

La digitalización como ecologización y agilización de los procedimientos administrativos

LUIS MIGUEL HOYOS RAMÍREZ¹

RESUMEN

Con el ánimo de hacer una aproximación a uno de los aspectos más importantes del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este artículo pretende que se entienda la incorporación de la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo de dos maneras: primero, como una de las formas más eficaces de hacer que el funcionamiento de la administración sea más ecológico y racional en el uso de los recursos naturales, y segundo, poner de relieve cómo la incorporación de estas herramientas agiliza los procedimientos administrativos mediante el enaltecimiento de los principios que los iluminan.

PALABRAS CLAVE

Ecología, procedimiento administrativo, principios, Constitución Ecológica, Ley 1437 de 2011 (nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), mecanismos electrónicos, recursos naturales.

ABSTRACT

With the purpose of making an approach to one of the most important aspects of the New Administrative Procedure and Administrative Contentious Code, this article aims at creating awareness of the inclusion of the legal applications of the ICTs (Information and Communication Technologies) in two ways: first, as one of the most efficient forms to make the court administration be more

1 Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. lumiho@hotmail.com. Especial agradecimiento al profesor HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO, por su confianza y colaboración para la realización de este artículo.

ecological and rational in the use of natural resources; and second, as one of the most efficient tools to speed up administrative procedures through the exalting of the principles that enlighten them.

KEY WORDS

Ecology, administrative procedure, principles, Ecologic Constitution, Act 1437 of 2011 (New Administrative Procedure and Administrative Contentious Code), ICTs (Information and Communication Technologies), natural resources.

INTRODUCCIÓN

El Planeta lo necesita. La digitalización, no sólo de los procesos judiciales, sino de todo el funcionamiento del aparato estatal y privado es una tarea obligatoria. Es apenas lógico que el gasto energético, hídrico y las emisiones de gases con efecto invernadero a la atmósfera se reduciría en gran medida si se comenzara de a pocos, pero a paso firme, a preferir los soportes magnéticos a los físicos.

Es importante observar con cifras la dimensión del impacto ambiental de las industrias que se ven vinculadas al menos en un proceso judicial. Tomando como ejemplo una notificación personal, en ésta intervendrían principalmente dos industrias; la papelera y la del transporte.

Colombia es el quinto productor de pulpa, papel y cartón en Latinoamérica, con alrededor del 0,24 % de la producción mundial. Dentro del módulo de procesos industriales es de especial interés el blanqueado de la pulpa, por el uso de sustancias químicas con base en compuestos químicos de azufre. Los gases de efecto invernadero emitidos por esta industria son: NO_x (óxidos de nitrógeno), CO (monóxido de carbono), COVDM (compuestos orgánicos volátiles diferentes al metano), SO₂ (dióxido de azufre)².

Además, el consumo de agua por parte de la industria papelera es asombroso. Se aportan las siguientes cifras:

Según los productos fabricados, los consumos de agua en las fábricas de tecnologías actuales se encuentran dentro de los siguientes intervalos:

- Cartón: 3-8 m³/t de producto.
- Papel de periódico: 10-15 m³/t de producto.
- Papel tisú: 15-20 m³/t de producto.
- Papel de impresión y escritura: 200 m³/t de producto.

2 BUITRAGO BENAVIDES, DALIA MERCEDES y GUTIÉRREZ ARIAS, MARÍA MARGARITA. Inventario Nacional de Fuentes y Sumideros de Gases de Efecto Invernadero, Capítulo 3 IDEAM [URL]:<http://www.cambioclimatico.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=1322>. Consultado por última vez el 30 de junio de 2011 a las 14:03.

Conviene hacer notar que frecuentemente se encuentran fábricas que operan con consumos muy superiores, debido a factores tales como la utilización de máquinas antiguas, la inexistencia de procesos de clarificación de aguas, el menor cierre del sistema de aguas, etc. Los consumos pueden llegar a alcanzar los siguientes valores:

- Cartón: 35 m³/t de producto.
- Papel de periódico: 30 m³/t de producto.
- Papel tisú: 60 m³/t de producto.
- Papel de impresión y escritura: 200 m³/t de producto.

La calidad del efluente final acuoso presenta gran cantidad de cargas contaminantes, las cuales dependen del tipo de proceso utilizado, del tipo de materia prima, del grado de aprovechamiento de las aguas usadas y de los aditivos empleados³.

Por otro lado, la industria papelera es el quinto sector industrial en consumo de energía, con un 4% del uso mundial de energía⁴.

Puede concluirse preliminarmente que los principales impactos ambientales ligados a la producción de pasta de papel son: el elevado consumo de agua y energía, la generación de residuos tanto tóxicos como inertes, el vertido de aguas residuales, las emisiones contaminantes a la atmósfera y el transporte⁵.

En cuanto al sector transporte, debe dejarse claro que es uno de los que más gases de efecto invernadero emite a la atmósfera. En Colombia, el 37% de las emisiones tiene como fuente la producción de energía, y dentro de este segmento, el sector transporte es responsable del 12.4%.

A pesar de que Colombia sea el responsable del 0.37% de las emisiones de GEI a nivel global, es reconocido mundialmente por su megabiodiversidad. Es el segundo país con mayor biodiversidad de la Tierra, entre 195 naciones, y el número uno a nivel mundial en especies de flora y fauna por kilómetro cuadrado.

Colombia cuenta con mayor diversidad biológica que Rusia, un país 15 veces más grande que el nuestro, o Australia, que es todo un continente, y con tan sólo el 1% de la superficie del planeta, Colombia concentra el 10% de toda la biodiversidad⁶.

3 TEXTOS CIENTÍFICOS. [URL]: <http://www.textoscientificos.com/papel/impacto-ambiental>. Consultado por última vez el 30 de junio de 2011 a las 14:09.

4 RECICLA PAPEL. [URL]: <http://www.reciclapapel.org/hm/info/tecnica/ciclo/impacto2.htm>. Consultado por última vez el 30 de junio de 2011 a las 14:17.

5 *Ibidem*.

6 COLOMBIA CURIOSA. [URL]: <http://colombiacuriosa.blogspot.com/2006/04/biodiversidad.html>. Consultado por última vez el 30 de junio a las 14:33.

Para sostener lo anterior, es imprescindible citar la Sentencia C-519 de 21 de noviembre de 1994, en la cual la Corte Constitucional llevó a cabo la revisión constitucional de las leyes 162 y 165 de 1994 "por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica" hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. En este fallo la Corte citó el Convenio referido en los siguientes términos:

"Países como Colombia, catalogados como 'megabiodiversos' no pueden darse el lujo de anular una de las ventajas comparativas más críticas en las relaciones internacionales y la economía del siglo XXI: los recursos genéticos y la Diversidad biológica. En muchos casos esta ventaja es absoluta cuando se trata de especies endémicas, es decir únicas y no repetidas en lugar alguno del Planeta (...).

"Colombia es uno de los 13 países del Planeta que concentran el 60 por ciento de la riqueza biológica. Ellos incluyen además Brasil, México, Perú, Australia, China, Ecuador, India, Indonesia, Madagascar, Malasia, Venezuela y Zaire. Nuestro país reúne aproximadamente el 10 por ciento de todas las especies animales y vegetales del globo, aunque representa menos del 1 por ciento de la superficie terráquea. Esta característica ubica al país en uno de los primeros lugares en diversidad de especies por unidad de área, y número total de especies.

"Un tercio de las 55.000 especies de plantas de Colombia son endémicas, lo que se considera una riqueza sin igual, equivalente al 10% del total identificado (Bundestag, 1990). El país cuenta, por ejemplo, con el 15% de las especies de orquídeas clasificadas mundialmente, con más de 2.000 plantas medicinales identificadas y con un número elevado de especies de frutos comerciales, silvestres o apenas localmente cultivados, que son comestibles o que pueden llegar a ser utilizados para el mejoramiento genético de especies cultivadas.

"En el país se han clasificado 338 especies de mamíferos, lo que representa un 8% del total de las conocidas en el Planeta, el 15% de las especies primates vivientes, 1.754 especies de aves (18%), y casi 3.000 vertebrados terrestres (...).⁷

Por tanto, ¿no es imperativo hacer un cambio radical en la forma como se llevan a cabo los procesos administrativos en Colombia? ¿No será más valiosa la megabiodiversidad de nuestro país?

La promoción de la prosperidad general y la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, incluye claramente el de la protección del ambiente. Debe entenderse que el bienestar de un pueblo depende directamente de su entorno y que del cuidado de éste dependerá qué tan próspero y efectivo sea su desarrollo. Es decir, la protección ambiental no es un tópico que se limite a algunas áreas del derecho o a algunas disciplinas académicas o científicas. No, la protección de la Naturaleza es un deber que atraviesa de punta a punta las funciones de todo el aparato estatal, y todas las políticas públicas emanadas desde cualquiera de las tres ramas del poder deben tener de presente y poner de relieve este aspecto.

7 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-519 de 21 de noviembre de 1994. M.P.: VLADIMIRO NARANJO MESA.

En estas páginas se pretende establecer que el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, aunque sin ser éste su objetivo preponderante, a través de la digitalización de algunos trámites en los procedimientos administrativos ecologiza el quehacer de la administración y agiliza su funcionamiento. Así, a continuación se exponen sucintamente las dos partes que compondrán el presente trabajo:

En la primera parte se pone de relieve el aporte que hace la Ley 1437 de 2011, al dedicar uno de sus capítulos al uso de herramientas informáticas y a la digitalización de los procedimientos administrativos, contribuye grandemente a disminuir la cuota que la administración le cobraba al bienestar ambiental de nuestro país. La reducción del uso del papel como único soporte de algunos documentos, la posibilidad de enviar vía correo electrónico algunos de éstos y los demás mecanismos que habilita el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo son, sin lugar a dudas, un apretón de manos entre la administración pública y la Tierra.

La segunda parte de este escrito se enfoca en cómo la digitalización de los procedimientos administrativos es el principal puente para transitar de un aparato administrativo y judicial que avanza torpe y lentamente a uno que sea ágil, eficaz, eficiente, económico y en concordancia con lo anteriormente dicho, amigable con el ambiente. Según el artículo 209 Superior, la administración debe estar *al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*. Además de lo anterior, la función pública tendrá la obligación de cumplir con los fines esenciales del Estado colombiano, consagrados en el artículo segundo de la Carta Política del 91. La nueva legislación administrativa es, pues, un paso en esta dirección.

I. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y SU DESARROLLO LEGAL EN MATERIA DE LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.

En un Estado antropocéntrico como el colombiano, su fin primordial es la salvaguarda de los derechos de sus habitantes. El hombre, como principio y fin últimos del aparato estatal es el principal objeto de protección de éste. Si la especie humana pretende perpetuarse o mantenerse durante más tiempo sobre la faz de la Tierra, su relación con la Naturaleza, con la dadora de todos los medios para su subsistencia, es medular⁸.

8 Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-339 de 2002 expresó: "En la Constitución de 1991 la defensa de los recursos naturales y medio ambiente sano es uno de sus principales objetivos, como quiera que el riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente

Tan importante es para el ordenamiento jurídico y el Estado colombiano la relación entre el ambiente y los colombianos, que el mantenimiento de éste se considera como fundamental e intrínsecamente atado al derecho a la vida, como dejó claro la Corte Constitucional en Sentencia C-431 de 2000, cuando estableció que *conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.*⁹

Por su lado, la Constitución Política de Colombia se caracteriza por su carácter ecológico. Si se revisa su articulado, se encontrarán un gran número de alusiones y referencias a temas ambientales. Como lo expone el profesor Oscar Darío Amaya Navas, la Norma Superior se refiere a estos asuntos en el Preámbulo, los artículos 2º, 8º, 49, 58, 63, 66, 67, 79, 80, 81, 82, 95, 215, 226, 268, 277, 289, 300, 310, 313, 330, 331, 332, 333, 334, 340, 360 y 366¹⁰. En este punto es clave hacer referencia a la Sentencia T-329 de 2010, en la que se remite a la Sentencia C-058 de 17 de febrero de 1994, en la cual se despliega el concepto de Constitución Ecológica:

*"Un primer aspecto de desarrollo del concepto de Constitución ecológica dentro del ordenamiento, es la triple dimensión que se le da en la sentencia C-058 de 1994: en primer lugar, como principio que irradia todo el orden jurídico; en segundo término, como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano exigible por distintas vías judiciales; por último, el conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares para proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica."*¹¹

De las consideraciones de la Corte Constitucional referidas, se pueden extraer innumerables argumentos para defender la tesis que quiere sostenerse en este ensayo.

el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conocemos. El planeta vivirá con esta o con otra biosfera dentro del pequeño paréntesis biológico que representa la vida humana en su existencia de millones de años, mientras que con nuestra estulticia sí se destruye la biosfera que ha permitido nacer y desarrollarse a nuestra especie estamos condenándonos a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana." CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-339 de 7 de mayo de 2002. M.P.: JAIME ARAUJO RENTERÍA.

9 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431 de 12 de abril de 2000. M.P.: VLADIMIRO NARANJO MESA.

10 AMAYA NAVAS, OSCAR DARÍO. Algunos de los principales desarrollos normativos de la Constitución Política de 1991 en materia ambiental, en 15 años de la Constitución Ecológica de Colombia. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2006. p. 570.

11 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-329 de 2010. M.P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

En primer lugar, la importancia de la protección del ambiente en razón de ser el único medio de sustento de la especie humana; en otras palabras, si el Estado tiene como principal objetivo la protección del ser humano como individuo y en sociedad, el mantenimiento de la Naturaleza, reconocida como madre de la especie, es una obligación ineludible de aquél.

Luego, haciendo referencia a la Sentencia C-058 de 1994, se extrae lo siguiente:

- a. Que el derecho al ambiente sano y la protección del entorno ecológico tiene la naturaleza como principio constitucional que ilumina todo el ordenamiento jurídico.
- b. Que es deber de las autoridades respetar la naturaleza, proteger el ambiente y propender por su equilibrio.

Respecto a la primera inferencia, la Corte Constitucional en Sentencia C-126 de 1 de abril de 1998 se refirió al valor de los principios constitucionales en los siguientes términos.

"Los principios constitucionales, a pesar de tener una forma de interpretación y aplicación diversa a las reglas, pues están sujetos a un ejercicio de ponderación, no por ello dejan de ser normas constitucionales, por lo cual deben ser respetados por la ley. Por ende, una disposición legal incompatible con un principio constitucional debe ser declarada inexecutable, en caso de que no admita una interpretación conforme a la Carta."¹²

Por tanto, si la protección del ambiente se entiende como uno de los principios incluidos en la Carta de 1991, ésta no sólo debe ser entendida como un objetivo a alcanzarse a mediano o largo plazo, sino como una obligación presente y que tiene como fuente la Norma Fundamental colombiana.

Concatenado a lo anterior, es importante destacar el artículo 80 de la Constitución Política de 1991, que dispone lo siguiente:

"Artículo 80. El estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados..."

Según el criterio del autor, la importancia de esta norma constitucional radica en la inclusión del concepto de desarrollo sostenible como obligación que radica en cabeza del Estado y que debe ser garantizada por medio de sanciones legales y la exigencia de reparación de los daños causados al ambiente. Además,

12 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-126 de 1 de abril de 1998. M.P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

si se hace un análisis sistemático de las normas que componen la Constitución ecológica, es importante recalcar que el inciso segundo del artículo 67 Superior, en tratándose del derecho a la educación, dispone que ésta tendrá como fin formar al colombiano en la protección del ambiente. Así, el Estado, antes que imponer sanciones, debe encargarse de generar en sus conciudadanos la conciencia y el comportamiento necesarios para la racional utilización de los recursos naturales.

"El desarrollo sostenible significa que la comunidad actual viva dentro de la capacidad de carga del Planeta, esto es, al nivel en el cual la biosfera puede asimilar los desperdicios y recuperarse. Para muchos, la crisis ambiental es el resultado de vivir peligrosamente más allá de los límites de capacidad de carga de la tierra. Una sociedad sostenible vive dentro de los límites de esa capacidad de carga y considera a la Tierra como un bien que no es propio, sino prestado para que las generaciones subsiguientes la puedan usar. [...] El desarrollo sostenible implica que los recursos naturales sean utilizados adecuada y racionalmente sin poner en riesgo la integridad de los ecosistemas. Se concibe el desarrollo como un proceso armónico donde el crecimiento económico, la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la equidad social, la orientación del cambio tecnológico y las transformaciones institucionales deben estar a tono con las necesidades de las generaciones presentes y futuras."¹³

El desarrollo sostenible supone no sólo el cuidado de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades actuales, sino también las de las generaciones venideras. La Corte Constitucional, en Sentencia C-058 de 17 de febrero de 1994 hace un importantísimo aporte a la interpretación del concepto de desarrollo sostenible incluido en la Carta de 1991:

"La solidaridad intergeneracional es así el elemento que ha guiado la construcción del concepto, ya que es considerado sostenible aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Por consiguiente, el desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva.

Considera la Corte que muchas de las obligaciones ecológicas impuestas por la Carta de 1991 adquieren mayor significado a la luz de esta idea de desarrollo sostenible. Así, es claro que el derecho a un medio ambiente sano (CP art 79) incluye no sólo el derecho de los actuales habitantes de Colombia sino también el de las generaciones futuras. Igualmente, la obligación estatal de proteger la diversidad e integridad del ambiente (CP art 79 inciso 2) no debe entenderse en un sentido puramente conservacionista como la imposibilidad de utilizar productivamente los recursos

13 ARTUNDUAGA SALAS, IVÁN RODRIGO. Medio Ambiente y Evolución: algunas interpretaciones, desde la perspectiva ambiental, de la evolución humana, desde sus cimientos hasta la era del conocimiento en el siglo XXI. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010. pp.: 169 a 171.

naturales para satisfacer las necesidades de las personas, ya que los "seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible" (Principio 1 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo). Por eso, el mandato constitucional obliga a efectuar una utilización sostenible de tales recursos. Así, el Convenio sobre la Diversidad Biológica define en su artículo 2 como utilización sostenible "la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras."¹⁴

Aunados a los pronunciamientos de la Corte Constitucional referidos, es importante destacar cómo esta Corporación ha sido enfática y reiterativa en los tópicos que en este escrito se traen a colación.

De lo anteriormente expuesto queda más que claro que el Estado colombiano es el garante del desarrollo sostenible, de la protección del ambiente, de su conservación, de la vigilancia necesaria para que los recursos naturales sean explotados respetuosamente y de hacer que el funcionamiento de la administración pública y de la administración de justicia sea más respetuoso del ambiente, para que así los ciudadanos puedan disfrutar de un entorno sano y en las mejores condiciones para el mantenimiento y desarrollo de sus vidas.

2. LA PREOCUPACIÓN AMBIENTAL DE LA LEY 1437 DE 2011.

Aunque lo propio de una ley ambiental es que determina la forma en la que los ciudadanos colombianos y el Estado se relacionan con los recursos naturales, la Ley 1437 de 2011, al incluir dentro de su articulado algunas disposiciones que posibilitan el uso de las herramientas tecnológicas, tiene sin lugar a dudas consecuencias positivas en cuanto al aprovechamiento y utilización de los recursos y servicios que la naturaleza presta a sus ciudadanos y al Estado en Colombia. El ahorro en energía y uso de recursos hídricos y forestales con la incorporación de los mecanismos electrónicos por la Ley que se trata es, sin asomo de duda, evidente.

Ahora bien, es imprescindible soportar lo anterior con un ejemplo; el artículo 63 de la Ley en comento dispone lo siguiente:

Artículo 63. Sesiones virtuales. *Los comités, consejos, juntas y demás organismos colegiados en la organización interna de las autoridades, podrán deliberar, votar y decidir en conferencia virtual, utilizando los medios electrónicos idóneos y dejando constancia de lo actuado por ese mismo medio con los atributos de seguridad necesarios.*

14 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-058 de 17 de febrero de 1994. M.P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Como caso hipotético, se tomará el de las Corporaciones Autónomas Regionales y específicamente la forma en la que podrán llevar a cabo sus sesiones los Consejos Directivos, para efectos de ilustrar la forma como la Ley 1437 de 2011 hace más ecológico y ágil el funcionamiento de la administración.

La conformación de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas se encuentra establecida en el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 así:

Artículo 26. Del Consejo Directivo. *Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:*

a. El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional, o su delegado o delegados. Corresponderá al gobernador o a su delegado presidir el Consejo Directivo. Si fuesen varios los gobernadores, los estatutos definirán lo relativo a la presidencia del Consejo Directivo,

b. Un representante del Presidente de la República,

c. Un representante del Ministro del Medio Ambiente,

d. Hasta cuatro (4) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un (1) año por el sistema de cuociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la corporación. Si el territorio de la Corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional,

f. Un (1) representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación, elegido por ellas mismas,

g. Dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

PARÁGRAFO 1. Los representantes de los literales f, y g, se elegirán de acuerdo a la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio del Medio Ambiente,

PARÁGRAFO 2. En la conformación de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, se tendrán en cuenta las disposiciones de la Ley 70 de 1993.

PARÁGRAFO 3. <Parágrafo adicionado transitoriamente por el artículo 4 del Decreto 4629 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Toda decisión de gasto que recaiga sobre recursos provenientes directa o indirectamente de la Nación, deberá contar con el voto favorable del representante del Presidente de la República, hasta tanto concluyan las obras de reconstrucción y protección programadas y se haya atendido plenamente a los damnificados de la ola invernal.

Póngase el caso de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, más conocida como la CAR, que tiene jurisdicción en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y el territorio del Departamento de Cundinamarca, con excepción de los municipios incluidos en la jurisdicción de la Corporación Regional del Guavio y los municipios del Departamento de Cundinamarca que hacen parte de la jurisdicción de CORPORINOQUIA. Su jurisdicción incluye los municipios de Chiquinquirá, Saboyá, San Miguel de

Sema, Caldas, Buenavista y Ráquira en el Departamento de Boyacá¹⁵. Además, cuenta con una subsede en el municipio de Fusagasugá.

Para ejercer sus competencias de manera eficiente y eficaz, la CAR debe reunir a su Consejo Directivo con cierta periodicidad. El hecho de que su jurisdicción se extienda inclusive a municipios del departamento de Boyacá aunado con la pertenencia de alcaldes de diferentes municipios que se ubiquen dentro del espacio geográfico que se le ha adjudicado a la corporación Autónoma, hace que una sesión del Consejo Directivo de la CAR, en muchas ocasiones, sea un obstáculo antes que un catalizador en los procesos y funciones que debe cumplir la Corporación.

Sólo algunas de las consecuencias de lo que se refiere anteriormente:

- Contaminación ocasionada por el transporte de las personas que deben asistir a la sesión.
- Gastos en transporte y viáticos de los representantes de los municipios lejanos a la sede principal o subsede de la Corporación.
- Desgaste logístico.

Con el artículo 63 de la Ley 1437 de 2011 se solucionan todos estos inconvenientes. Al tener la posibilidad de sesionar virtualmente, la CAR podrá ser no sólo más ecológica, en concordancia con los objetivos que la Ley 99 de 1993 le otorgó como máximas autoridades ambientales de los territorios en los que ejercen su jurisdicción¹⁶, sino más eficiente, eficaz y económica, toda vez que la implementación de las herramientas virtuales puede convertirse, o ser, una gran fuente de ahorro.

De lo anterior la conclusión es obvia; la Ley 1437 de 2011 es innovadora al incluir los medios electrónicos como instrumentos principales para que las autoridades administrativas ejerzan sus funciones y además amigable con el ambiente al responder al principio constitucional de protección de la naturaleza.

II. ENALTECIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. UN PROCEDIMIENTO MÁS ÁGIL Y RESPETUOSO DEL DEBIDO PROCESO.

1. LA OPTIMIZACIÓN DE LA REALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

Los principios del Derecho Administrativo se erigen como faros que iluminan y como cercos que delimitan el camino que debe recorrer la Administración

15 LEY 99 DE 1993. Artículo 33.

16 Al respecto, léanse los artículos 23, 30 y 31 de la Ley 99 de 1993.

en su quehacer. Desde el punto de vista de quien escribe, los principios del Derecho Administrativo, como los generales del Derecho o los de otras ramas, no son sólo guías de interpretación o fuentes subsidiarias, sino preceptos de ineludible cumplimiento, consignados en la Constitución Política y en el Código Contencioso Administrativo, que tienen como objetivo el correcto funcionamiento de la Administración Pública para que ésta logre con su objetivo: hacer reales y tangibles los fines esenciales del Estado colombiano.

La fuente constitucional de estos Principios, principalmente los artículos 29 y 209 Superiores y todo el catálogo de derechos fundamentales que contiene la Carta Política de 1991, y la legal, el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 y el mismo artículo del todavía vigente Decreto 01 de 1984. Como se dijo, estos preceptos dirigen el funcionamiento de la administración y aseguran que los procedimientos en los que incurre la administración sean llevados a cabo de la mejor manera.

Del catálogo de principios que las normas referidas componen, se considera que la implementación de los medios electrónicos enaltece principalmente los siguientes:

- a. **Principio del debido proceso:** entendido éste como principio constitucional y como derecho fundamental, además de ser considerado como uno de los pilares del moderno Estado Social de Derecho por erigirse como la garantía de que todos los derechos que estén en juego en un proceso serán protegidos, no cabe duda de que la digitalización de los procedimientos administrativos constituye un grandísimo aporte a la materialización de este precepto. Debe entenderse que del debido proceso se desprenden la totalidad de principios, subprincipios y reglas procesales que demarcan el iter de las actuaciones administrativas y que el enaltecimiento de cada uno de los principios que a continuación se enumeran por parte de la Ley 1437 de 2011, vía la digitalización de algunos trámites, es un grandioso avance hacia la consecución de un debido proceso administrativo.
- b. **Principio de igualdad:** en virtud de este principio se protege a las personas que por sus disfuncionalidades físicas o mentales o sus especiales circunstancias económicas no pueden ejercer cabalmente sus derechos, como también a las personas que tienen todas las capacidades para ejercerlos. Piénsese en el gran beneficio que la nueva Ley trae para un discapacitado físico, dándole la posibilidad de presentar un derecho de petición desde la comodidad de su hogar o desde un lugar más cercano que la sede de la autoridad administrativa ante la cual pretenda ejercer su derecho, o para un colombiano que por el hecho de vivir en un lugar apartado le sería supremamente oneroso desplazarse para llevar a cabo este trámite.

- c. **Principio de participación:** según el numeral 6° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, en virtud de este principio las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Con la creación del Acto Administrativo Electrónico se enaltece este principio, al hacer más accesibles a la población las decisiones de la administración. Los espacios de deliberación se amplían de manera inconmensurable y la creación de las sedes virtuales y la obligación de las entidades públicas de tener al menos una dirección electrónica hacen que el ciudadano pueda estar más cerca de la administración sin necesidad de desplegar toda una serie de procedimientos agotadores y, en muchas ocasiones, poco eficaces.
- d. **Principio de publicidad:** la Ley en comento hace una invitación a las entidades públicas para que hagan uso de los medios tecnológicos existentes con el fin de que la difusión y notificación de los actos, contratos y resoluciones sean muchísimo más efectivas. En este sentido es palmario el aporte que hace la reforma al Estatuto Administrativo a la transparencia en las actuaciones y procedimientos que el aparato estatal desarrolle, aunado al ahorro en dinero, papel y demás recursos necesarios para lograr este cometido.
- e. **Principio de coordinación:** con el ejemplo expuesto en la última sección de la primera parte del ensayo queda claro cómo la nueva Ley enaltece este principio. Sin embargo, no decir que el uso de la tecnología y la implementación de las herramientas digitales hacen más sencillas las tareas de logística y organización que una entidad administrativa debe desarrollar para que sus funciones sean cumplidas cabalmente.
- f. **Principio de eficacia:** en ejercicio de este principio, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código, las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa¹⁷.
Es claro que con la utilización de los medios electrónicos se pasa por encima de grandes obstáculos que se presentan en el procedimiento administrativo. Las notificaciones se hacen mucho más fácilmente, la

17 LEY 1437 DE 2011. Numeral 11, artículo 3°.

consulta de los estados puede hacerse en la sede virtual del juzgado o la entidad administrativa y el expediente puede ser electrónico, sólo por nombrar algunos de los trámites que se agilizan con la inclusión de los instrumentos tecnológicos por la Ley 1437 de 2011.

- g. **Principio de economía:** según la Ley que se trata en este trabajo, en virtud de este precepto, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas¹⁸.

Con el simple envío de un correo electrónico o con una sesión virtual se ahorran tiempo, dinero y papel. Es sobresaliente el gran aporte que hace esta Ley en cuanto a la economía en el quehacer de la administración.

- h. **Principio de celeridad:** con arreglo a este principio, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

En cuanto a este principio, la misma Ley obliga a las autoridades a incentivar el uso de las tecnologías a favor de la diligencia de los procedimientos. Sobra hacer más comentarios al respecto.

2. EL REALCE DEL CARÁCTER TRANSVERSAL DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Mediante la Ley 162 de 1994, Colombia incorporó a su ordenamiento jurídico el Convenio sobre la diversidad biológica, adoptado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Lo dispuesto en este instrumento de derecho internacional, obliga a los Estados que lo suscriban y adopten en sus legislaciones a hacer el mejor uso de los recursos naturales y de la diversidad biológica que en ellos se encuentren, sincronizando sus políticas públicas con este objetivo. Así lo dispone el citado Convenio en varias partes de su articulado:

Artículo 10. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

a) *Integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones;*

b) *Adoptará medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica;*

[...]

18 Ibídem. Numeral 12.

e) Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.

[...]

Artículo 14. Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso

1. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.

b) Establecerá arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica...

Con esto, pretende sostenerse que la protección del ambiente como principio, derecho y objetivo trazado por la Constitución Política de 1991 es transversal a todo el ordenamiento jurídico. Debido a que la Constitución decimonónica no era muy rica en regulación ambiental y la atmósfera que se respiraba en ese entonces no preocupaba tanto como lo hace hoy a los Estados, es necesario que no sólo en lo atinente a la regulación del funcionamiento de la administración pública, sino en cualquier aspecto que pueda de alguna u otra forma afectar la Naturaleza, el ordenamiento jurídico colombiano se actualice y tome con seriedad el asunto ambiental.

Por lo anterior, se insiste que lo hecho por la Ley 1437 de 2011 es lo que debió empezar a hacerse en Colombia desde la entrada en vigencia de la Constitución actual. La utilización racional de los recursos naturales tiene un marco amplísimo que abarca prácticamente la totalidad de las actividades humanas y de los entes administrativos. La incorporación de los mecanismos electrónicos o digitales al elenco de herramientas de las que puede valerse la administración para alcanzar los fines del Estado está en completa concordancia con lo dispuesto en el Convenio de Río de Janeiro. En este sentido, Claudia María Rojas Quiñónez, haciendo alusión a la gestión racional y eficaz de los recursos naturales como uno de los corolarios del principio de prevención en materia ambiental, establece que se hace necesario el recurso a la tecnología más apta para solucionar o prevenir los problemas de deterioro ambiental¹⁹.

III. CONCLUSIONES.

Siendo un poco figurativo, debe decirse que la Ley 1437 de 2011 representa un gran avance en el camino a la reconciliación entre la administración y el

19 ROJAS QUIÑÓNEZ, CLAUDIA MARÍA. Evolución de las características y de los principios del derecho internacional ambiental y su aplicación en Colombia. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2004. pp. 173 a 176.

ambiente y de aquélla con los administrados. El llamado que hizo la Ley 527 de 1999²⁰, ya hace casi doce años, ha sido por fin respondido por el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dándole preponderancia al uso de la tecnología y siendo consciente de que por medio de ésta se facilitan los procedimientos de una forma que jamás se hubiera pensado.

Como se determinó en la última parte de la segunda sección del trabajo, la Ley estudiada hace eco a lo establecido en la Carta Política del 91 y el Convenio sobre diversidad biológica de Río de Janeiro, optimizando el uso de los recursos (papel, combustible, energía eléctrica y más) involucrados en el quehacer diario de la administración pública, dándole así un tinte ecológico, moderno y revolucionario a su funcionamiento.

Aunque queda un amplísimo espacio para cavilaciones adicionales, es preciso poner de presente que todavía existen muchísimos obstáculos en Colombia para que el uso de los medios electrónicos sea una costumbre generalizada. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el país tiene un índice de pobreza que sobrepasa el 50% de la población; además, el analfabetismo virtual es una dificultad difícil de vencer, habida cuenta de que no todos los colombianos podrán tener acceso a un computador personal y, en muchos casos, sus escasos recursos tampoco les permitirían acercarse a un café Internet. Por otro lado, la conciencia ambientalista en Colombia no ha pasado de ser un mero saludo a la bandera, a pesar de los grandes esfuerzos que han hecho organizaciones públicas y privadas para lograr que la ciudadanía tome actitudes y comportamientos diferentes frente a la situación ambiental actual. Quisiera concluir este artículo con un llamado a la humanidad y especialmente a los colombianos: los grandes cambios no se han dado desde la cúspide de las organizaciones sociales, sino desde su seno, desde cada uno de sus integrantes. Si no se deja de ver la Tierra como un bien apropiable y se continúa desangrándola como se ha hecho en las últimas décadas, la humanidad estará grabando su propia lápida.

Como le dijo el Gran Espíritu al pueblo Lakota cuando les dio sus Instrucciones Sagradas:

Cuidar de la Madre Tierra y de los otros tres colores del Hombre.

Respetar a esta Madre Tierra y a la Creación.

Honrar a toda la Vida y sustentar ese Honor.

*Sentirse agradecido desde el corazón por toda la Vida. Es a través de la Vida que existe la supervivencia: agradece al Creador en todo momento por toda la Vida.*²¹

20 Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

21 ELEXION. [URL]: <http://www.elexion.com/lakota/wisdom/texto04.htm>. Consultado por última vez el 8 de agosto de 2011 a las 11:37.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA NAVAS, OSCAR DARÍO. Algunos de los principales desarrollos normativos de la Constitución Política de 1991 en materia ambiental, en 15 años de la Constitución Ecológica de Colombia. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2006.
- ARTUNDUAGA SALAS, IVÁN RODRIGO. Medio Ambiente y Evolución: algunas interpretaciones, desde la perspectiva ambiental, de la evolución humana, desde sus cimientos hasta la era del conocimiento en el siglo XXI. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010.
- BUITRAGO BENAVIDES, DALIA MERCEDES y GUTIÉRREZ ARIAS, MARÍA MARGARITA. IDEAM. [URL]: <http://www.cambioclimatico.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=1322>.
- COLOMBIA CURIOSA. [URL]: <http://colombiacuriosa.blogspot.com/2006/04/biodiversidad.html>.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-058 de 17 de febrero de 1994. M.P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-519 de 21 de noviembre de 1994. M.P.: VLADIMIRO NARANJO MESA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-126 de 1 de abril de 1998. M.P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431 de 12 de abril de 2000. M.P.: VLADIMIRO NARANJO MESA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-339 de 7 de mayo de 2002. M.P.: JAIME ARAUJO RENTERÍA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-329 de 2010. M.P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.
- ELEXION. [URL]: <http://www.elexion.com/lakota/wisdom/texto04.htm>.
- LEY 99 DE 22 DE DICIEMBRE DE 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. D.O. No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993.
- LEY 1437 DE 18 DE ENERO DE 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. D.O. No. 47.956 de 18 de enero de 2011.
- PAPEL. [URL]: <http://www.reciclapapel.org/htm/info/tecnica/ciclo/impacto2.htm>

ROJAS QUIÑÓNEZ, CLAUDIA MARÍA. Evolución de las características y de los principios del derecho internacional ambiental y su aplicación en Colombia. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2004.

TEXTOS CIENTÍFICOS. [URL]: <http://www.textoscientificos.com/papel/impacto-ambiental>.