o no de realizar la restitución (...) i. Los ecosistemas no se pueden entender de manera “ideal” como espacios sin seres humanos. En la práctica hay integración campesinos-ecosistemas. ii. Los derechos humanos del campesinado a la restitución de tierras pueden procurarse, sin dejar de atender la conservación del ambiente como fin constitucional del Estado. iii. La administración de las áreas ambientales protegidas es una oportunidad para armonizar fines de la conservación y los derechos restitución (...) [una] Ruta de acción integral: debe partir de cumplir lo consignado en el Acuerdo Final (Alto Comisionado para la Paz, 2016) sobre Reforma Rural Integral, Punto 1.1.10 sobre cierre de la frontera agrícola, ya que existen varias amenazas contra las áreas protegidas después de la firma de los Acuerdos de Paz, que implican la urgencia de optar por políticas de conservación eficaces y participativas”⁸².

⁷⁸ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 6 -Municipios de Solano y Puerto Leguízamo / PNN La Paya - (2021) p. 36.

⁷⁹ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 2 -Municipio de San José del Guaviare/ PNN Serranía del Chiribiquete - (2021) p. 37.

⁸⁰ Comisión Colombiana de Juristas. Radiografía de la restitución de tierras en Colombia (2019) p. 27.

⁸¹ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 6 -Municipios de Solano y Puerto Leguízamo / PNN La Paya - (2021) p. 16.

⁸² Comisión Colombiana de Juristas. Radiografía de la restitución de tierras en Colombia (2019) p. 31 y 32.

Sin perjuicio de lo anterior, se evidencian pocos análisis asociados a la problemática ambiental desde la jurisdicción civil y especializada de restitución de tierras.

IV. Necesidades para proferir decisiones judiciales ambientales

Las principales barreras para el despliegue de las funciones judiciales relacionadas con la reducción del fenómeno de acaparamiento de tierras asociado a la deforestación se identificaron barreras de distancia y movilidad para inspecciones judiciales, acceso limitado a las zonas protegidas, demora del IGAC en la información catastral⁸³. También, la deficiente capacidad de la infraestructura carcelaria para dictar medidas de aseguramiento en delitos ambientales, falta de oportunidad y respuestas de la ANT e IGAC sobre resoluciones auténticas de adjudicación de baldíos, avalúos e información catastral, desactualización de información y centralización del IGAC, faltan medios de transporte 4x4 para la movilidad a territorios con jurisdicción y hay restricciones de orden público⁸⁴.

También los actores judiciales indicaron como retos que las CAR no entregan oportunamente los conceptos técnicos de daño medio ambiental por la alta demanda, distancias y capacidad logística limitada para movilizarse a zonas rurales de difícil acceso por condiciones terrestres precarias, estacionales del clima o restricciones de orden público, IGAC demora la información catastral por falta de sistematización, inexistencia de inventario de tierras despojadas, acaparadas, o plantaciones ilegales⁸⁵.

Igualmente, otras barreras planteadas son: Complejidad en obtener conceptos técnicos ambientales de Corporaciones y que se nombren peritos dentro de los procesos judiciales penales, dificultad jurídica para conocer todas las normas relacionadas por la dispersión y falta de conocimiento del contexto., dificultad en la obtención de conceptos técnicos ambientales sobre la evaluación del daño ambiental del capturado para sustentar la legalización de la captura y generar sensibilización de los efectos que genera la Deforestación⁸⁶. En los procesos de pertenencia, la ORIP y la ANT remite las respuestas a solicitudes de información muy tardías o no llegan a los procesos⁸⁷. Igualmente, se presentan demoras en la entrega de información técnica registral y catastral, por las ORIP e IGAC, respectivamente⁸⁸.

En consonancia con lo anterior, se presentan retos para “la materialización del Fallo (...) sobresale la insuficiencia de recursos económicos, la escasez de recursos humanos y asesoría técnica, y la falta de conciencia ambiental de los actores involucrados (...) La debilidad en materia de recursos económicos y humanos refleja que el tema

⁸³ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 1 -Municipio de Vistahermosa / PNN Sierra de la Macarena- (2021) p. 41.

⁸⁴ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 2 -Municipio de San José del Guaviare/ PNN Serranía del Chiribiquete - (2021) p. 42.

⁸⁵ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 38.

⁸⁶ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 4 -Municipio de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 42; UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 5 -Municipio de San Vicente del Caguán / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 48.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 6 -Municipios de Solano y Puerto Leguízamo / PNN La Paya - (2021) p. 41.

ambiental aún no se ha consolidado como un asunto prioritario en la agenda pública nacional, por lo que no son canalizados los recursos necesarios para atender las problemáticas de esta índole”⁸⁹.

La judicatura cuenta con pronunciamientos relevantes como la del Río Bogotá “este caso evidencia el alcance que tienen las acciones judiciales para lograr la protección del ambiente y los Derechos Humanos ligados a éste, como mecanismos supletorios de las debilidades y omisiones en el ejercicio de las funciones y deberes en materia ambiental. Por lo anterior, este fallo establece un precedente con respecto a las facultades del juez para contribuir a la elaboración de políticas públicas y estrategias integrales que busquen detener la vulneración y amenaza de los Derechos Humanos”⁹⁰.

En cuanto a los conocimientos en asuntos ambientales “se precisa crear capacidades en derecho ambiental, tanto en funcionarios judiciales como en otros profesionales del derecho, abordando nuevos conceptos tales como valoración económica, interés difuso”⁹¹. También, la rama judicial se ve fortalecida compartiendo experiencias entre jurisdicciones de actuación judicial medioambiental en temáticas comunes como problemáticas ambientales, medidas cautelares, aplicabilidad de los principios del derecho ambiental, pruebas ambientales, sistemas de información ambiental, entre otros.

La formación continua tanto en derecho ambiental como en herramientas y conocimientos técnicos desde el ámbito de las ciencias naturales son fundamentales para el fortalecimiento de las capacidades institucionales dado que “dentro de los ejercicios participativos adelantados por el Ministerio de Justicia y del Derecho en los diferentes territorios del país, se evidenció la preocupación por el alto impacto de los conflictos de índole ambiental (principalmente, aquellos relacionados con el desarrollo de actividades extractivas, así como con el aprovechamiento del recurso forestal), destacándose por parte de los participantes la inconformidad con el grado de conocimiento que tienen tanto los funcionarios de las autoridades ambientales, como las autoridades judiciales, acerca del componente técnico que reviste este tipo de casos”⁹².

En ese sentido, dada la dispersión normativa en materia ambiental y las múltiples jurisdicciones que interactúan en medio ambiente algunos han propuesto acciones como la creación de “un observatorio de la judicatura en temas ambientales permita acceder a la información técnica institucional disponible de las diferentes entidades competentes sobre estas dinámicas ambientales desde las diferentes formas de abordarlo (políticas públicas, estrategias nacionales, análisis técnicos ambientales, penales, tierras, entre otras) para tomar decisiones judiciales más consistentes y sustentadas. “...*existen muchas normas, instituciones competentes y compromisos adquiridos por el gobierno nacional para proteger el medio ambiente que se desconocen. En la práctica hay mucho desconocimiento de la información*”⁹³. Considerando a su vez el rol de los actores judiciales para dirimir conflictos ambientales “en relación con asuntos como el aprovechamiento de recursos naturales, la corrección o compensación por daños o afectaciones ambientales, la solución de manera efectiva disputas relacionadas con la información y participación en decisiones que afectan el ambiente; es fundamental contar con instrumentos o

⁸⁹ Rev. Int. Contam. Ambient. La judicialización de los conflictos ambientales: un estudio del caso de la cuenca hidrográfica del río Bogotá (CHRB), Colombia. vol.31 no.2 Ciudad de México ago. 2015.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ CEPAL. Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (2017) p. 133.

⁹² Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 415 y 416.

⁹³ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 5 -Municipio de San Vicente del Caguán / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 45.

mecanismos efectivos, que les permitan adquirir o consultar conocimientos actualizados en materia, por ejemplo, de licenciamiento ambiental y evaluaciones de impacto socio-ambiental de la explotación y uso de los recursos naturales”⁹⁴.

Ante la complejidad de las problemáticas actuales en materia ambiental se requiere el concurso de diferentes áreas del conocimiento. Por tal motivo, la integración del conocimiento asociado a los asuntos ambientales es relevante para el fortalecimiento del abordaje judicial, de manera que “desde la perspectiva jurídica se hace importante el refuerzo de los componentes de capacitación y actualización de los funcionarios del sistema de justicia, en áreas como el derecho ambiental propiamente dicho, pero también en especialidades que han surgido en los últimos años y que tienen incidencia directa en este tipo de controversias, tales como el régimen de ordenamiento territorial, el derecho urbano y el derecho minero y de hidrocarburos (...) En tal sentido, constituye un reto la ampliación, tanto de la intensidad en la formación judicial sobre las temáticas mencionadas, como sobre la cobertura poblacional de estos componentes del plan de formación”⁹⁵.

En consideración a lo anterior, la rama judicial especialmente en el área Amazónica y el nivel nacional se ha venido fortaleciendo en asuntos asociados a la deforestación en el año 2020 por medio cooperantes como USAID y Universidad del Rosario, y capacitación dirigida a jueces de derecho ambiental y deforestación por parte de ELI y GGGI. Aunado a lo anterior, UNODC desarrolló 6 Formaciones Especializadas sobre abordaje de la deforestación con fines de acaparamiento de tierras en el marco del proyecto “Abordaje de los motores criminales de la deforestación en las áreas más afectadas por el fenómeno en Colombia” en 6 áreas pilotos del arco amazónico apoyado por el Reino Unido.

En el desarrollo de las Formaciones Especializadas desarrolladas por UNODC aludidas se desarrolló una Encuesta de necesidades formativas con participación de 30 integrantes de la rama judicial en el año 2020. En cuanto a herramientas evidenciadas por los encuestados/as con las que cuenta la administración de justicia para recibir, actualizar y transmitir conocimientos en deforestación se cuenta con información obtenida mediante el uso de herramientas tecnológicas (internet, vía correo electrónico, conferencias virtuales, etc), casos o expedientes judiciales, portal o escuela virtual de formación de la rama judicial, participación en representación del tribunal o juzgado en escenarios de formación no formales (diplomados, cursos, foros, talleres, mesas de trabajo, conferencias, ponencias, etc), participación en representación del tribunal o juzgado en escenarios de formación no formales (diplomados, cursos, foros, talleres, mesas de trabajo, conferencias, ponencias, etc), experiencia personal en cargos de entidades ambientales del Estado, o sistemas de información de organismos internacionales⁹⁶.

⁹⁴ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 438.

⁹⁵ Ibid. p. 416.

⁹⁶ UNODC. Resultados de la Rama judicial de la Encuesta de necesidades formativas respecto del abordaje de la deforestación con énfasis en acaparamiento de tierras. Proyecto “Abordaje de los motores criminales de la deforestación en las áreas más afectadas por el fenómeno en Colombia” apoyado por la Embajada Británica en Colombia y desarrollado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC- Colombia (2020).

Dentro de las herramientas de comunicación en el lugar de trabajo (uso de tecnología) la mayoría de los/as servidores/as judiciales identificaron el navegador de internet, Skype (chat y videoconferencia personalizada), teléfono celular, teléfono fijo, y salón de videoconferencias⁹⁷.

Igualmente, se consideraron como las mayores dudas teóricas o prácticas para enfrentar la deforestación en el ejercicio de sus funciones judiciales las siguientes⁹⁸:

- Marco normativo sobre la deforestación
- Nuestro lugar de trabajo está ubicado en la selva amazónica y no tenemos conocimiento de las áreas de protección ambiental.
- Instrumentos internacionales de carácter ambiental.
- La formulación de políticas públicas y la manera como se ejecutan y enfrentar el tema mediante el ejercicio de acciones judiciales.
- La política pública de desarrollo económico en contravía de la protección ambiental
- Mi conocimiento del tema es básico y sobre la marcha es que me ha tocado aplicar la norma.
- Desde el punto de vista de la ejecución de la pena cuáles serían los lineamientos constitucionales y legales para cumplir con los parámetros del bloque de constitucionalidad a los privados de la libertad en esta área específica.
- Investigación penal por esta causa.
- Aspectos técnicos
- En cuanto al proceso de Restitución y la deforestación.
- Lograr identificar las acciones y actividades que generan deforestación ambiental. Así como identificar con claridad los conceptos técnicos y científicos relacionados con los tipos penales relacionados con la deforestación ambiental y así entender son claridad sus elementos normativos
- Solo lo conozco parcialmente en sede administrativa.
- Porque desde el punto de vista civil, no conocemos de sanciones, compulsamos copias.
- Desconocimiento del tema en general, por ausencia de competencia directa para adelantar ese tipo de actuaciones.
- El procedimiento que ha permitido que dichas tierras, correspondiendo a bienes baldíos de la Nación, terminan en manos de particulares a quienes se les asigna, a pesar de ser bienes imprescriptibles e inalienables.
- Procedimientos sancionatorios vigentes.
- Todas pues no he tenido mucho contacto con el tema.
- Realmente los temas que se manejan en el despacho en ellos nada se dice al respecto de este tema por lo que se requiere de una capacitación integral para analizar cada caso concreto .
- Conocimiento de la legislación sobre temas de deforestación.
- En qué centros carcelarios se van a hacer cumplir las medidas a decretar contra determinadores de la deforestación y de qué manera se les obligara a reforestar lo talado.
- Realmente son todos los componentes, pues son aspectos que no han sido objeto de estudio o análisis en el desarrollo de mis actividades académicas o profesionales.
- Legislación vigente.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

- No estar actualizado con la normativa vigente nacional e internacional.
- Capacitación en medio ambiente.
- Debemos acceder a una capacitación para abarcar este tema y respecto de las conductas punibles.

Por su parte, fueron identificados dentro de los retos más significativos en la rama judicial para generar avances para contrarrestar el fenómeno de la deforestación en la Encuesta de necesidades formativas de los participantes de la rama judicial los siguientes⁹⁹:

- Formación judicial y sensibilización.
- Sustanciación proactiva en los procesos que se toque el tema
- Una respuesta oportuna en los casos que lleguen al despacho respecto de esta temática.
- Contar con la experticia del derecho comparado y del derecho internacional, en la solución de esta clase de asuntos.
- La unificación de jurisprudencia en puntos nodales del tema que contribuirán a enfrentar el problema.
- Capacitación de funcionarios y herramientas sancionatorias.
- Contar con una base documental o biblioteca digital que facilite el acceso, búsqueda y obtención de la información y normativa que se requiere para impartir las correspondientes ordenes en los procesos que se conocen.
- Trámite de procesos judiciales.
- Creo que dependiendo del caso se debería utilizar herramientas educativas dirigidas a personas que no han tomado conciencia de la situación del medio ambiente, entre ellas (si lo hace un ciudadano del común que deforesta para invadir una tierra la calificación típica se da solo como consecuencia de la invasión ilegal que se debe dar en concurso con la deforestación, pienso que más que implementar una pena sería recurrir a que esa persona repare la tierra, en el sentido de que vuelva a plantado y arado de ella).
- Tecnología.
- Conocer y socializar el tema.
- Más efectividad
- Medidas cautelares
- Capacitar a los funcionarios y empleados en el campo teórico y práctico para enfrentar la deforestación.
- Reconocer elementos para detectar el delito y efectuar a tiempo una denuncia al dar cuenta de los elementos constitutivos del delito.
- La investigación y la capacitación.
- Comprender en integridad el tema objeto de análisis, para así mismo, definir propuestas con miras a detener la desenfrenada deforestación.
- Comprender integralmente el tema objeto de análisis, para así mismo, definir propuestas con miras a detener la desenfrenada deforestación.
- Poder identificar las herramientas, que, desde la jurisdicción contenciosa, podemos utilizar para frenar estos movimientos.

⁹⁹ UNODC. Resultados de la Rama judicial de la Encuesta de necesidades formativas respecto del abordaje de la deforestación con énfasis en acaparamiento de tierras. Proyecto “Abordaje de los motores criminales de la deforestación en las áreas más afectadas por el fenómeno en Colombia” apoyado por la Embajada Británica en Colombia y desarrollado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC- Colombia (2020).

- Adelantar los procesos bajo el principio de celeridad y dentro de los términos legales establecidos, y la capacitación en el tema.
- Que se dé la capacitación exitosa.
- De manera coordinada capacitar sobre este tema a todos los servidores y funcionarios que la integran.
- Trabajar de manera coordinada con las demás entidades administrativas, de Policía, Fiscalía, Ejército, y administraciones locales para efectivizar nuestra acción frente a la deforestación, previniéndola y sancionándola cuando se dé.
- El apoyo de las instituciones públicas y privadas en el desarrollo de nuestras labores y el entendimiento por parte de la población de la importancia del cuidado de los parques naturales para el planeta y la humanidad.
- Prevenir con ejemplo la deforestación a través de las sanciones penales.
- Dictar sentencias ejemplares.
- La congestión de trabajo, falta de recurso humano para una pronta judicialización.

Igualmente, dentro de los Planes de Acción para contrarrestar el acaparamiento de tierras con fines de deforestación se identificó “la necesidad apremiante de recibir capacitación especializada en derecho ambiental, análisis de jurisprudencia y en delitos asociados a la deforestación. Adicionalmente, requieren capacitación especializada e integral en materia de tierras. Además, expresaron que, si los jueces están capacitados en esta temática y cuentan con un conocimiento integral de este fenómeno tan complejo, pueden hacer valer y respetar las áreas protegidas ambientalmente. Lo anterior, debido a los tipos penales ambientales son complejos y no están llegando a la etapa de conocimiento en los procesos judiciales lo que provoca que se desconozca la gravedad que implica la afectación al medio ambiente. Adicionalmente, consideran importante capacitar a los jueces de control de garantías porque tienen presencia en todos los municipios del país”¹⁰⁰.

A su vez “plantearon necesidades en capacitación en temas específicos como deforestación, tierras, derecho registral, territorios colectivos, protección de cuencas hídricas, manejo de zonas protegidas y de usos de los suelos. Además se requieren capacitaciones en temas relacionados con la identificación de agentes desde las clases de infractores que existen en el derecho penal desde la óptica del medio ambiente, y las diferentes competencias institucionales involucradas. Finalmente, plantearon la importancia de dirigir las capacitaciones especialmente a los jueces municipales y promiscuos municipales que tienen presencia territorial, e involucrar en estos escenarios a los funcionarios públicos (alcalde municipal, personero municipal e inspector de policía) que están en las entidades territoriales porque son el primer contacto con el campesino para que se aborde el problema desde esa primera instancia”¹⁰¹.

Los conocimientos que se requieren no son exclusivamente jurídicos toda vez que “señalaron que no es suficiente el conocimiento jurídico ya que se necesitan conocimientos técnicos especializados para entender las pruebas y los conceptos técnicos que se aportan desde otras instituciones, como del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, que tiene delimitaciones de los predios y de las zonas, y es una herramienta significativa en los

¹⁰⁰ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 1 -Municipio de Vistahermosa / PNN Sierra de la Macarena- (2021) p. 40.

¹⁰¹ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 38.

procesos judiciales. Igualmente, los conceptos técnicos de [la autoridad ambiental] requieren entendimiento técnico.

“La experticia técnica es necesaria para resolver mejor los casos e inclusive proferir medidas cautelares o preventivas para proteger el medio ambiente, en el ejercicio de funciones como las desplegadas por el juez con funciones de control de garantías, como restringir el ingreso a estas zonas o que alguna entidad específica rinda testimonios en las audiencias, para lo cual es necesario tener claras las competencias institucionales en esta materia”¹⁰².

También, algunos actores judiciales plantearon propuestas para el fortalecimiento de conocimientos como “dos (2) profesionales expertos en temas ambientales que asesoren a los juzgados de la jurisdicción administrativa, penal, civil y de restitución de tierras”¹⁰³, o “tener personal de apoyo especializado en derecho ambiental disponible para varios despachos judiciales o en las regiones, con competencia en el Meta, Guainía y Vaupés. Proponen contar con un equipo interdisciplinarios de dos (2) o tres (3) profesionales expertos en derecho ambiental, en temas étnicos y en temas catastrales, para contar con conceptos técnicos que permitan guiar la decisión judicial”¹⁰⁴. En la misma línea se algunos consideran que “en los despachos judiciales es necesario contar con apoyo técnico ambiental experto en estos temas para dilucidar algunos interrogantes que se presentan durante las audiencias, que no se alcanza a conocer a través de la formación académica o el uso de motores de búsqueda de información en internet de diferentes entidades”¹⁰⁵.

No obstante lo anterior, otros servidores/as judiciales sostienen “que no es necesario contar con ese personal de apoyo especializado en derecho ambiental ya que el número de procesos judiciales relacionados es muy poco. Por el contrario, consideran clave continuar fortaleciendo conocimientos a través de las capacitaciones no solo a los jueces y magistrados, sino al personal de apoyo sustanciador y a todo el equipo de sus despachos judiciales”¹⁰⁶. Bajo esta perspectiva, “consideran que en los despachos judiciales no es necesario contar con este apoyo técnico, ya que prefieren capacitaciones técnicas lideradas por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla para fortalecer sus conocimientos. Además, porque las instituciones técnicas competentes deben rendir esa clase de apoyo a través de conceptos técnicos”¹⁰⁷ y que requieren un “soporte efectivo de las autoridades ambientales, en atención a la naturaleza de su misionalidad y el conocimiento técnico inherente a su labor”¹⁰⁸.

Ahora bien, consideran que “es necesario continuar con la capacitación especializada en derecho ambiental, análisis de jurisprudencia y en delitos asociados a la deforestación, a través de los cursos concursos o como un módulo a cargo de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Refirieron la importancia de reforzar el aprendizaje mediante la inclusión del estudio de casos en la estructura de las capacitaciones para conocer la visión que

¹⁰² UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 4 -Municipio de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 44.

¹⁰³ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 6 -Municipios de Solano y Puerto Leguízamo / PNN La Paya - (2021) p. 43.

¹⁰⁴ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 2 -Municipio de San José del Guaviare/ PNN Serranía del Chiribiquete - (2021) p. 44

¹⁰⁵ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 40.

¹⁰⁶ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) P. 40.

¹⁰⁷ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 2 -Municipio de San José del Guaviare/ PNN Serranía del Chiribiquete - (2021) p. 44

¹⁰⁸ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 417.

tienen otras instancias sobre la misma problemática ambiental, más aún cuando va ligado a la garantía de los derechos humanos. En el caso de los jueces penales, manifestaron la importancia de recibir capacitación sobre el ordenamiento jurídico en materia de deforestación, medio ambiente, derecho registral y agrario, toda vez durante el proceso penal acusatorio escuchan a las partes y practican las pruebas solicitadas, para tomar una decisión en derecho sobre la responsabilidad del procesado en la comisión de delitos en blanco, que sin capacitación se vuelve muy complejo”¹⁰⁹. A su turno, se propone “la ampliación de los módulos y escenarios de capacitación de funcionarios judiciales y actores que integran el sistema de justicia, en derecho ambiental y áreas conexas”¹¹⁰.

También, los/as servidores/as judiciales afirmaron que “*“El desconocimiento es uno de los motores para cualquier tipo de situación contraria al orden social, al orden público”*. También expresaron que las capacitaciones se deben enfocar en el juez y a todas las personas encargadas de la administración de justicia. En especial, a los servidores judiciales con jurisdicción en los territorios ya que es necesario que conozcan a profundidad [el fenómeno de deforestación]. Solicitan que la Escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla lidere estas capacitaciones incluyendo la temática en los módulos de formación para jueces y magistrados, o en jornadas de actualización, en la medida en que es un tema novedoso que necesita sensibilización y requiere conocimientos complejos para que la intervención de los jueces y magistrados de diferentes especialidades sea efectiva (...) Además, los actores locales judiciales expresaron que en materia penal los delitos tipificados para la protección del medio ambiente son normas en blanco y remiten a otras, y estas a otras normas. Por lo tanto, se deben reforzar esos conocimientos específicos para que se acabe con la permisividad que se puede generar desde la instancia judicial y que torna que la protección ambiental sea nula. Finalmente, consideraron clave conocer sobre los cambios normativos en materia agraria a la Ley 160 de 1994, a través del Decreto Ley 902 de 2017, y hablar sobre herramientas como la Unidad Agrícola Familiar, como una medida de explotación agraria aún vigente”¹¹¹.

Una de las herramientas indispensables para la resolución de los conflictos ambientales es precisamente “el conocimiento tanto jurídico como técnico de las cuestiones ambientales que llegan a los tribunales y la aplicación de los principios del derecho ambiental es fundamental para la evolución que requiere la efectividad de las respuestas desde la judicatura a las presiones ambientales, respetando los derechos fundamentales de las personas y la equidad, incluso para las generaciones futuras”¹¹².

Así las cosas, los objetivos para lograr el fortalecimiento judicial en materia ambiental de acuerdo con el Plan Decenal del Sistema de Justicia son: “i) Fortalecer los conocimientos, capacidades y herramientas de apoyo técnicos y jurídicos en materia ambiental, de los actores del sistema de justicia a cargo del conocimiento y tramitación de este tipo de controversias; ii) mejorar la interlocución entre autoridades administrativas y autoridades judiciales dentro del trámite de conflictos ambientales; iii) mejorar la eficacia de los mecanismos judiciales de resolución de conflictos socio-ambientales; iv) fortalecer la capacidad institucional para la persecución de conductas que afectan el medio ambiente, que revisten incidencia penal; y v) impulsar la gestión

¹⁰⁹ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 6 -Municipios de Solano y Puerto Leguízamo / PNN La Paya - (2021) p. 41.

¹¹⁰ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 436.

¹¹¹ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 5 -Municipio de San Vicente del Caguán / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 47; UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 4 -Municipio de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021) p. 41.

¹¹² OEA y otros. Programa Interamericano de Capacitación Judicial sobre el Estado de Derecho Ambiental. Módulo II Marco conceptual del derecho ambiental (2016) p. 20.

legislativa y administrativa para la prevención de conflictos socio-ambientales de alto impacto económico y político y propiciar la confianza inversionista”¹¹³.

Dentro de los retos judiciales se encuentran la falta de seguimiento institucional “a la explotación económica de las tierras que permita indagar 10 años atrás cuál era la explotación agraria realizada sobre el terreno para efectos de decidir las demandas de nulidad en contra de actos administrativos de revocatoria de adjudicaciones de baldíos”¹¹⁴. Al respecto, se identifican de forma recurrente necesidades de conocimiento, acceso y cruce con sistemas de información ambiental, toda vez que “en la instancia judicial no se recibe información relacionada con este tema, como por ejemplo la instrumentalización de los **procesos de pertenencia para acceder a baldíos de manera ilegal**, igualmente no se han visto judicializados estos casos en contra de grupos colectivos que están detrás promoviendo estas conductas. Adicionalmente, la instancia judicial no tiene acceso a todos los sistemas de información institucional. Por ejemplo, no pueden acceder libremente a la información de la Unidad de Restitución de Tierras que tiene un trabajo avanzado en la identificación predial de tierras despojadas”¹¹⁵. Aunado a lo anterior, “la judicatura plantea como necesidad el acceso a los sistemas de información institucionales, como el que tiene la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de tierras, para contar con información histórica respecto a la ocupación, tenencia, despojo y explotación de las tierras rurales”¹¹⁶.

Otra temática evidenciada con el propósito de contar con órdenes judiciales concretas es “el desconocimiento de las autoridades requirentes acerca de las competencias específicas de las autoridades ambientales, o bien por la falta de claridad acerca del ámbito territorial de su competencia. Este tipo de situaciones incrementa la carga de trabajo de las autoridades, puesto que naturalmente implica la realización de verificaciones, la elaboración de las aclaraciones correspondientes y las remisiones por competencia a la autoridad correspondiente, en caso de que resulte procedente. Situación que dilata, a su vez, el trámite procesal, haciendo más demorada la resolución de la controversia, o bien impidiendo que se recabe información valiosa para que el juez comprenda adecuadamente la causa y emita un fallo adecuado al trasfondo técnico de la misma”¹¹⁷. Igualmente, una vez se dicta la sentencia estas circunstancias hacen que se pueda presentar con mayor frecuencia modulación o aclaraciones sobre el alcance de las órdenes judiciales.

En áreas de difícil acceso, con gran importancia ecológica o por orden público es importante contar con “apoyo logístico de las fuerzas armadas y la Policía Nacional, en el transporte a los predios rurales que son objeto de demandas administrativas y civiles porque existen dificultades de acceso terrestres y riesgos de seguridad”¹¹⁸.

Otro asunto que fortalece la comprensión de la problemática ambiental teniendo en cuenta la autonomía e independencia judicial para el desarrollo de las funciones judiciales es la participación de judicatura por medio de “instancias o espacios de articulación territorial con las autoridades municipales, los notarios públicos, registradores públicos, Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional, que les permita conocer la problemática

¹¹³ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 435.

¹¹⁴ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 1 -Municipio de Vistahermosa / PNN Sierra de la Macarena- (2021) p. 37

¹¹⁵ Ibid. p. 37 y 38.

¹¹⁶ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 36.

¹¹⁷ Rama judicial y otros. Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 (2017) p. 421.

¹¹⁸ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 36.

territorial y las estrategias dirigidas a combatir el fenómeno desde las diferentes instituciones involucradas”¹¹⁹. Lo anterior, dado que “no se invita a la judicatura a escenarios relacionados con la protección de los recursos naturales, como comités locales de seguimiento en materia ambiental, lo que implica desconocer las dinámicas propias del territorio que pueden ser herramientas claves para resolver un proceso judicial sin que se afecte el principio de imparcialidad en la decisión”¹²⁰.

Finalmente, en lo concerniente al carácter ejecutable de la decisión judicial ambiental dado que “el juez está juzgando unos hechos que le pone el peticionario, o los ciudadanos, lo juzga hoy pero tiene una proyección futura, y es que debe el juez mantener a través de la tutela el control y fijar, y ser creativo para ver cómo aplica está teoría en la parte resolutive, como crea mecanismos concretos en la parte resolutive para que la sentencia sea ejecutable, y para que las autoridades competentes cumplan lo que se dice en la sentencia”¹²¹. Por tal motivo, la decisión judicial ambiental requiere contar con una visión a futuro prospectiva que abarque soluciones prácticas frente a los retos ambientales actuales, y considere la garantía del ordenamiento ambiental a las futuras generaciones.

¹¹⁹ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 3 -Municipio de La Uribe/ PNN Tinigua - (2021) p. 36.

¹²⁰ UNODC. Plan de Acción Local para contrarrestar el acaparamiento de tierras. Zona Piloto 4 -Municipio de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá / PNN Serranía de Chiribiquete - (2021)

¹²¹ UNODC. Webinar: Visión judicial de los derechos de la naturaleza y protección de los bosques. Ponencia del Magistrado Luis Armando Tolosa Villabona de la Corte Suprema de Justicia, y Presidente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. Formaciones Especializadas en el Abordaje de la deforestación con fines de acaparamiento de tierras (2020).