

19 de enero de 2017

**Señor**

**Dr. Pablo Saavedra Alessandri**

**Secretario**

**Corte Interamericana de Derechos Humanos**

**San José – Costa Rica**

**REF: Comentarios de la República de Colombia con relación a la solicitud de Opinión Consultiva presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 14 de marzo de 2016.**

*Estimado Doctor;*

*En mi calidad de Agente de la República de Colombia en la presente solicitud de Opinión Consultiva, me permito hacer entrega de los comentarios que a continuación expongo ante la honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

*Los comentarios de la referencia buscan precisar, ahondar y aclarar las diferentes posiciones y argumentos presentados, por el Gobierno que represento, en la solicitud de Opinión Consultiva presentada el 14 de marzo de 2016.*

*Agradezco de antemano la atención prestada a la presente.*

*Con sentimientos de aprecio y respeto,*



**Ricardo Abello – Galvis**

**Agente de la República de Colombia**

19 de enero de 2017

**Señor**

**Dr. Pablo Saavedra Alessandri**

**Secretario**

**Corte Interamericana de Derechos Humanos**

**San José – Costa Rica**

**REF: Comentarios de la República de Colombia con relación a la solicitud de Opinión Consultiva presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 14 de marzo de 2016.**

1. La República de Colombia, Estado solicitante de la Opinión Consultiva de la referencia, por medio del presente escrito quiere precisar algunos de los puntos que sustentan las preguntas que fueron formuladas a la Corte. En este documento el Estado Colombiano será breve y conciso en la medida que, consideramos que en todos los puntos fácticos y legales relevantes ya fueron presentados de forma clara en la solicitud misma.

2. En este momento procesal, reservándose el derecho de ampliar su posición en la fase oral, la República de Colombia desea precisar ante la Corte Interamericana tres aspectos importantes del alcance de la cuestión que le fue presentada. En este sentido, presentaremos los siguientes puntos :

I – El concepto de “... toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”, de un Estado de acuerdo con lo estipulado en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante Pacto de San José o Pacto), como reconocimiento de una “jurisdicción funcional”.

II – El alcance que le da la República de Colombia al concepto de “Grandes proyectos de infraestructura que pueden impactar de forma grave el medio ambiente”, y

III – Las consecuencias de la obligación que tienen los Estados de respetar los artículos 4§1 y 5§1 del Pacto.

**I – El concepto de “... toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”, de un Estado de acuerdo con lo estipulado en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como reconocimiento de una “jurisdicción funcional”**

3. La República de Colombia desarrolló una idea sencilla en su solicitud de Opinión Consultiva relativa a la posibilidad, poco común pero no por ello inexistente, que los Estados de una región tienen la facultad de decidir, por vía de tratado, que una región en su conjunto sea objeto de una jurisdicción común en cuanto a algún régimen específico de competencia.

4. La República de Colombia sostiene que este caso específico se presenta con relación a los Estados que tienen costa sobre el Mar Caribe y que son, a su vez, Estados parte del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del gran caribe de Cartagena de 1983 (en adelante Convenio de Cartagena o Convenio). En efecto, en el momento en el que se concluyó este Convenio los Estados parte estaban plenamente “Conscientes de su obligación de proteger el medio marino de la Región del Gran Caribe para beneficio y disfrute de las generaciones presentes y futuras”.<sup>1</sup> Bajo esta perspectiva, ellos aceptaron las obligaciones generales estipuladas en el artículo 4 del Convenio, específicamente lo enunciado en el artículo 4§1, que afirma que “Las partes contratantes adoptarán, individual o conjuntamente, todas las medidas adecuadas ... para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio...”. Ahora bien, en los términos de la Convención, el artículo 2§1 establece que “Por “zona de aplicación del Convenio” se entiende el medio marino del Golfo de México, el Mar Caribe y las zonas adyacentes del Océano Atlántico al sur de los 30’ de latitud norte y dentro de las 200 millas marinas de las costas atlánticas de los Estados a que se hace referencia en el artículo 25 del Convenio”. De lo anterior, queda absolutamente claro que los Estados parte del Convenio se

---

<sup>1</sup> Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, Cartagena de Indias, 24 marzo 1983. Considerandos, pág 1.

reconocieron mutuamente la obligación de proteger, reducir y controlar, de forma individual o colectivamente de toda la polución en el área del Gran Caribe. Esta obligación asumida por cada uno de los Estados parte *vis-à-vis* de esa unidad denominada Gran Caribe, implica necesariamente que la competencia respectiva también fue reconocida. Es evidente que, al exigirle a un Estado una obligación con relación a ese conjunto denominado “Gran Caribe” se le está reconociendo igualmente la jurisdicción respectiva en dicha zona. Esta competencia es en la que, en su delimitación espacial, se encuentra comprendido el Mar Caribe y que se encuentra limitado materialmente a las actuaciones de los Estados parte que deben y tienen el derecho de adelantar, de conformidad con el derecho internacional, la protección, la reducción y el control de la polución en la zona del “Gran Caribe”. Los Estados que realicen estas actuaciones son las que la República de Colombia califica de “jurisdicción funcional”.

5. Esta “jurisdicción funcional” significa que desde la perspectiva de la protección, de la reducción y del control de la polución del Mar Caribe los Estados parte de la Convención de Cartagena pueden y/o deben actuar de conformidad con el derecho internacional – es decir la “función” a la que reenvía la “función jurisdiccional” – sus obligaciones y las competencias inherentes que conlleva tienen un alcance sobre la totalidad del Gran Caribe. Es decir, que hay una “jurisdicción” que conlleva *per se* un conjunto de derechos y obligaciones reconocidos o impuestos a un Estado con relación a un espacio territorial<sup>2</sup> y/o a unas personas. Estas obligaciones y competencias, es decir, la “jurisdicción funcional” – le son aplicables al conjunto de hombres y mujeres que residen, o se encuentran, en la zona de aplicación de ésta jurisdicción. Es decir, la zona del Gran Caribe. Lo anterior independientemente del Estado en el que dichas personas se encuentren.

6. De acuerdo con la anterior constatación, la Corte puede formularse dos preguntas que la República de Colombia considera pertinente aclarar en la presente instancia.

7. En primer lugar, la corte puede preguntarse sobre la existencia de un vínculo jurídico entre el establecimiento, por el Convenio de Cartagena, de una “jurisdicción funcional”, ya

---

<sup>2</sup> El alcance de la palabra territorial incluye, además del territorio en sí mismo, los diferentes espacios marítimos consagrados en el derecho internacional.

explicada, y el concepto de “el individuo que se encuentra bajo la jurisdicción” de un Estado de acuerdo con el Pacto de San José. Es decir, lo que se le solicita a la Corte es que establezca, si hay un vínculo jurídico entre la Convención de Cartagena y el Pacto de San José.

8. Para la República de Colombia, bajo esta perspectiva, el Pacto no puede leerse “en el vacío”. Es decir, debe ser interpretado de acuerdo con todo el *corpus iuris* que busca proteger los derechos humanos en aquellos Estados que son parte del Pacto. Lo anterior, es particularmente cierto especialmente en el tema que nos ocupa, es decir, cuando se trata del “individuo que se encuentra bajo la jurisdicción” de un Estado. Este concepto no se encuentra definido en la Convención, en consecuencia es necesario acudir a la definición que nos da el Derecho Internacional Público. En este sentido, nos permitimos reenviar a los párrafos 82 a 86 de la solicitud de Opinión Consultiva presentada el 14 de marzo del año 2016. Este concepto, que se deduce de la Convención y que es fuente del derecho internacional, hace parte de esta área del derecho y, en consecuencia, aclara el concepto establecido en el Pacto, en relación con aquellos Estados que son parte del Pacto y que a la vez lo son del Convenio de Cartagena.

9. Un segundo punto al que puede llegar a quedar confrontada la Corte es aquella de saber si es razonable admitir que la jurisdicción que se ejerce en el Mar Caribe, desde la perspectiva de la protección del medio ambiente le pueda ser reconocida a todos los Estados parte del Pacto. Esta inquietud surge en la medida que lo usual es que la jurisdicción, o competencia, territorial sea exclusiva. Esto en la medida que, por lo general, se ha considerado como exclusiva de los Estados por ser una consecuencia de la soberanía territorial. Lo anterior conlleva directamente a preguntarse si una misma persona puede estar, bajo la perspectiva del pacto, bajo la jurisdicción de varios Estados; situación que variará de acuerdo con las circunstancias específicas de cada caso en concreto.

10. La República de Colombia expuso brevemente su opinión al respecto en el párrafo 93 de la solicitud de Opinión Consultiva cuando hizo referencia al concepto de “Condominio Ambiental”.

11. El concepto de Condominio es conocido en la medida que se trata de una figura clásica del derecho internacional; hace referencia a aquel territorio sobre el que varios Estados acordaron ejercer de forma conjunta la soberanía. Es decir, una “jurisdicción” exclusiva en la medida que solamente los Estados parte la pueden ejercer de forma conjunta. A modo de ejemplo de este tipo de ejercicio conjunto de competencias estatales, no necesariamente de condominio, son aquellas creadas por organizaciones internacionales en la medida que los Estados parte le ceden competencias, este es el caso de la Unión Europea. Ahora bien, aunque la Unión Europea es generalmente presentada como un organismo de integración, es claro a la luz de esta calificación, que ella [la UE] no lo hace en ejercicio del mandato otorgado por los Estados parte, sino que ejerce con autonomía ciertas competencias. Es claro que las competencias de las que goza la Unión Europea fueron recibidas por la voluntad clara y manifiesta de los Estados parte. Esta quedó plasmada en los tratados constitutivos para ser ejercida en el territorio de la Unión.

12. De lo anterior queda claro que la jurisdicción territorial no está exclusivamente reservada a un solo Estado, en consecuencia puede ser ejercida de forma conjunta si los Estados respectivos así lo han acordado. Esto tiene su fundamento en el derecho internacional (el condominio o la organización internacional son un claro ejemplo de ello). Ahora bien, para la República de Colombia en la Zona del Gran Caribe hay un condominio que fue creado por los Estados parte del Convenio de Cartagena. Se trata, evidentemente, de un condominio *sui generis*, en el que los Estados parte acordaron ejercer, así como se les reconoció el derecho de ejercer ciertas competencias ambientales. Es decir se creó una “jurisdicción ambiental” sobre un territorio que hace parte de un bien común denominado el Gran Caribe y específicamente el Mar Caribe.

13. De acuerdo con todo lo anterior, queda claro que lo relativo a determinar bajo la jurisdicción de qué Estado se encuentra una persona que está en el territorio del “Condominio Ambiental” dependerá de las circunstancias específicas de cada caso en concreto.

14. *A priori*, una persona no puede ser considerada como estando bajo la jurisdicción de varios Estados, bajo la perspectiva del artículo 1§1 del Pacto de San José, aunque esto puede

ser objeto de amplias discusiones, una persona depende *a priori* de la jurisdicción de un Estado, pero el hecho de que el Estado en mención pueda variar de acuerdo con las circunstancias puede inicialmente sorprender a más de una persona. Sin embargo, esto no tiene nada de original en la medida que esta hipótesis, la de la “jurisdicción circunstancial” se da, a modo de ejemplo, cuando las fuerzas militares de un Estado toman el control de una parte del territorio de otro Estado. Bajo la perspectiva del Pacto, las personas que se encuentran sobre el territorio del Estado “que controla” se encuentran bajo su jurisdicción, a pesar de tratarse de una situación totalmente circunstancial.

15. Bajo la hipótesis del “Condominio Ambiental”, que es el actual objeto de análisis, las circunstancias que nos permiten considerar que una persona que reside en la región del Gran Caribe y bajo la jurisdicción de un Estado en particular fueron presentados por la República de Colombia en el punto iv) de la pregunta I formulada en la solicitud de Opinión Consultiva: esta jurisdicción sería reconocida “que, como consecuencia de un daño al medio ambiente o de un riesgo de daño ambiental en la zona protegida por el convenio de que se trate, y que sea atribuible a un Estado Parte – del convenio y del Pacto de San José, los derechos humanos de la persona en cuestión hayan sido violados o se encuentren amenazados.

16. A modo de conclusión de este primer punto, podemos decir que el concepto de “jurisdicción funcional” para proteger y salvaguardar los derechos humanos existe en la zona del Gran Caribe se cristaliza como consecuencia de la interpretación acumulativa de dos tratados específicos; por un lado el Pacto de San José y, por el otro, el Convenio de Cartagena. Por ser tratados que se encuentran en vigor, contienen una serie de obligaciones ya existentes para todos aquellos Estados que son parte de estos dos tratados. En efecto, el Pacto es vinculante en materia de derechos humanos y el Convenio es vinculante en materia ambiental. En consecuencia, cuando un acto afecta, o puede llegar a afectar, el medio ambiente marino en la Zona del Gran Caribe y también los derechos humanos, estos dos tratados deben ser interpretados como una unidad y es por esta razón que hay una “jurisdicción funcional” en materia de derechos humanos en ese “condominio ambiental” que es la zona del Gran Caribe.

## **II – Sobre el concepto de “Grandes proyectos de infraestructura que pueden impactar de forma grave el medio ambiente”**

17. La República de Colombia invocó el concepto de “Grandes proyectos de infraestructura que pueden impactar de forma grave el medio ambiente” en la solicitud de Opinión Consultiva, específicamente lo hizo en los párrafos 2 y 38 y s.s.. Entre otras, la República de Colombia citó en el párrafo 38 de la solicitud el extracto de un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el que se hace referencia a las amenazas que “los megaproyectos de infraestructura o desarrollo, tales como carreteras, canales, represas, puertos o afines...” como susceptibles de causar un daño al medio ambiente de una forma tal que generen un perjuicio a los derechos humanos.

18. Es necesario resaltar que esta noción no aparece en la formulación de las preguntas jurídicas formuladas a la Corte. Esto deja en claro que la República de Colombia hizo referencia a los “Grandes proyectos de infraestructura que pueden impactar de forma grave el medio ambiente marino” que a modo de ejemplo, con el fin de establecer de forma concreta determinado tipo de actividad que podría conllevar ciertas consecuencias tan graves que las personas que se verían afectadas, a pesar de estar ubicadas en un tercer Estado, se verían privadas de sus derechos a pesar de estar garantizados en el Pacto de San José. Se trata, entre otras, de un ejemplo que no agota todas las diferentes hipótesis que se pueden llegar a presentar por el desarrollo de otras actividades que pueden llevar al mismo resultado. La República de Colombia siguió un proceso ilustrativo con el fin de mostrar que las preguntas jurídicas que fueron presentadas en la solicitud de Opinión Consultiva no son puramente teóricas sino que, se pueden plasmar en realidades absolutamente concretas.

19. Aclarado lo anterior, la República de Colombia quiere reafirmar que su posición no es que toda infraestructura es, o puede ser, susceptible de afectar gravemente el medio ambiente. No es ni la idea que se presentó, ni la idea que debe entenderse de la solicitud de Opinión Consultiva. Dicha propuesta carecería de sentido en la medida que conllevaría a pretender que, en la práctica, serían jurídicamente peligrosas prácticamente todas las obras de ingeniería civil. Lo que realmente está en discusión no son todos los grandes proyectos de

infraestructura, solamente aquellos que se puede razonablemente afirmar que, como consecuencia de su construcción, o de su puesta en funcionamiento, son de tal magnitud que por su naturaleza misma van a causar un grave perjuicio al medio ambiente de una forma tal que los derechos humanos se verían afectados. Es decir, dicho de otra forma, lo que define los grandes proyectos, no es que se trate de una obra de ingeniería, no es que sean “grandes megaproyectos”, de acuerdo con lo sostenido por la Comisión. Lo que caracteriza los proyectos en la solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Colombia a la Corte Interamericana es que sean de tal naturaleza que afecten de forma grave el medio ambiente, de una forma tal que afecte los derechos humanos. En consecuencia no es factible dar una definición de los “Grandes proyectos” invocados por Colombia, a menos que sea haciendo referencia a ciertas consecuencias que pueden llevar a pensar razonablemente que afectarán de forma grave el medio ambiente y los derechos humanos.

### **III – Las consecuencias de la obligación que tienen los Estados de respetar los artículos 4§1 y 5§1 del Pacto de San José en el contexto fáctico descrito en la solicitud de Opinión Consultiva**

20. En el marco de la tercera pregunta que se le formuló a la Corte, se busca determinar en qué situaciones un Estado causa, o podría causar, o deja causar, importantes daños al medioambiente en la zona del Gran Caribe al punto que los derechos humanos de las personas que se encuentran en el territorio de otros Estados se verían afectados. La pregunta busca establecer con claridad lo que esta situación implica con relación a las obligaciones plasmadas en los artículos 4§1 y 5§1 del Pacto de San José.

21. La República de Colombia quiere resaltar que, a su modo de ver, estas obligaciones en ningún momento buscan impedir que los Estados del Caribe que realicen proyectos de infraestructura en aras de buscar un desarrollo económico. Es cierto que, teóricamente, podría suceder que haya un caso extremo en el que un gran proyecto de infraestructura sea tan perjudicial para el medio ambiente y, en consecuencia, igualmente perjudicial para los derechos humanos que ese proyecto no sea viable. En consecuencia el Estado debe iniciar nuevos estudios que permitan realizar los cambios que sean necesarios en aras de hacer un

proyecto que sea viable. En caso contrario, es evidente que el Estado incurriría en una clara violación de derechos humanos y, en consecuencia, habría una responsabilidad internacional del Estado, con las consecuencias que se derivan de este tipo de hechos.

22. Ahora bien, la República de Colombia considera que una hipótesis como la señalada en el párrafo anterior es prácticamente imposible que se presente, sobre todo si los artículos 4§1 y 5§1 son respetados en la medida que el principal objetivo de éstos es precisamente prevenir que hechos que atenten contra ellos se produzcan.

23. Es claro que, tal y como se desprende de la solicitud de Opinión Consultiva, la tesis que la República de Colombia sostiene es que los artículos arriba mencionados deben ser interpretados a la luz de las actuales normas consuetudinarias en materia ambiental, es decir, la obligación de *prevenir*. Esto es jurídicamente lógico en la medida que tanto las normas que buscan proteger los derechos humanos, como aquellas que buscan proteger el medio ambiente, tienen como su principal objeto y fin *prevenir* situaciones y/o hechos que afecten alguna(s) de las normas mencionadas (en este sentido ver la solicitud de Opinión Consultiva, párrafos 118 y 119). Esta tesis tiene, además, sustento jurisprudencial en la medida que tanto la Corte como la Comisión han aceptado en sus decisiones que los mecanismos de prevención típicos del derecho del medio ambiente son también normas de derechos humanos (ver párrafos 135 – 138 y 142 – 143 de la solicitud de Opinión Consultiva). Sin embargo, la República de Colombia considera que el vínculo entre derechos humanos y derecho del medio ambiente debe ser reconocido en el marco interpretativo de los artículos 4§1 y 5§1 del Pacto de San José.

24. Para terminar, y a modo de conclusión general, la República de Colombia busca con la presente solicitud de Opinión Consultiva que las preguntas formuladas en ella sean contestadas en el sentido de determinar:

- a. Si existe un vínculo entre el Pacto de San José y el Convenio de Cartagena que crea una “jurisdicción funcional” que obliga a los Estados parte de los dos tratados a proteger de forma conjunta el Gran Caribe, y

- b. Si hay un vínculo directo entre el derecho del medio ambiente y los artículos 4§1 y 5§1 del Pacto de San José en la medida que la obligación de *prevenir* hace parte del *corpus iuris* consuetudinario del derecho ambiental contemporáneo y, en consecuencia estas normas deben ser interpretadas de forma conjunta para *prevenir* que un impacto ambiental negativo afecte los derechos humanos garantizados en los artículos 4§1 y 5§1 del Pacto de San José.

No siendo más el motivo de la presente, de ustedes me suscribo.

Cordialmente,



**Ricardo Abello – Galvis**

**Agente de la República de Colombia**