

Nota: Esta versión se encuentra en proceso de publicación oficial con el director general del DNP. Por lo tanto, pueden presentarse cambios en el contenido. Agradecemos no publicar hasta tanto sea el documento final.

Ruta institucional para la implementación y cumplimiento del Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la justicia ambiental y el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026



Derechos reservados ©

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) para la Región Andina y el Cono Sur

Las opiniones expresadas en el presente documento no comprometen ni vinculan a ninguna de las instituciones que hacen parte del proyecto, y sus contenidos son puntos de vista expresados por sus autores/as que no tienen otro fin que servir a manera de recomendaciones, por lo cual no se entiende que sean vinculantes.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) opiniones de las acciones internas del Estado colombiano.

La información sobre recursos y enlaces a sitios de internet contenidos en el documento se consigna para facilitar la consulta y es exacta al tiempo de la elaboración. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud de dicha información en el futuro ni por el contenido de sitios web externos. Además, la inclusión de referencias, vínculos o enlaces a otros documentos o sitios web no tiene la intención de asignar importancia a esos autores o sitios, y la información contenida en ellos, no tiene por objeto respaldar, recomendar o favorecer a las opiniones expresadas, o productos comerciales o servicios ofrecidos en estos sitios externos, o las organizaciones que patrocinan los sitios, por nombre comercial, marca comercial, fabricación, o de similar naturaleza.

Los puntos de vista y opiniones expresados en este documento no representan ni reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas o de la UNODC, y no serán utilizados con fines publicitarios o de patrocinio.

Este documento fue elaborado en el marco del Pilar II de TEFOS (Territorios Forestales Sostenibles), denominado “*Fortalecimiento del Estado de derecho ambiental*” apoyado por la Embajada Británica en Colombia e implementado por UNODC.

Ruta institucional para la implementación y cumplimiento del Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la justicia ambiental y el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Diego Alejandro Celis
Subdirector de Justicia

Equipo técnico de la Subdirección de Justicia

María Alejandra Hernández
Jorge Enrique Forero
Lina María Laverde Manjarres

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) para la Región Andina y el Cono Sur

Candice Welsch

Representante de UNODC para la región Andina y el Cono Sur.

Olivier Inizan

Representante Regional Adjunto

Diego Ricardo Quintero Martínez

Jefe Área de Crimen Organizado

Joel Salek

Coordinador del Programa de Prevención y Justicia Ambiental (a.i)

Equipo técnico del Programa de prevención y justicia ambiental:

Luz Angela Patiño Palacios, Supervisora del Eje temático de Justicia ambiental (a.i) y experta legal ambiental

Yedison Cárdenas, Líder en derecho ambiental

Resumen Ejecutivo

La ruta institucional para la implementación y cumplimiento del Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la justicia ambiental busca dinamizar el cumplimiento de dicho Acuerdo regional de la mano de la Subdirección de Justicia del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y UNODC. Esta ruta se presenta como un importante referente para buscar avanzar en el acceso a la justicia en asuntos ambientales en Colombia.

Para ello, en primer lugar, se presenta una línea base de los estándares de acceso a la justicia ambiental en el marco del Acuerdo de Escazú. En segundo lugar, se presentan experiencias internacionales como referentes para tener en cuenta en el desarrollo de normas de aplicación nacional en Colombia en materia de acceso a la justicia ambiental. En tercer lugar, se consideran retos y una hoja de ruta con cuatro pasos (diagnóstico, identificación de mecanismos, incorporación de enfoques diferenciales y acudir ante las instituciones o denunciar) para la puesta en marcha incluyendo barreras de acceso o conocimiento especializado y producción probatoria. Finalmente, se consideran unas conclusiones en aras de promover la puesta en marcha del Convenio de Escazú como uno de los tratados que han nacido de Latinoamérica. Para ello, se proponen acciones que promuevan el fortalecimiento institucional, por ejemplo, lineamientos sobre justicia restaurativa en asuntos ambientales.

Contenido

I. Introducción	6
Estrategia Metodológica	8
Línea base del acceso a la justicia en asuntos ambientales a la luz del Acuerdo de Escazú	11
1) Cada Parte Garantizará el derecho de acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso	12
2) Cada Parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a las instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y procedimiento	13
3) Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada parte, considerando sus circunstancias contará con:	15
4) Para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales, cada Parte establecerá:	22
5) Cada parte atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda	24
6) Cada parte asegurará que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, estén consignadas por escrito	26
7) Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias	26
Experiencias internacionales en la implementación de Acuerdos Internacionales de acceso a la justicia en materia ambiental	26
Retos en materia de acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales	31
Hoja de ruta: ¿qué hacer en el corto, mediano y largo plazo?	34
Conclusiones y Próximos Pasos	36
Bibliografía	38
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2023) Noticia. Finaliza la COP2 de Escazú: Chile presentó su Plan de Implementación del Acuerdo. Disponible en: https://minrel.gob.cl/noticias-antteriores/finaliza-la-cop2-de-escazu-chile-presento-su-plan-de-implementacion-del	40

Ruta institucional para la implementación y cumplimiento del Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la justicia ambiental y el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026

I. Introducción

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como el Acuerdo de Escazú, es un tratado internacional que tiene sus raíces en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, suscrito en junio de 1992 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas que llevó el mismo nombre. Este principio reconoce, en términos generales, la importancia de garantizar la participación de todos los ciudadanos interesados en los asuntos ambientales, para lo cual se debe garantizar el acceso a la información pública en materia ambiental, la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso efectivo a los procesos judiciales y administrativos en materia ambiental (CEPAL, 2023).

En el desarrollo de este principio han sido suscritos dos tratados internacionales de orden regional: el Convenio de Aarhus, firmado principalmente por países de la Comunidad Europea, el 25 de junio de 1998, y el Acuerdo de Escazú, por 14 países de América Latina y el Caribe el 27 de septiembre de 2018¹.

El Acuerdo de Escazú fue producto de un amplio proceso participativo, toda vez que de su construcción no solo hicieron parte los altos funcionarios de los Estados signatarios, sino que se invitó al público a designar representantes que sostuvieron un diálogo continuo con la Mesa Directiva encargada de ejecutar el plan de acción de construcción de los acuerdos (CEPAL, 2023). De este proceso surgió un acuerdo regional compuesto por cinco pilares, siendo estos los siguientes:

1. Primer pilar: acceso a la información ambiental. (artículo 5 y 6)
2. Segundo pilar: participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. (artículo 7)
3. Tercer pilar: acceso a la justicia en asuntos ambientales. (artículo 8)
4. Cuarto Pilar: defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. (artículo 9)

¹ Para el 26 de septiembre de 2020, fecha en que terminó el plazo para firmar este acuerdo, ya había sido suscrito por 24 de los 33 países que conforman la región de América Latina y el Caribe.

5. Quito Pilar: fortalecimiento de capacidades y cooperación. (artículos 10 y 12)

En diciembre de 2019, el Estado colombiano firmó el Acuerdo de Escazú, sin embargo, no sería hasta junio de 2022 en que el Congreso de la República aprobaría este acuerdo mediante la Ley 2273. Si bien la Corte constitucional no ha emitido a hoy (diciembre de 2023) la sentencia por la cual realiza el examen de exequibilidad de la ley que aprobó el acuerdo —paso final en el proceso de ratificación de los tratados internacionales según las normas constitucionales², este acuerdo se constituye hoy en día como un elemento de *soft law*³ relevante para dar contenido a derechos ya reconocidos por nuestra legislación⁴ como el acceso a la información pública, el acceso a la justicia y el derecho a participar en asuntos públicos, pero desde su aplicación en materia ambiental⁵.

Cabe precisar que el Acuerdo de Escazú es el primer tratado regional sobre medio ambiente y derechos humanos que tiene como propósito garantizar la democracia ambiental catalogado como un instrumento jurídico moderno. En consonancia con lo anterior, dicho Acuerdo integra el bloque de constitucionalidad establecido en el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia. Por su parte, el acceso a la justicia corresponde al objetivo 16 de desarrollo sostenible de Naciones Unidas para “promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

Es por esto que, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” (PND), reconoce en la transformación del Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental, como el primer elemento del Catalizador de la Justicia ambiental y la gobernanza inclusiva, la implementación del Acuerdo de Escazú, contemplando la creación de una comisión interinstitucional encarga de la formulación del plan de implementación de este acuerdo.

Así las cosas, en el marco del desarrollo de este componente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en cooperación con la Oficina de Naciones Unidas

² Véase. Art. 150, numeral 16, art. 189, numeral 2, art. 224 y art. 241, numeral 10 de la Constitución Política.

³ Esto dado que no reúne las condiciones suficientes para configurarse como *hard law*, es decir, que le otorguen un carácter obligatorio (Zambrano, 2016), el cual solo se podrá predicar una vez la Corte Constitucional declare la exequibilidad de la ley por la que el congreso de la república aprobó el tratado.

⁴ Estos derechos han sido reconocidos desde un ámbito general -es decir, más allá de la materia ambiental-, por la norma colombiana desde la misma Constitución política (arts. 74, 20, 23, 229, 270), y a su vez han sido desarrollados por diversas leyes como la 134 de 1994, 270 de 1996, 1333 de 2009, 1437 de 2011, 1712 de 2014, 1437 de 2011 y 1757 de 2015, entre otras.

⁵ A estos tres derechos reconocidos en el Acuerdo de Escazú, la doctrina les ha dado el nombre de “derechos de acceso”. (CEPAL, 2023).

contra la Droga y el Delito (UNODC)⁶ en el marco del Proyecto de Territorios Forestales Sostenibles (TEFOS), busca crear un documento con una propuesta de hoja de ruta institucional para el fortalecimiento del acceso a la justicia ambiental a la luz de lo establecido en el Acuerdo de Escazú.

La implementación del pilar de acceso a la justicia ambiental en el marco del Acuerdo es clave para establecer estándares regionales de protección del derecho colectivo al medio ambiente, eliminación de barreras de grupos en situación de vulnerabilidad incluyendo el enfoque de derechos humanos y enfoques diferenciales, por ejemplo, el enfoque de género, enfoque étnico, y el enfoque de niñez asociado a las nuevas generaciones. Esto, se implementará teniendo en cuenta el contexto, circunstancias nacionales, la adopción de medidas internas del Estado y el consecuente control de convencionalidad.

Para ello, la presente hoja de ruta en un primer momento introduce la finalidad del documento, la importancia del pilar de acceso a la justicia ambiental en el marco del Acuerdo de Escazú y la metodología planteada para la generación del documento. Posteriormente, presenta una línea base del acceso a la justicia en asuntos ambientales a la luz del Acuerdo, y experiencias emergentes internacionales para la implementación del Acuerdo. En un tercer momento, se presentan las principales medidas para avanzar hacia el acceso a la justicia en materia ambiental. Finalmente, se evidencian los retos, conclusiones y próximos pasos para impulsar la eficacia del acceso a la justicia desde un enfoque ambiental.

Estrategia Metodológica

Este documento fue elaborado a partir de una metodología cualitativa que tomó como base las siguientes actividades: i) se realizó una revisión de literatura para definir el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la relevancia de los instrumentos propuestos por en el Acuerdo de Escazú para su fortalecimiento y los retos que presenta el país en materia de acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales; ii) una revisión de normativa nacional con el fin de construir una línea base de los instrumentos nacionales para la garantía del acceso a la justicia en asuntos ambientales a la luz de las recomendaciones identificadas en el Acuerdo de Escazú, las cuales fueron interpretadas con la ayuda de la *Guía de implementación del 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*, publicada por el Centro de Economía para América Latina y el Caribe (CEPAL); y iii) una mesa de expertos en la cual se indagará sobre recomendaciones para el fortalecimiento del acceso a la justicia en materia ambiental en el corto, mediano y largo plazo.

⁶ Esta alianza de cooperación ha surgido en el marco de la implementación del pilar 2 del proyecto de Territorios Forestales Sostenibles (TEFOS), creado y financiado por la Embajada Británica en Colombia.

La mesa de expertos fue realizada en la ciudad de Bogotá el 6 de diciembre de 2023. Esta se desarrolló por medio de una metodología basada en la técnica *Café del mundo*⁷, en el cual se convocaron a diversos expertos de la sociedad civil, la academia y algunas entidades públicas⁸ y se les distribuyó en tres grupos que se ubicarían en tres mesas distintas.

En cada una de las mesas se les preguntó a los expertos por sus consideraciones frente a dos o tres preguntas orientadoras previamente diseñadas, mientras un moderador instaba al debate y la construcción conjunta de insumos alrededor de dichas preguntas. Luego de cuarenta minutos de discusión, los grupos de expertos cambiaban a la siguiente mesa, para así iniciar un nuevo espacio de discusión alrededor de otras preguntas orientadoras.

El tiempo se distribuyó en cuatro espacios de discusión, cada uno de cuarenta minutos. Durante los tres primeros espacios, cada grupo rotó por cada una de las tres mesas dispuestas, teniendo así la oportunidad de que cada invitado diera respuesta a todas las preguntas orientadoras. Por su parte, en el espacio final se realizó una mesa conjunta para preguntarle a los invitados por los estándares internacionales en materia de accesibilidad y transparencia y la priorización de las acciones a corto, mediano y largo plazo para fortalecer el acceso a la justicia en asuntos ambientales a la luz de lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú.

Cada mesa contó con la presencia de un moderador y un observador. Las preguntas orientadoras de este espacio se encuentran descritas en el **Cuadro 1** que se presenta a continuación.

Cuadro 1. Preguntas orientadoras por mesa temática.

Mesa	Preguntas Orientadoras
Mesa 1	1. 1. ¿Para usted, cuáles son las principales barreras para el acceso a la justicia ambiental y qué medidas podría tomar el Estado para superar estas barreras?
	1.2. ¿Es la recolección y producción de pruebas una barrera?, ¿qué acciones podría tomar el Estado para superar estas barreras?
	1.3 ¿Los mecanismos actuales de asistencia técnica y judicial gratuita son eficientes en la práctica? ¿Qué medidas podría tomar el Estado para fortalecer estos?

⁷ Este método, diseñado en 2001 por Juanita Brown, se ha constituido en una herramienta útil para promover el diálogo alrededor de temas particulares en contextos corporativos, gubernamentales y comunitarios en todo el mundo. (Carson, 2011).

⁸ Dentro de los participantes a esta mesa de expertos se encontraron representantes de la sociedad civil como la fundación Ambiente y Sociedad, de la academia como profesores de la Universidad Externado y la Universidad Nacional de Colombia, de clínicas jurídicas como el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, la Clínica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes, y representantes de algunas entidades estatales como la Procuraduría General de la Nación, Parques Nacionales Naturales y la Defensoría del Pueblo.

Mesa 2	2.1. ¿Cuáles cree que son los principales retos de la justicia ambiental para garantizar el debido proceso, la transparencia, la oportunidad y la imparcialidad en los procesos ambientales judiciales y/o administrativos?
	2.2. ¿Cuáles cree que son las principales barreras para la ejecución de las sentencias judiciales y decisiones administrativas en materia ambiental, y qué medidas podría tomar el Estado para superar estas barreras?
	2.3. ¿Cuáles cree que son las principales barreras para el cumplimiento de las medidas cautelares y provisionales? ¿Cómo puede el Estado superar estas barreras?
Mesa 3	3.1. ¿Actualmente Colombia cuenta con una legislación suficiente para garantizar la reparación del daño ambiental? ¿Estas medidas son efectivas en la práctica? ¿Cómo puede el Estado mejorar la reparación del daño ambiental?
	3.2. ¿Los mecanismos alternativos de solución de conflictos juegan o pueden jugar un papel importante en el acceso a la justicia ambiental?
Mesa 4 (conjunta)	4.1. ¿Considera que Colombia cumple con los estándares internacionales en materia de accesibilidad y transparencia para comunidades étnicas y personas en condición de discapacidad? Especialmente en lo que corresponde a traducción e interpretación a lo largo de los procesos administrativos y judiciales, así como de las decisiones tomadas en estos mismos procesos.
	4.2. ¿Qué medidas considera pertinente que el Estado implemente en el corto mediano y largo plazo para fortalecer el acceso a la justicia en materia ambiental?

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, con base en la información recolectada en la mesa de expertos y en la literatura y normatividad consultada, se identificaron los retos para el fortalecimiento del acceso a la justicia en materia ambiental y se diseñó una hoja de ruta con acciones a corto, mediano y largo plazo para la superación de estos retos.

Línea base del acceso a la justicia en asuntos ambientales a la luz del Acuerdo de Escazú

El Acuerdo de Escazú, incluye en su eje de acceso a la justicia una serie de compromisos que, según la guía de implementación del mismo, realizado por la CEPAL⁹, puede resumirse de la siguiente manera:

Cuadro 2. Resumen Acceso a la Justicia en el Acuerdo de Escazú

Disposición	Obligación	Orientaciones para la implementación
Párrafo 1	Garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales.	> De acuerdo con las garantías del debido proceso.
Párrafo 2	Asegurar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir en cuanto al fondo y el procedimiento.	> En el marco de la legislación nacional. > Por tres motivos: acceso a la información ambiental, participación pública, y efectos adversos sobre el medio ambiente o contravención de normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.
Párrafo 3	Establecer determinadas condiciones que garanticen el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales.	> Considerando las circunstancias de cada Parte. > Las condiciones son diversas y abarcan aspectos institucionales, procesales, y técnicos y jurídicos.
Párrafo 4	Establecer determinadas medidas, medios y mecanismos para facilitar el acceso a la justicia en asuntos ambientales.	> Se aplica al público en general. > Las medidas, los medios y los mecanismos tienen por objeto reducir o eliminar barreras, divulgar los derechos de acceso y los procedimientos, sistematizar y difundir las decisiones, y garantizar el uso de la interpretación o la traducción.
Párrafo 5	Atender las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.	> Hacer efectivo el derecho de acceso mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo. > Los mecanismos de apoyo pueden incluir, según corresponda, asistencia técnica y jurídica gratuita.
Párrafo 6	Asegurar que las decisiones adoptadas y su fundamentación estén consignadas por escrito.	> Se aplica a las decisiones judiciales y administrativas. > Componente esencial del acceso a la justicia.
Párrafo 7	Promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales.	> En los casos en que proceda. > Incluye la mediación, la conciliación u otros medios que permitan prevenir o solucionar controversias.

Nota. Tomado de: *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: guía de implementación* (p. 172), por Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

⁹ Durante el proceso de construcción del 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, la CEPAL realizó un papel fundamental como secretaría técnica.

Teniendo en cuenta la relevancia de este instrumento para fortalecer el acceso a la justicia ambiental, a continuación, se hará una revisión de cada uno de los compromisos que trae este instrumento a la luz de la normativa vigente en Colombia. Lo anterior, con el fin de levantar una línea base que permita identificar las fortalezas y debilidades de la normativa vigente frente al acceso a la justicia en asuntos ambientales.

1) Cada Parte Garantizará el derecho de acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso

La guía de implementación del 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, realizada por la CEPAL (en adelante guía o guía de implementación) reconoce que el derecho de acceso a la justicia tiene sus raíces en el derecho internacional de los derechos humanos, y por ende existe una relación directa entre este y el respeto por las garantías del debido proceso. La guía toma esta interrelación para dar contenido al concepto de acceso a la justicia y garantías procesales que desarrolla el Acuerdo de Escazú, recalcando que estos principios ya han sido reconocidos en otros instrumentos internacionales¹⁰, y que implica la aplicación de principios tales como la igualdad, la imparcialidad, el derecho a la defensa y el derecho al juez natural, entre otros.

En la legislación colombiana el derecho al debido proceso se encuentra consagrado a nivel constitucional en el artículo 29, e incluye otra serie de garantías como la de ser juzgado únicamente por leyes preexistentes, el derecho a presentar pruebas y a controvertir las allegadas por la contraparte, el derecho a impugnar una sentencia condenatoria y el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas. Adicionalmente, al haber ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, se reconocen también como parte del ordenamiento colombiano las garantías judiciales contenidas en el artículo 8 de dicho tratado¹¹.

La Constitución colombiana también afirma que estas reglas aplicarán tanto para las actuaciones judiciales como administrativas, lo que va en concordancia con lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú, que entiende que las reglas del acceso a la justicia deben predicarse tanto a mecanismos judiciales como administrativos.

¹⁰ Véase la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 8; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.3; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25.

¹¹ En virtud del artículo 93 de la Constitución Política: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno (...) Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

- 2) Cada Parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a las instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y procedimiento:**
- a. Cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental**
 - b. Cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; y**
 - c. Cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente**

Este segundo compromiso tiene, en la legislación Colombia, una relación directa con el primer compromiso, toda vez que el derecho a impugnar y recurrir decisiones judiciales y administrativas tiene sus raíces en el debido proceso, tal como se desarrolla en tratados de derechos internacional de los derechos humanos, donde el derecho a impugnar y recurrir decisiones judiciales o administrativas que vulneren los derechos fundamentales se reconoce en instrumentos como el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH).

Este derecho no solo se reconoce de manera general en las normas procesales que rigen en Colombia, como el artículo 2 del Código General del proceso —en adelante CGP— (Ley 1564 de 2012), y el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —en adelante CPACA— (Ley 1437 de 2011).

Este reconocimiento general del principio de acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar o recurrir decisiones, acciones u omisiones judiciales que se reconoce tanto en la constitución como en las normas previamente mencionadas, se materializa por medio de distintos instrumentos, especialmente las acciones constitucionales y los procedimientos administrativos y contenciosos administrativos.

Por un lado, cuando se quiere impugnar una decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental, teniendo en cuenta que el acceso a la información pública es reconocido en Colombia como un derecho fundamental consagrado en los artículos 20 y 74 de la constitución colombiana¹², se pueden ejercer mecanismos de protección al ciudadano tales como la acción de cumplimiento, la acción de tutela, o incluso acciones judiciales en la vía

¹² Cabe destacar que el derecho de acceso a la información también se reconoce en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19), haciendo estos parte del bloque de constitucionalidad en función del artículo 93 de la constitución política.

administrativa¹³, dependiendo del caso. Vale la pena resaltar que esto aplica para toda negación de acceso a la información ambiental que sea de carácter público, a la luz de lo establecido en la ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y acceso a la información pública).

Por otro lado, si se trata de una decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales, es posible interponer acciones constitucionales que protejan el derecho a la participación en estos casos, así como acciones administrativas que anulen las decisiones o acciones tomadas y/o reparen los daños causados por dicha acción u omisión. El ejercicio de estas acciones tiene un sustento constitucional, pues el artículo 79 de la carta política reconoce que la participación de la comunidad en las decisiones que le puedan afectar hace parte inherente del derecho constitucional a gozar de un ambiente sano, derecho que se ha desarrollado en normas que han regulado diversos mecanismos de participación como la Ley 134 de 1993, la Ley 850 de 2003 y la Ley 1757 de 2015, entre otras.

Por último, la norma colombiana también tiene acciones que permiten inaplicar o dejar sin efecto normas jurídicas que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Para el primer caso, se encuentra la excepción de inconstitucionalidad, establecida en el artículo 4º de la Constitución Política y desarrollada por la jurisprudencia del tribunal constitucional¹⁴. Esta excepción permite que en casos concretos en que se presente una contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última con el fin de preservar las garantías constitucionales, esto únicamente cuando dicha contradicción sea manifiesta.

Para el segundo caso, es decir cuando lo que se busca es dejar sin efecto una norma jurídica que afecte o pueda afectar el medio ambiente, existen acciones como la acción pública de inconstitucionalidad (consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución y reglamentada en el decreto 2067 de 1991), la acción de nulidad por inconstitucionalidad (establecida en el artículo 135 del CPACA) y la acción de nulidad simple (artículo 137 del CPACA), las cuales, según el caso, permiten que se deje sin efectos normas que contradigan otras normas de mayor rango.

Lo anterior se puede traducir en el campo de los asuntos ambientales, por ejemplo, al demandar decretos o resoluciones que contradigan normas legales o

¹³ Tales como la acción de nulidad por inconstitucionalidad, acción de nulidad y restablecimiento del derecho o la acción de nulidad simple, para los casos en que dicha denegación de información provenga de un acto administrativo de carácter general o particular y se cumpla con los requisitos que exige la ley. Véase. arts. 135, 137 y 138 del CPACA cuando dichas denegaciones de información pública provengan de actos administrativos particulares o generales, según el caso.

¹⁴ Véase. Sentencias C-131 de 1993, C-069 de 1995 y SU-039 de 1997.

constitucionales en materia ambiental o decretos, resoluciones y leyes que vulneren el derecho a gozar de un medio ambiente sano.

Algunas normas adicionales que regulan estos instrumentos y permiten materializar en la práctica este compromiso son las siguientes:

- Ley 472 de 1998, sobre acciones populares y de grupo,
- Ley 393 de 1997, sobre acciones de cumplimiento,
- Artículo 86 de la Constitución Política, que consagra la acción de tutela.

3) Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada parte, considerando sus circunstancias contará con:
a. Órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental

Es importante resaltar que acá el Acuerdo de Escazú hace referencia a “órganos estatales con acceso a conocimiento especializado”. Esto implica, de acuerdo con la guía de implementación, que se permite un amplio margen de interpretación por parte de los Estados, dado que no se impone un modelo concreto para brindar acceso a este conocimiento especializado, sino que se plantea que cada nación, teniendo en cuenta el contexto, las circunstancias, la cultura y el sistema jurídico, decida el modelo más idóneo para garantizar el acceso a conocimiento especializado en materia ambiental para los órganos estatales competentes (CEPAL, 2023).

De este modo, el acceso al a justicia ambiental con base en este compromiso puede fortalecerse por distintos caminos, bien con la creación de jueces especializados en materia ambiental o con jueces no especializados pero que tengan acceso a conocimiento especializado por medio de terceros, como peritos, asesores judiciales o terceros intervinientes (por medio de mecanismos como *amicus curiae*), o incluso por medio de órganos administrativos con acceso a dicho conocimiento y que gocen de competencia para resolver conflictos ambientales (CEPAL, 2023).

En ese sentido, “En todo el mundo hay más de 1.000 cortes y tribunales de justicia especializados en cuestiones medioambientales a nivel nacional y subnacional. Estos órganos judiciales y cuasijudiciales ofrecen algunas ventajas, como un mayor conocimiento jurídico y científico, procesos racionalizados, flexibilidad, uso de medios alternativos de solución de controversias, una jurisdicción amplia, reglas abiertas sobre la legitimación para presentar demandas (derecho a iniciar actuaciones), recursos y poderes de ejecución efectivos e instrumentos únicos de gestión de casos. Algunos ejemplos de esto son el Tribunal Ecológico Nacional de la India, los Tribunales de Medio Ambiente y Tierras y el Tribunal Nacional de Medio Ambiente de Kenia y los Tribunales de Tierras y Medio Ambiente de Suecia” (Naciones Unidas, 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible inferir que el ordenamiento colombiano cuenta ya con varios mecanismos normativos que cumplen con esta obligación del Acuerdo de Escazú, toda vez que, no solo existen autoridades ambientales especializadas (Ley 93 de 1993), que resuelven casos concretos de sanciones ambientales en la vía administrativa (Ley 1333 de 2009), sino que también existe un sistema de auxiliares judiciales (consagrado en el artículo 47 del CGP) que pueden asistir a los jueces cuando los conflictos ambientales lleguen a la rama judicial. Asimismo, en virtud de los artículos 234 y 275 del CGP, las autoridades ambientales mencionadas en la Ley 1333 de 2009, pueden prestar apoyo a las autoridades judiciales cuando así se les requiera (en virtud de los artículos 234 y 275 del Código General del proceso).

Ahora bien, cabe destacar que el Plan Decenal de Justicia (2017-2027) identificó que el acceso a los conocimientos especializados por parte de los operadores judiciales no se materializa siempre en la práctica. Por un lado, esto se debe a que existen deficiencias en la articulación entre las autoridades ambientales y las autoridades judiciales, además de que existe una limitada capacidad operativa, técnica y financiera de estas entidades, debido, en parte, al bajo presupuesto asignado (Ministerio de Justicia y del Derecho et al, 2017). Por otro lado, respecto a los auxiliares de la justicia, la falta de especialidad de estos en asuntos ambientales ha sido identificado como una de las principales barreras para el acceso a la justicia en Colombia (Guzmán, 2021), incluso al punto de que el Plan Decenal de Justicia se planteó como una acción concreta el *“diseñar incentivos para robustecer las listas de auxiliares de la justicia que pueden aportar a los funcionarios judiciales en la resolución de conflictos ambientales a cargo del sistema de justicia, contando a su vez con la participación efectiva de las Universidades para el efecto”* (Ministerio de Justicia y del Derecho et al., 2017).

b. Procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos

Este literal desarrolla algunas disposiciones del debido proceso. La guía de implementación define cada una de estas características de la siguiente manera:

- **Efectividad:** que el resultado que se obtenga coincida con las expectativas previstas.
- **Oportunidad:** que los plazos sean razonables desde el principio hasta el fin del procedimiento, evitando los retrasos y garantizando respuestas oportunas y adecuadas.
- **Públicas y transparentes:** se debe permitir que el público obtenga información sobre el propio procedimiento y sobre el estado de los procesos concretos, así como que estos procedimientos sean claros y comprensibles, que las sentencias se publiquen y las personas puedan tener acceso a ellas.

- **Imparcialidad:** los procedimientos deben llevarse a cabo sobre la base de criterios objetivos y sin sesgos, favoritismos, prejuicios ni preferencias injustificadas.
- **Sin costos prohibitivos:** este se trata de un concepto indefinido que requiere un análisis particular para cada circunstancia. Por lo general, los costos de los procedimientos abarcan las tasas administrativas o judiciales, los costos relacionados con las fianzas y garantías, los honorarios de los abogados y los peritos, los costos de la práctica de pruebas y, posiblemente, los costos legales del demandado si la demanda no prospera. La guía no establece que haya que eliminar algunos costos, ni cuales, pero reconoce que en las causas ambientales estos costos pueden ser aún más elevados y gravosos debido a la complejidad que ellas suponen y a la necesidad de contar con asistencia técnica especializada, lo que lleva a que costos suelen ser una de las principales barreras de acceso a la justicia, por lo que es deber de cada Estado evaluar cuando se cuenta con costos tan altos que se constituyan en una barrera para el acceso a la justicia en asuntos ambientales. (CEPAL, 2023)

Estos principios del procedimiento coinciden con los ya mencionados en la Constitución Política, el CGP, el CPACA. De este modo, se puede afirmar que, desde un sentido formal, la normativa colombiana ya incluye estos elementos. Sin embargo, cuando se acude a un análisis material de la aplicación de estos principios, se encuentra que el diagnóstico realizado por el Plan Decenal de Justicia reconoce que en algunos procedimientos ambientales existen retardos excesivos, especialmente por la complejidad de este tipo de controversias y la falta de acceso a conocimiento especializado (Ministerio de Justicia et al., 2017). Este tipo de retardos injustificados no solo constituye una vulneración de los derechos de las personas que acudieron a la justicia y no vieron una respuesta oportuna a sus conflictos ambientales, sino que también redundante en una pérdida de confianza de los ciudadanos en la rama judicial, convirtiendo este problema en una barrera de acceso a la justicia ambiental (Guzmán, 2021).

Por otro lado, frente a la publicidad y transparencia de las sentencias judiciales y los fallos administrativos existen oportunidades de mejora, especialmente, en lo que corresponde con los mecanismos de transparencia activa¹⁵, toda vez que, si bien formalmente es posible acceder a un fallo ambiental por ser estos de carácter público, en la práctica esto puede implicar diversos obstáculos derivados de la idoneidad de los mecanismos de publicidad (Guzmán, 2021). Esto ya fue advertido por el Plan Decenal de Justicia, donde se planteó la posibilidad de diseñar un observatorio interinstitucional que documente líneas y tendencias

¹⁵ La transparencia activa ha sido reconocida por diversos órganos internacionales como la obligación activa que tienen las autoridades de publicar de forma dinámica toda la información de interés público, incluso ante la ausencia de una solicitud. Véase. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información el marco jurídico interamericano*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 9/12, 7. marzo de 2011, párr. 10.

jurisprudenciales y haga seguimiento a casos de trascendencia socioambiental (Ministerio de Justicia et al., 2017).

Por otro lado, en lo que respecta a los costos prohibitivos, el diagnóstico del Plan Decenal de Justicia reconoce que en Colombia una barrera importante para el acceso a la justicia ambiental son los elevados costos de las pruebas técnicas y la debilidad presupuestal del fondo de derechos colectivos de la Defensoría del Pueblo para sufragar pruebas (p. 422).

Cabe destacar que, si bien en Colombia no contamos con cobro de tasas judiciales desde que la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1653 de 2013 por considerar que el cobro del arancel judicial representaba una barrera y una privación de los derechos de acceso a la justicia y debido proceso (Corte constitucional, 2014), aún existen costos que pueden resultar prohibitivos.

Algunos de estos costos son los honorarios de los abogados, los costos de las prácticas de pruebas y las costas procesales, todos estos siendo factores que disuaden a las personas a acudir a la justicia ambiental para obtener una resolución a sus pretensiones (Guzmán, 2021). Particularmente, en los casos contenciosos administrativos, la práctica de pruebas puede implicar un costo prohibitivo importante, a pesar de que la ley cuenta con algunas medidas que buscan evitar esto, tales como el amparo de pobreza de la ley 472 de 1998 respecto de los altos costos que puede tener la práctica de pruebas en casos contenciosos administrativos, por medio del Fondo para la Defensa de los derechos e intereses colectivos (art. 70 de la Ley 472 de 1998), que además cuenta con una capacidad muy limitada¹⁶ (Ministerio de Justicia y del Derecho et al., 2017, pág. 422).

c. Legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional

Frente a este literal, la guía de implementación aclara que no existe una descripción concreta de la legitimación activa amplia, dejando un importante margen de interpretación para que cada Estado defina el alcance de la legitimación activa amplia. Asimismo, el acuerdo tampoco indica en qué jurisdicción o ámbito del derecho se debe conceder esta legitimación activa amplia, permitiendo reconocerla en todas las jurisdicciones o solo en una.

En Colombia, la legitimación activa varía según la acción que se busque instaurar; sin embargo, la **acción popular** (concebida en el artículo 88 de la Constitución política) y la **acción de cumplimiento** (artículo 87 de la Constitución) cumplen a cabalidad con este literal, pues otorgan la que se reconoce en la guía como la “legitimación más amplia”, toda vez que, para activar dichas acciones: no es necesario demostrar la existencia de una afectación personal; se pueden

¹⁶ La aprobación presupuestal de este fondo fue de COP \$67.989.270.000 en 2019, \$107.229.000.000 en 2020, \$110.446.000.000 en 2021, \$153.325.000 en 2022 y \$369.441.227.500 en 2023.

interponer sin necesidad de abogado; y, en el caso de la acción popular, pueden ser instauradas incluso por algunas entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención y vigilancia, como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y los personeros distritales y municipales, tal como se indica en la Ley 472 de 1998 que regula lo concerniente a este mecanismo constitucional.

Para el caso de la acción popular, dado que esta tiene por objeto la protección de los derechos e intereses colectivos, dentro de los que se encuentra el derecho a un medio ambiente sano, esta se ha convertido en la acción judicial más utilizada para buscar la protección de los derechos ambientales (Gómez Lee, 2021), motivo por el cual, algunas de las sentencias más emblemáticas en materia ambiental se llevaron a cabo por medio de esta acción¹⁷.

d. La posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente

En la legislación colombiana existen medidas cautelares y provisionales para prevenir, hacer cesar, mitigar y recomponer daños al ambiente. Estas medidas varían y dependen del tipo de acción judicial que se haya iniciado (administrativa, penal, civil, contencioso administrativa o constitucional). La existencia y efectividad de estas medidas es de suma importancia en los conflictos ambientales, debido a que muchos daños ambientales causados suelen ser irreparables una vez se cometen (Güiza, 2021).

El CPACA establece los procedimientos y requisitos para interponer acciones como la nulidad, la nulidad y restablecimiento y la reparación directa, entre otras. Así mismo, contempla la posibilidad de que el juez decrete de oficio, o a petición de parte, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Estas medidas se desarrollan en el artículo 230 de la norma mencionada, resaltando que el juez podrá decretar una o más veces las siguientes medidas:

- Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
- Suspender un procedimiento o actuación administrativa.
- Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
- Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

¹⁷ Guzmán (2021) reconoce algunas sentencias de importancia nacional como la acción popular del río Bogotá (Consejo de Estado, Sentencia del 28 de marzo del 2014), la acción popular de los cerros orientales en Bogotá (Consejo de Estado, Sentencia del 5 de febrero del 2013) y la acción popular de las Islas del Rosario en Cartagena (Consejo de Estado, Sentencia 24 de noviembre del 2011), entre otras.

- Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer

Por otro lado, mecanismos constitucionales como las acciones de tutela y las acciones populares tienen otro tipo de medidas. La acción de tutela cuenta con medidas provisionales, que han tenido un desarrollo principalmente jurisprudencial, donde la Corte Constitucional ha resaltado que estas “buscan evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se convierta en violación, o habiéndose constatado la existencia de una violación, esta se torne más gravosa sobre la base de la protección de los derechos fundamentales” (Corte Constitucional, 2009). Estas medidas han sido agrupadas en 3 por el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, siendo estas: 1) suspender la aplicación del acto que amenace o vulnere el derecho, 2) ordenar todo aquello que sea procedente para proteger el derecho, y 3) cualquier medida de conservación o seguridad del derecho.

Por su parte, la acción popular cuenta con medidas cautelares, las cuales fueron reglamentadas en la Ley 472 de 1998 y complementadas por los artículos 229 y 230 del CPACA. Estas medidas tienen por finalidad servir de instrumentos para proteger, de manera provisional y mientras dure el proceso, la integridad del derecho controvertido en el proceso (Corte constitucional, 2004), y pueden decretarse en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte (Consejo de Estado, 2003).

En los procesos civiles, y comerciales, las medidas cautelares se encuentran descritas en el artículo 590 del CGP y en los procesos penales se pueden solicitar también medidas cautelares del CGP, como el embargo y el secuestro del bien u otras que se encuentran en el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), como la incautación y ocupación (Art. 83), la suspensión y cancelación de la personería jurídica (Art. 91), entre otras, siempre y cuando se respete el principio de igualdad y equilibrio procesal (Amaya, y otros, 2023).

e. Medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba

Respecto a los mecanismos para facilitar la producción de la prueba, la guía de implementación resalta que ésta no es de carácter absoluto, y que, si bien se mencionan mecanismos como la inversión de la carga de la prueba o la carga dinámica de esta, lo importante es contar con medidas que faciliten la producción de la carga de la prueba cuando corresponda y sea aplicable, y considerando las circunstancias particulares de cada Parte (pp. 182). En este sentido, encontramos que acá el acuerdo deja un amplio margen de interpretación para los Estados firmantes, por lo que la misma guía profundiza un poco más en las medidas que pueden tomarse, tales como la ponderación o preferencia determinada al dictamen de los expertos y los medios científicos, las

visitas judiciales y los lugares donde se causó o sufrió el daño, el establecimiento de una presunción respecto de las decisiones de los órganos de supervisión, el *amicus curiae*, la responsabilidad objetiva, entre otros (CEPAL, 2023).

En Colombia, la carga de la prueba en asuntos ambientales se rige por los principios del CGP, toda vez que, por un lado, la Ley 1333 de 2009, o Ley Sancionatoria Ambiental, no creó normas específicas en materia probatoria, y, por otro lado, el CPACA remite directamente al Código de Procedimiento Civil para este asunto -hoy reemplazado por el CGP (Rojas, 2014). Por lo anterior, como regla general existe una carga de la prueba no invertida, donde el accionante debe probar el supuesto de hecho alegado. No obstante, en el inciso segundo del artículo 167, el CGP indica que el juez puede distribuir la carga de la prueba de acuerdo con las particularidades del proceso, considerando especialmente la condición favorable que alguna de las partes tenga para acceder y aportar la prueba requerida.

Vale la pena resaltar que, el artículo 1 de la ley 1333 de 2009 establece una presunción de culpa o dolo en la responsabilidad subjetiva en los procesos sancionatorios ambientales, esto puede entenderse como una inversión de la carga, pero únicamente para lo que atañe a la responsabilidad subjetiva, por lo cual el acusado debe desvirtuar dicha presunción sobre su culpa o dolo (Corte constitucional, 2010).

Por otro lado, en lo que atañe a los procesos contenciosos administrativos, civiles y las acciones constitucionales, como la acción popular, estos pueden beneficiarse del mismo principio de la carga dinámica de la prueba que contempla en artículo 167 del CGP, sin embargo, la jurisprudencia al respecto ha sido escasa, lo que ha llevado a que quede en la discrecionalidad del juez de conocimiento, lo que, aunado a la debilidad presupuestal del fondo de derechos colectivos de la Defensoría del Pueblo, puede incluso convertirse en una barrera para el acceso a la justicia en estos casos (Ministerio de Justicia y del Derecho et al., 2017, pág. 422).

f. Mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportuno de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan

Frente a este compromiso, la guía resalta que debe entenderse la referencia a “las decisiones judiciales” en un sentido amplio, es decir, que abarque tanto las decisiones definitivas como las provisionales o temporales. En este sentido, algunos de los ejemplos que trae la guía son los mandamientos judiciales, órdenes o autos que exigen la ejecución o ejecutoriedad de una decisión judicial o administrativa, la facultad de intimidar y de declarar a una persona en desacato, la imposición de multas a la persona u órgano responsable del incumplimiento o el uso de la fuerza para garantizar la ejecución de las sentencias, entre otros (CEPAL, 2023).

El sistema normativo colombiano contempla diversas actuaciones para la ejecución de providencias judiciales, siendo, por un lado las consignadas en el **artículo 306 del CGP**; por otro lado, para lo que respecta a la jurisdicción administrativa y contencioso administrativa, el **artículo 192 del CPACA**, referente al cumplimiento de las sentencias por las entidades públicas; y por último, el artículo 454 del Código Penal, que contempla el delito de fraude a resolución judicial o administrativa de policía. Por último, la jurisprudencia ha permitido el uso de la acción de tutela en casos excepcionales para evitar el perjuicio irremediable frente a una ausencia de cumplimiento de una sentencia (Consejo de Estado, 2015), mecanismo que, a su vez, tiene su propio mecanismo para garantizar su cumplimiento, como lo es el incidente de desacato (Corte constitucional, 2019).

Cabe resaltar que, si bien estos mecanismos existen en nuestro sistema jurídico, su eficacia no ha sido evaluada, de hecho, el Plan Decenal del Sistema de Justicia (2017-2027) reconoce en su diagnóstico que un factor que puede incidir sobre la ineficacia de las decisiones judiciales en los conflictos ambientales es la ausencia del uso de los poderes correctivos con los que cuenta el juez para dar seguimiento al cumplimiento de las decisiones (p.423), lo que en algunos casos puede deberse a la falta de apoyo técnico para hacer seguimiento al cumplimiento de las decisiones (Peña, 2020).

g. Mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación

La norma colombiana cuenta con diversos mecanismos de reparación, dependiendo de la acción que se decida instaurar y según el caso, abarcan la restitución al estado previo al daño, la compensación económica, el pago de multas y la atención de las personas afectadas. Estos mecanismos de reparación se encuentran tanto en la Ley 1333 de 2009 como en el CPACA y la Ley 472 de 1998.

4) Para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales, cada Parte establecerá:

Este artículo menciona una serie de medidas que deben implementarse para facilitar el acceso a la justicia de la ciudadanía en general.

a. Medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia;

Esta disposición debe leerse en conjunto con las otras disposiciones del Acuerdo de Escazú que tienen por objeto reducir o eliminar barreras para el acceso a la justicia, así como con el pilar de fortalecimiento de capacidades y cooperación.

Acá la guía resalta que las barreras de acceso a la justicia pueden ser financieras, técnicas o jurídicas, pero a su vez pueden estar relacionadas con la falta de claridad de las normas o los procedimientos y con la ejecución de las sentencias o con el desconocimiento de los derechos, las leyes o las capacidades aplicables.

En el Plan Decenal del Sector Justicia 2017-2027, se han identificado algunas de estas barreras, y su implementación ha buscado superarlas, tal como se evidencia en los informes de avance del Plan Nacional de Justicia, donde se han reportado avances en la oferta institucional, en la efectividad de las sentencias, en la preparación de los operadores judiciales y la divulgación de las rutas de acceso, entre otros (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020). No obstante, de los informes presentados hasta el día de hoy, no se evidencia un cumplimiento importante en las acciones relacionadas con la eliminación o reducción de las barreras del derecho de acceso a la justicia en materia ambiental.

b. Medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo

De acuerdo con la guía de implementación del Acuerdo de Escazú, este compromiso puede cumplirse por medio de campañas de información pública, páginas de información general y otros medios de sensibilización. Asimismo, este compromiso también abarca disposiciones concretas como que toda decisión que adopte una autoridad competente indique el derecho a impugnar o recurrir dicha decisión, el órgano ante el que se debe presentar la impugnación o recurso, los plazos, requisitos y procedimientos para hacerlo.

En Colombia, las decisiones administrativas y judiciales en materia ambiental cuentan con información sobre cómo impugnar o recurrir dicha decisión. Asimismo, tanto el Ministerio de Justicia como la Rama judicial cuentan con páginas, programas de información general y otros medios destinados a promulgar el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental¹⁸. Sin embargo, hace falta un diagnóstico que evalúe la efectividad que estas medidas han tenido para dar a conocer el derecho de acceso a la justicia ambiental y a sus procedimientos.

c. Mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan

Este compromiso hace referencia a la posibilidad de crear mecanismos que permitan garantizar la publicidad y accesibilidad de las decisiones judiciales. Algunos ejemplos que resalta la guía de implementación son la posibilidad de

¹⁸ Si bien la herramienta LegalApp (<https://www.minjusticia.gov.co/programas/legalapp>) del Ministerio de Justicia y del Derecho cuenta con información en materia ambiental, y la Rama judicial cuenta con un área de derecho ambiental en su Biblioteca Virtual (<https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/biblioteca/libros/89>), no existe evidencia que demuestre que este tipo de herramientas han resultado eficientes para reducir las barreras de acceso a la justicia ambiental.

incluir estas en sistemas de información pública, bases de datos en línea con funciones de búsqueda, observatorios judiciales y administrativos o repositorios de sentencias y decisiones.

En Colombia existe normativa que busca la implementación de este tipo de mecanismos. Por ejemplo, el CPACA incluye en su artículo 3º la siguiente disposición:

En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código.

El Plan Decenal de Justicia reconoce la necesidad de fortalecer este tipo de mecanismos en materia ambiental, por lo cual dentro de su plan de acción creó una acción concreta dirigida a *Diseñar y poner en marcha un observatorio interinstitucional de justicia ambiental y derecho económico, desde el cual se documenten líneas y tendencias jurisprudenciales y se efectúe seguimiento a casos de trascendencia desde la perspectiva socioambiental y empresarial* (Ministerio de Justicia et al., 2017), acción que tiene como fecha final de ejecución el 6 de septiembre de 2027.

d. El uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho

La Ley de transparencia y acceso a la información pública (1712 de 2014), reconoce la importancia de que las entidades públicas —incluyendo al sector justicia—, adopten un criterio diferencial en la publicidad de su información, divulgando la información pertinente en diversos idiomas, lenguas y formatos necesarios para asegurar el acceso a esa información a los distintos grupos étnicos del país.

No obstante, y a pesar de que la diversidad lingüística es reconocida en la constitución colombiana, el Plan Decenal de Justicia reconoce que existe una debilidad en llevar este tipo de medidas a la práctica, habiendo un déficit de funcionarios judiciales que conozcan las lenguas indígenas o que tengan lenguas indígenas como lenguas maternas (p.222.).

5) Cada parte atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda

En Colombia se han adoptado diversas estrategias para superar las barreras de acceso técnicas o económicas de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad. Dentro de estas estrategias destaca el amparo de pobreza y la

defensoría pública, que se encuentran regulados hoy en día en la Ley 24 de 1992 y en el CGP, y que buscan garantizar que cualquier persona que no cuente con los recursos económicos para contratar un abogado, pueda acceder a la justicia de forma gratuita. No obstante, estas figuras han sido objeto de críticas, toda vez que su alcance es bastante limitado y en muchos casos no cubre la totalidad de los costos que implica llevar a cabo un proceso judicial (Quintero, 2016), lo que se exagera cuando hablamos del acceso a la justicia ambiental, donde, según Guzmán (2021) las instancias de defensoría pública no cuentan si quiera con el suficiente personal especializado en materia ambiental.

Otro mecanismo que tradicionalmente ha servido para garantizar el acceso a la justicia de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad han sido los consultorios jurídicos de las Universidades e Instituciones de Educación Superior, regulado en un principio por el Decreto 196 de 1971 con algunas menciones en la Ley 24 de 1992 —que los reconoce como una forma de defensoría pública—, pero más recientemente por la Ley 2113 de 2021. A los consultorios jurídicos de las universidades se puede acudir para recibir el servicio obligatorio y gratuito de asistencia jurídica, que prestan los estudiantes de derecho bajo la guía y supervisión del personal docente y administrativo de la institución. Si bien este mecanismo fue pensado en un principio como una herramienta para fortalecer el acceso a la Justicia (Velasquez, 2014), autores como Recalde, Blanco y Maldonado han sido críticos del impacto de sus aportes en esta materia, aun reconociendo el esfuerzo que las clínicas de derecho de interés público pueden tener en algunos casos (Recalde, Blanco, & Bonilla, 2017).

Por otro lado, en ciudades como Bogotá, la personería presta una amplia gama de servicios de asistencia y orientación jurídica al ciudadano, tales como asistencia en la elaboración de acciones de tutela en defensa de los derechos fundamentales y otros mecanismos que aseguren la protección de éstos, tales como proyección de incidentes de desacato, de impugnaciones a fallos de tutela y la vigilancia especial a fallos judiciales (Personería de Bogotá, 2023).

Por último, cabe destacar que la Ley 1966 de 2019 que estableció el régimen de capacidad legal de las personas con discapacidad, creó todo un sistema de mecanismos de apoyo y asistencia técnica y jurídica para que las personas con discapacidad puedan acceder a la justicia, lo que ha sido materializado por parte del Ministerio de Justicia a través de guías, protocolos y cursos, dirigidos tanto a personas con discapacidad como notarios y funcionarios judiciales¹⁹.

De lo anterior se puede deducir que, si bien se encuentran disposiciones normativas enfocadas a atender las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante la asistencia técnica y jurídica gratuita, en la práctica parece existir una brecha importante para su materialización,

¹⁹ Estas guías pueden consultarse en la página web del Ministerio de Justicia en el siguiente enlace: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/tejiendo-justicia/Paginas/Discapacidad.aspx>.

especialmente en materia ambiental, donde, al parecer, la carencia de personal especializado en la materia profundiza las carencias de estas medidas.

6) Cada parte asegurará que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, estén consignadas por escrito

En virtud del principio de publicidad, en Colombia todas las decisiones judiciales y administrativas en Colombia deben ser consignadas por escrito²⁰. Si bien existen algunos procedimientos orales, como los previstos en el CGP, estos deben ser consignados por escrito posteriormente, tal como se indica en el artículo 373 de la norma citada.

En la Jurisdicción especial indígena no necesariamente toman decisiones escritas: "No obstante, no puede exigirse a la comunidad indígena que acredite la existencia de normas escritas, o de compendios de precedentes, como requisito para ejercer su autonomía jurisdiccional, debido a que el derecho propio se funda en ricas construcciones de la tradición oral y complejas prácticas y rituales solo comprensibles cabalmente desde las propias culturas." (Corte Constitucional, Sentencia C-463 de 2014).

7) Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias

La competencia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en temas ambientales es un tema controversial en Colombia por hallarse en un vacío jurídico que no ha sido resuelto. Todo parte del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, que estableció que las normas ambientales son de orden público y no pueden ser objeto de transacción o de renuncia, y terminaría consolidándose con el artículo 74 de la Ley 2220 de 2022, que prohibió expresamente la conciliación en materia de convivencia (es decir ante autoridad de policía) de los comportamientos que infringen las normas ambientales. No obstante, algunos sectores defienden que algunos conflictos derivados de problemas ambientales pueden ser conciliados, siempre y cuando tengan un contenido patrimonial y privado, como ocurre con el daño ambiental consecutivo, o que se puede acudir a otros mecanismos como la mediación⁵.

Experiencias internacionales en la implementación de Acuerdos Internacionales de acceso a la justicia en materia ambiental

El Acuerdo de Escazú entró en vigor el 22 de abril de 2021, el cual, en palabras del Secretario General Antonio Guterres señaló lo siguientes: "este es un logro

²⁰ Constitución Política, art. 209; Ley 1437 de 2011, art. 3;

histórico para la región y para el mundo. Además de ser el Acuerdo Ambiental Multilateral más reciente que se ha negociado y adoptado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, el Acuerdo de Escazú es también el primer tratado ambiental regional de América Latina y el Caribe” (ONU, 2021). No obstante, previa a la puesta en marcha de Escazú pueden destacarse algunos hitos en la respuesta internacional y regional para los defensores y defensoras del ambiente.

En 1999 se expidió la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, en la cual se reconoce que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover la protección y materialización de los derechos y libertades humanas en el plano nacional e internacional (ONU, 1999). A partir de esta, en diversos informes de las Naciones Unidas se ha reconocido el riesgo y afectaciones que sufren las personas defensoras de los derechos humanos y del ambiente²¹. Por ejemplo, siguiendo a (Jilani, 2007) los defensores de derechos humanos que enfrentan mayores riesgos son aquellos implicados en la defensa de la tierra y los recursos naturales, de hecho, son el segundo grupo más vulnerable a perder la vida a causa de sus actividades.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe sobre la situación de defensores y defensoras de los derechos humanos (2006), indicó que entre las dimensiones de protección por parte de los Estados, es necesario garantizar que los defensores y defensoras no sufran violaciones de derechos fundamentales, que se respete el derecho de asociación entre personas para la defensa de los derechos humanos; y, no se impida a una persona o colectivo la defensa de los derechos humanos, en tanto que, esto afecta a toda la sociedad (CIDH, 2006).

Ahora bien, en este punto cabe mencionar que Escazú es el único instrumento vinculante que reconoce la importancia del papel que desarrollan las personas defensoras del ambiente y reitera la obligación del Estado de proteger todos sus derechos y libertades. A pesar de que la entrada en vigor del Acuerdo fue en 2021, “dentro de la respuesta de los Estados en América Latina frente a la crisis y riesgos que enfrentan los defensores y defensoras del ambiente, han creado e implementado diversas medidas de protección, principalmente reactivas” (Leyva y Cerami, 2021, p. 139).

Los países de América Latina que han implementado este tipo de mecanismos han sido Colombia (1997), Brasil (2004) y Perú (2019), a través de decretos del Poder Ejecutivo, y México (2012) y Honduras (2015), a través de una legislación específica. En general, estos mecanismos de protección se estructuran dentro del Poder Ejecutivo y en algunos casos, como en el

²¹ Informe de la ex relatora especial Margaret Sekaggya sobre los elementos de un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos, A/HRC/25/55 del 23 de diciembre de 2013 y el informe sobre la situación entre los proyectos de desarrollo a gran escala y las actividades de defensores de derechos humanos y del ambiente, A/68/62 del 5 de agosto de 2013.

ejemplo mexicano, las personas defensoras, entre otras, pueden solicitar su ingreso. (Ibid).

Estos mecanismos tienen que ver principalmente con la evaluación de riesgos para determinar las medidas adecuadas frente a los peligros que enfrentan los y las defensoras del ambiente. Frente a esto, algunas organizaciones de la sociedad civil han manifestado que estos mecanismos de protección carecen de fuerza para resolver la impunidad y la falta de investigación efectiva de agresiones contra defensores y defensoras, así como los obstáculos en el acceso a la información.

Por otra parte, es importante tener como referente internacional para la eficacia del acceso a la justicia las *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad* (XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008) en las cuales se definieron ocho medidas para la mejora de las condiciones de acceso a la justicia, a saber:

1. Principio general de colaboración;
2. Cooperación internacional;
3. Investigación y estudios;
4. Sensibilización y formación de profesionales;
5. Nuevas tecnologías;
6. Manuales de buenas prácticas sectoriales;
7. Difusión;
8. Comisión de seguimiento.

Como se ha mencionado, el Acuerdo de Escazú entró en vigor recién a mediados del año 2021, por lo que, desde ese momento se pueden destacar la adopción del Plan Nacional de Implementación en Argentina y la Ruta para la implementación en Ecuador. En ese sentido, es importante señalar que en el Acuerdo de Escazú en su artículo 13 consagra la implementación nacional que será “de acuerdo con sus posibilidades y de conformidad con sus prioridades nacionales, se compromete a facilitar medios de implementación para las actividades nacionales necesarias para cumplir las obligaciones derivadas del presente Acuerdo”. En ese sentido, hay que destacar las prioridades nacionales de la política pública en Colombia, concibiendo el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Decenal de Justicia, o planes o programas del sector ambiente y desarrollo ambiental con una perspectiva integral y no solo un pilar sobre la implementación del Acuerdo de Escazú en el ámbito nacional. Asimismo, es destacable que no se incorpora un plazo en la adopción de medidas por parte de cada Estado, lo cual puede interpretarse en el margen de plazo razonable en el país.

A su turno, es importante señalar que en el marco del Acuerdo de Escazú existe un órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes (COP) denominado “Comité de Apoyo a la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo de Escazú”, cuyo objetivo es apoyar a las partes o Estados a elaborar observaciones generales y consultas

sobre interpretación del Acuerdo. Al lado de ello, la CEPAL en el 2022, difundió una guía de implementación sobre el Acuerdo de Escazú.

Dicho Acuerdo a su vez considera aspectos claves para la implementación, a saber: i) principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales (artículo 3); ii) fortalecimiento de las capacidades de los Estados para la implementación (artículo 10), y iii) cooperación para la implementación incluyendo “el intercambio de información con respecto a todas las manifestaciones de las actividades ilícitas contra el medio ambiente” (artículo 11 numeral 11); iv) informar las medidas adoptadas para la implementación del Acuerdo (artículo 15 núm.. 5 c).

Asimismo, se han considerado por parte de actores de la sociedad civil en México respecto del Acuerdo de Escazú “Para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales, hay que promover la divulgación de los procedimientos para hacer efectivo este derecho, así como de las decisiones judiciales y administrativas en la materia, traduciendo la información para comunidades, personas y grupos que no tienen acceso a ella.

Además, se requiere contar con una representación pública que brinde asistencia técnica a las personas o grupos que reclamen el daño al medio ambiente” (Artículo XIX y otras, 2023).

Experiencia argentina

En Argentina fue fruto de un trabajo colaborativo desarrollado en el año 2023, en el cual se recogieron insumos de expertos y alrededor de 533 aportes de la sociedad civil, sector académico y privado, cuyo resultado es un documento con acciones priorizadas para los próximos tres años, distribuido en 6 ejes, 24 lineamientos y 73 acciones²².

En el año 2023, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina desarrolla un Plan Nacional para la Implementación del Acuerdo de Escazú con Lineamientos para una efectiva implementación en la República Argentina.

Este Plan establece una sección introductoria y de antecedentes, el proceso para la implementación del plan, el plan nacional para la implementación del Acuerdo de Escazú incluyendo una sección referente al acceso a la justicia en asuntos ambientales, gobernanza para la implementación del Acuerdo de Escazú, finalizando con consideraciones finales.

Por otra parte, en el año 2023 fue publicada la “Ruta hacia la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe en la Argentina” (Naciones Unidas – CEPAL, 2023). Dicha Ruta se desarrolla en ocho

²² Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/acuerdo-de-escazu/que-esta-haciendo-nuestro-pais/plan-nacional-de-implementacion>

secciones: Antecedentes, metodología, resumen del marco normativo y de otros antecedentes legales en materia de derechos de acceso a asuntos ambientales incluyendo el acceso a la justicia en asuntos ambientales, mapa de actores, coordinación interinstitucional y sistema de gobernanza, estrategias de participación, acciones priorizadas en lo que atañe al Plan Nacional para la implementación del Acuerdo de Escazú, y Aportes de la Argentina a la cooperación regional. Dentro de los lineamientos priorizados del Plan Nacional para la Implementación del Acuerdo de Escazú se encuentran medidas asociadas al acceso a la justicia en asuntos ambientales (Naciones Unidas - CEPAL, 2023):

1. Conformar un espacio de articulación interinstitucional sobre justicia ambiental en el marco de la Administración Pública Nacional.

Objetivo: establecer sinergias y líneas de trabajo conjuntas entre las áreas con competencias en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales de la Administración Pública Nacional.

2. Ampliar el acceso a dispositivos del Estado nacional e instituciones de asistencia jurídica.

Objetivo: facilitar el acceso a la justicia en materia ambiental a mayor cantidad de personas y, en particular, a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad.

3. Promover la actualización de conocimientos de los equipos de la Administración Pública Nacional vinculados al derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Objetivo: fortalecer capacidades para dar respuesta a las instancias de acceso a la justicia en asuntos ambientales que ante ellos se presenten.

Experiencia ecuatoriana

Por su parte, Ecuador se enfoca en materia de acceso a justicia, en la estandarización de procesos administrativos y judiciales para acceder en caso de vulneración de los derechos establecidos en el Acuerdo, para ello, ven importante regular los mecanismos alternativos de controversias en asuntos ambientales y de reparación de daños ambientales, así como el fortalecimiento de capacidades de los operadores jurídicos.

En el caso de Ecuador, la ONG Hivos recomendó para la implementación de Ecuador, “Según el art. 301 del Código del Ambiente debe llevarse un registro público de sanciones; sin embargo, el sistema debe favorecer al usuario para poder acceder a estos datos” (Hivos, 2019). Asimismo, “el desafío a corto plazo para garantizar el derecho de acceso a la justicia es crear salas y tribunales especializados en materia ambiental. El Código Orgánico de la Función Judicial prevé su creación, pero en la práctica no se ha llegado a materializar por motivos administrativos y económicos. Por el momento, el desafío es capacitar permanentemente a los operadores de justicia y a los servidores de la función judicial sobre el derecho de acceso a justicia ambiental. Incluso en las instancias

judiciales debería existir personal especializado que oriente a la ciudadanía sobre los procedimientos judiciales que pueden interponer cuando se ha vulnerado alguno de sus derechos” (MAATE, UHemisferios y GIZ Ecuador, 2021).

Experiencia chilena

De acuerdo con la OCDE en Chile “la creación de tribunales ambientales ha ampliado al acceso a la justicia y reforzado el derecho a impugnar las decisiones de las instituciones ambientales —incluidas normas, decisiones de las evaluaciones de impacto ambiental y medidas de fiscalización de la Superintendencia del Medio Ambiente—, y a procurar que se adopten medidas de restauración del medio ambiente. En principio, los numerosos litigios medio ambientales demuestran que en Chile existe un efectivo acceso a la justicia. Sin embargo, en la práctica el costo de la asesoría jurídica suele impedir dicho acceso a organizaciones no gubernamentales y a particulares” (OCDE y CEPAL, 2016).

En el año 2023, Chile presentó en la COP 2 del Acuerdo de Escazú su Plan de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú (PIPE), el cual “evaluará, con la significativa participación del público, las brechas, oportunidades y medidas prioritarias para la incorporación plena y efectiva del Acuerdo de Escazú a nivel nacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

Retos en materia de acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales

El 6 de diciembre de 2023 se llevó a cabo un encuentro con representantes de la sociedad civil y expertos en temas de acceso a la justicia en materia ambiental para el desarrollo del presente documento, en ese sentido se identificaron una serie de retos y en otras fuentes los cuales se presentan a continuación:

- Barreras de acceso:
 - La demanda de acceso a la justicia en materia ambiental supera la cantidad de defensores públicos disponibles.
 - Asimetrías de acceso a la justicia ambiental (conocimiento, defensa técnica y recolección de pruebas), sumado a las barreras económicas.
 - No existen estrategias claras de divulgación de mecanismos de acceso a justicia ambiental.
 - No existen protocolos unificados para que las autoridades ambientales entreguen de forma oportuna y completa la información ambiental.
 - Las prácticas dilatorias en procesos judiciales en materia ambiental.
 - Las debilidades de las estrategias de prevención de impactos ambientales no permiten que se evite llegar a escenarios de litigio.
 - Se necesita comprender la calidad jurídica de los sujetos colectivos desde las autoridades ambientales.

- Se requieren mecanismos de acceso a la justicia con enfoques diferenciales, por ejemplo, mujeres, campesinos, juventud, pueblos indígenas.
- Conocimiento especializado y producción probatoria en materia ambiental:
 - Es imperioso contar con una jurisdicción ambiental y fomentar la conformación de equipos interdisciplinarios de apoyo judicial.
 - Incluir presupuesto en el fondo de derechos colectivos en asuntos ambientales, con el fin de destinar recursos a la producción probatoria en materia ambiental.
 - Fortalecer o reconocer los sistemas de monitoreo comunitario para ecosistemas, a nivel técnico y con orientación posterior a laboratorio.
 - Se debe fortalecer y ampliar con el Consejo Superior de la Judicatura la oferta de auxiliares de la justicia en asuntos ambientales.
 - Existe poca oferta y capacidad instalada en cuanto a laboratorios especializados para pruebas ambientales.
 - Los conocimientos y capacidades del ministerio público en asuntos ambientales a nivel territorial no son suficientes.
 - Fortalecer la relación con Universidades con el fin de que las clínicas y consultorios jurídicos presten más apoyo en materia de acceso a la justicia ambiental.
 - Fortalecer las medidas de lenguaje claro, pensando a quien va dirigida la información ambiental.
 - Fortalecer las unidades de investigación administrativa de los procesos sancionatorios ambientales.
- Métodos alternativos de solución de conflictos:
 - Establecer mecanismos de justicia restaurativa para abordar la reparación del daño por comisión de delitos ambientales
 - Elaborar una ruta de reparación integral a defensoras y defensores del ambiente en el marco del abordaje de daños ambientales.
 - Crear incentivos para que las entidades públicas concilien en el marco de acciones populares en los cuales se busque la protección de un derecho ambiental.
- Cumplimiento de sentencias:
 - Comités de seguimiento a Sentencias no están dando un lugar de incidencia a los comités de seguimiento local, por ejemplo, los Guardianes del Atrato.
 - Proferir sentencias estructurales para el tratamiento de conflictos ambientales de manera transformadora.

- Se depende de la voluntad política para implementar medidas de sentencias en materia ambiental.
- Falta de claridad de las decisiones judiciales y administrativas.
- Falta articulación y un mejor marco de concurrencia y coordinación interinstitucional para cumplimiento de sentencias.
- Algunas decisiones son irrealizables o confusas.
- Medidas cautelares son insuficientes para prevenir daños
- Promover el diálogo entre jurisdicciones para la aplicación de mejores soluciones a conflictos ambientales.
- Capacidades de las personas:
 - Es necesario mejorar el funcionamiento del RUIA, para que se permita verificar si una empresa es responsable, no solo el representante legal, incluso hacerlo obligatorio para contratar con el Estado.
 - Falta de formación institucional y de comunicados sobre los MASC
 - La complejidad para entender las competencias ambientales de cada entidad del SINA, asimismo, los sistemas de información no se encuentran unificados.
 - Garantizar de participación en temas ambientales dispuesta en procedimientos administrativos y procurar mayor seguridad jurídica y confianza en las decisiones que se adopten en este sentido.
 - Garantizar el acceso a la información ambiental en territorios apartados.
- Análisis jurídico y cambios normativos:
 - Necesidad del pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto del examen de constitucionalidad del Acuerdo de Escazú para una pronta ratificación del Acuerdo de Escazú.
 - Reforma legal del fondo de derechos colectivos de la ley 472, incluir presupuesto, financiar con multas ambientales y regalías
 - Crear centros de conciliación ambiental, y liderar una reforma a la Ley 99 de 1993, para que en materia ambiental se pueda conciliar, estableciendo diferencias con mecanismos transaccionales.
 - Dado que el Acuerdo de Escazú no es de aplicación directa, deben identificarse e implementarse los ajustes regulatorios en cada jurisdicción.
 - Audiencias públicas ambientales reguladas en el artículo 72 de la ley 99 de 1993, podrían considerar opiniones, información y aportes de las comunidades. Es decir, ir más allá de que sea un mero ejercicio de información.

Hoja de ruta: ¿qué hacer en el corto, mediano y largo plazo?

De la revisión normativa y de literatura que se realizó, así como de la mesa de expertos llevada a cabo el 6 de diciembre de 2023, se puede concluir que el Estado colombiano cuenta con una legislación amplia en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales, que ha incorporado, desde hace varios años, diversos instrumentos, principios y herramientas que se reconocen en el Acuerdo de Escazú como idóneos para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Ahora bien, lo anterior no indica que no existan retos para fortalecer el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental en Colombia, toda vez que varias de las disposiciones que se encuentran en nuestra normativa no han alcanzado un grado de implementación idóneo, razón por la cual aún se presentan diversos obstáculos para el acceso a la justicia en materia ambiental. De este modo, se resalta que la firma del Acuerdo de Escazú es una oportunidad para que el Estado colombiano ratifique los compromisos que tiene para superar estas brechas, y así se plantee una hoja de ruta en el corto, mediano y largo plazo para fortalecer la materialización de este derecho en todo el territorio nacional.

De este modo, y teniendo en cuenta que el objetivo del presente documento es presentar una propuesta técnica de la ruta institucional al 2026 para la implementación y cumplimiento de los Acuerdos de Escazú, en materia de Acceso a la Justicia en asuntos ambientales, y en relación con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 sobre esta materia, a continuación se relaciona una serie de acciones estratégicas que deberán ser acogidas en el corto, mediano o largo plazo, entendiendo estos tiempos de la siguiente manera.

- **Corto plazo: 1 año**
- **Mediano plazo: 1-2 años**
- **Largo plazo: 2-3 años**

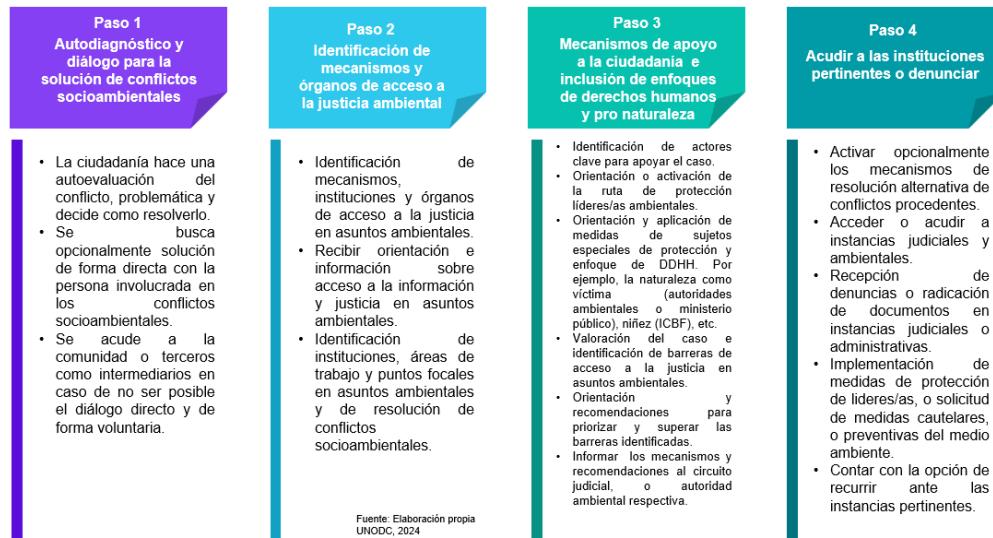
Cabe destacar que, dentro de la discusión llevada a cabo en la mesa de expertos, se planteó la necesidad de repensarse los tiempos de corto, mediano y largo plazo, dado que algunas acciones requieren cambios culturales o institucionales que nos fácil llevar a cabo con los tiempos propuestos.

Acciones estratégicas	Plazo
Mejorar la articulación entre las autoridades ambientales y los jueces que resuelven asuntos ambientales.	Corto
Crear un marco normativo que reconozca y promueva los Métodos de Solución de conflictos como alternativa para la solución de conflictos ambientales en las jurisdicciones penal, contencioso administrativa y civil.	Corto
Crear un programa que promueva el uso de la carga dinámica de la prueba en materia ambiental en jueces.	Mediano

Crear un marco normativo que extienda la carga dinámica de la prueba a las acciones populares.	Mediano
Incrementar el presupuesto del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.	Mediano
Crear una estrategia para fortalecer el amparo de pobreza como mecanismo para garantizar el acceso a la justicia ambiental.	Mediano
Crear una estrategia para fortalecer los medios de divulgación del acceso a la justicia ambiental en Colombia.	Mediano
Fortalecer el cumplimiento de la acción del Plan Decenal del Sistema de Justicia que propone <i>“diseñar incentivos para robustecer las listas de auxiliares de la justicia que pueden aportar a los funcionarios judiciales en la resolución de conflictos ambientales a cargo del sistema de justicia, contando a su vez con la participación efectiva de las Universidades para el efecto”</i> .	Largo
Fortalecer el cumplimiento de la acción del Plan Decenal del Sistema de Justicia que propone <i>“Diseñar y poner en marcha un observatorio interinstitucional de justicia ambiental y derecho económico, desde el cual se documenten líneas y tendencias jurisprudenciales y se efectúe seguimiento a casos de trascendencia desde la perspectiva socioambiental y empresarial.”</i>	Largo
Realizar una encuesta periódica de necesidades jurídicas en materia ambiental que permita identificar con claridad las barreras al ejercicio de este derecho en el territorio nacional con mayor conflictividad ambiental.	Largo
Una vez implementadas las estrategias de fortalecer los auxiliares judiciales en materia ambiental y de mejorar la articulación entre las autoridades ambientales y los jueces que resuelven asuntos ambientales, presentar un diagnóstico de la eficiencia de estas dos medidas para fortalecer el acceso de los jueces a conocimiento especializado en materia ambiental y, entonces, evaluar la necesidad de crear jueces especializados en materia ambiental en las distintas jurisdicciones.	Largo

A continuación, se plantea el siguiente flujograma o ruta para el acceso a la justicia en asuntos ambientales:

Ruta de acceso a la justicia ambiental



Conclusiones y Próximos Pasos

- Continuar promoviendo un diálogo dinámico e interactivo con el sector justicia y del derecho, líderes/as ambientales e intervinientes en casos ambientales para la profundización de acciones y mecanismos idóneos en la implementación del Acuerdo de Escazú y recoger recomendaciones respecto del acceso a la justicia en asuntos ambientales.
- Generar un esquema de seguimiento e indicadores de las acciones estratégicas o priorizadas por el gobierno nacional y participación de la ciudadanía para fortalecer el acceso práctico a la justicia en materia ambiental de forma progresiva para impedir la degradación ambiental.
- Crear un informe anual del sector justicia y del derecho sobre asuntos ambientales en el sector incluyendo los avances y retos en la implementación del Acuerdo de Escazú.
- Proponer criterios de seguimiento a decisiones judiciales emblemáticas en asuntos ambientales por parte de los organismos de control del Estado y control social.

- Concebir mecanismos para facilitar el lenguaje claro, inclusivo, y accesible a la ciudadanía o público de las decisiones judiciales administrativas y judiciales en materia ambiental.
- Avanzar en el desarrollo de la arquitectura institucional en el Estado con enfoque ambiental para el acceso a la justicia ambiental, y las garantías judiciales y del debido proceso mediante mesas de trabajo.
- Generar modelos de eficacia a la justicia en asuntos ambientales atendiendo la transversalización de la sostenibilidad y enfoque ambiental.
- Promover lineamientos sobre reparación y justicia restaurativa en asuntos ambientales incluyendo personas defensoras del territorio y el medio ambiente.

Bibliografía

Amaya, A., Cardona, D., Del Valle, E., Castro, É., Ruiz, C., Guerrero, G., . . . Bengtsson, A. (2023). *Deforestación y Derecho. Manual para el abordaje judicial de la deforestación en Colombia*. Bogotá.

Carson, L. (2011). Designing a public Conversation Using thw World Café Method. *Social Alternatives Vol. 30, No. 1*, 10-14.

CEPAL, C. E. (2023). *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: guía de implementación (LC/TS.2021/221/Rev.2)*. Santiago.

Consejo de Estado. (2003). *Sala de lo Contencioso administrativo. Sección Primera. Auto Radicación 440001-23-31-000-2003-00380-01(AP)*. Bogotá.

Consejo de Estado. (2015). *Sentencia del 12 de noviembre de 2015. Sección Primera. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación número: 230001-23-33-000-2015-00145-01(AC)*. Bogotá.

Corte constitucional. (2004). *Sentencia C-379 de 2004*. Bogotá.

Corte Constitucional. (2009). *Auto 072/09*. Bogotá.

Corte constitucional. (2010). *Sentencia C-595 de 2010*. Bogotá.

Corte constitucional. (2014). *Sentencia C-169 de 2014*. Bogotá.

Corte constitucional. (2019). *Auto A300-19*. Bogotá.

Gómez Lee, I. D. (2021). La acción popular en lo ambiental 30 años de desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial. *Revista Doctrina Distrital* , ISSN-e 2745-2719, Vol. 1, N°. 3, 2021 (Ejemplar dedicado a: Desafíos del derecho público contemporáneo. - ISSN 2745-2719 -), 43-57.

Güiza, L. S. (2021). *Herramientas para la acción judicial en casos de deforestación*. Bogotá: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo, USAID; Consejo Superior de la Judicatura; Editorial Universidad del Rosario.

Guzmán, L. F. (2021). *Los derechos de acceso a la Justicia Ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano y español*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). *Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027. Tercer Informe de avance del periodo junio de 2019-junio de 2020*. 2020.

Peña, C. M. (2020). *Decisiones judiciales efectivas en materia ambiental*. Obtenido de Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente. Universidad Externado de Colombia.: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/decisiones-judiciales-efectivas-en-materia-ambiental/>

Personería de Bogotá. (2023). *Asistencia jurídica y Orientación al ciudadano*. Obtenido de <https://www.personeriabogota.gov.co/defensa-de-derechos/asistencia-juridica-y-orientacion-al-ciudadano>

Quintero, L. (2016). Controversias jurídicas a la luz del amparo de pobreza en Colombia. ¿Acceso a la justicia real y efectivo? *Revista de Derecho Público. Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. Rev. derecho público No. 36, enero-junio de 2016. e-iSSn 1909-7778*.

Recalde, G., Blanco, T., & Bonilla, D. (2017). Justicia de pobres: Una genealogía de los consultorios jurídicos en Colombia. *Revista de Derecho. No. 47, Barranquilla, 2017. 0121-8697 (impreso), ISSN: 2145-9355 (on line) ISSN: .*

Rojas, S. (2014). Adaptación de la ley sancionatoria ambiental al nuevo derecho probatorio introducido por el Código General del Proceso. En G. P. Navas, *Derecho procesal ambiental* (pág. 262).

Velasquez, H. (2014). Prácticas de consultorio jurídico y aporte para el acceso a la justicia. *Facultad de Derecho y Ciencias políticas. Vol. 44, No. 121. Medellín - Colombia. Julio-Diciembre de 2014. ISSN -e: 2390-0016 , 551-576*.

Zambrano, D. A. (2016). La incidencia del llamado Soft law o derecho blando en la interpretación del juez constitucional. En S. C. Nación, *Tribunales constitucionales y jurisprudencia. Casos prácticos: Cuba, Italia, Colombia y México* (págs. 117-162). Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales.

Artículo XIX y otras (2023) Informe Sombra de la implementación del Acuerdo de Escazú en México Organizaciones de la Sociedad Civil y Personas Defensoras. Disponible en: <https://articulo19.org/informe-sobre-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-escazu-en-mexico/>

Hivos. (2019) El Acuerdo de Escazú y su impacto en el ordenamiento jurídico vigente en Ecuador.

Naciones Unidas. (2021). El pionero Acuerdo de Escazú, protector de los defensores del medio ambiente, entra en vigor el Día de la Madre Tierra. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2021/04/1491182?_gl=1*i9mt85*_ga*MTcyNDYzNjc0Mi4xNzA1NDE0NjMy*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcwNTQxNDYzNy4xLjEuMTcwNTQxNTA2NS4wLjAuMA..

Naciones Unidas. (2019) Derecho a un medio ambiente saludable. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. A/HRC/43/53.

Naciones Unidas. (1999). Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/53/144>

Naciones Unidas, Asamblea General. (2007). Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/4/37. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/4/37>

Naciones Unidas, CEPAL (2023) Ruta hacia la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe en la Argentina.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Informe sobre la situación de defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/defensores/defensoresindice.htm>

Leyva, H y Cerami, A. (2021). El Acuerdo de Escazú ante la situación de riesgo de las personas defensoras del ambiente en América Latina y el Caribe. Capítulo del libro El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Universidad del Rosario. pp. 129-144. Bogotá D, C.

MAATE, UHemisferios y GIZ Ecuador (2021) Proceso para la implementación del Acuerdo de Escazú en Ecuador. Disponible en: https://www.bivica.org/files/6330_Proceso%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Escaz%C3%BA_jun22.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2023) Noticia. Finaliza la COP2 de Escazú: Chile presentó su Plan de Implementación del Acuerdo. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/noticias-antiores/finaliza-la-cop2-de-escazu-chile-presento-su-plan-de-implementacion-del>

OCDE y CEPAL (2016) Evaluaciones de desempeño ambiental. Chile.

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (2008) Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>