

La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991*** - ****

Environmental Democracy and the Escazu Agreement in Colombia since the Ecological Constitution of 1991

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo argumentar que, si bien Colombia cuenta con un marco jurídico avanzado respecto de los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, así como sobre las personas defensoras del ambiente, basado en la Constitución Política, su implementación efectiva presenta grandes desafíos que podrían ser superados a través de la ratificación del Acuerdo de Escazú en esta materia. Este instrumento regional puede servir como una herramienta para mejorar los estándares ya alcanzados para la protección del ambiente en el país. Con base en la investigación realizada, se concluye que el tratado es completamente compatible con la Carta Política y es un potencializador del mandato constitucional. Su ratificación significaría un paso hacia el fortalecimiento de varios ejes estructurales de la Constitución de 1991 y demostraría coherencia entre los mismos.

* Profesora de carrera académica de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia); directora de la especialización y de la maestría en Derecho y Gestión Ambiental y supervisora de la clínica jurídica Grupo de Acciones Públicas - GAP de la misma universidad. Abogada y doctora en Derecho. Contacto: lina.munoz@urosario.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6348-9825>

** Candidata a magíster en Derecho y Gestión Ambiental de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Abogada y especialista en Derecho Ambiental. Contacto: mariaal.lozano@urosario.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2233-0994>

*** Recibido el 31 de enero de 2021, aprobado el 4 de junio de 2021.

Para citar el artículo: MUÑOZ ÁVILA, L. y LOZANO AMAYA, M. A. *La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991*. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 50, septiembre-diciembre de 2021, 165-200.

**** El presente artículo es resultado del proyecto finalizado de investigación “Fortaleciendo la democracia ambiental en Colombia a través de la implementación del Acuerdo de Escazú”, financiado por la Dirección de Investigación de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.07>

La implementación jurídica del Acuerdo de Escazú es una oportunidad única para reafirmar los compromisos contenidos en la Constitución Ecológica, treinta años después de su promulgación.

PALABRAS CLAVE

Democracia ambiental, información ambiental, participación pública, justicia ambiental, personas defensoras del ambiente, Constitución Ecológica, Acuerdo de Escazú.

ABSTRACT

This article aims to argue that, despite the fact that Colombia has an advanced legal framework regarding the rights of access to information, participation and justice in environmental matters and about environmental rights defenders based on the National Constitution, the major challenges presented by its effective implementation could be overcome through the ratification of the Escazú Agreement on this matter. Thus, this regional instrument would serve as a tool to improve the standards and achieve the protection of the environment in the country. Based on the research carried out, this paper concluded that this treaty is completely compatible with the Political Constitution and is a potentiator of the constitutional mandate. Its ratification would constitute a step towards the strengthening of several structural axes of the Constitution of 1991 and would demonstrate coherence between them. In this way, the legal implementation of the Escazú Agreement is a unique opportunity to reaffirm the commitments contained in the Ecological Constitution, thirty years after its promulgation.

KEYWORDS

Environmental democracy, environmental information, public participation, environmental justice, environmental human rights defenders, Ecological Constitution, Escazú Agreement.

SUMARIO

Introducción. 1. Metodología. 2. Resultados. 2.1. Surgimiento del Acuerdo de Escazú sobre los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. 2.1.1. Rasgos característicos de la estructura del Acuerdo de Escazú. 2.2. Fundamentos constitucionales para la democracia ambiental en Colombia. 2.2.1. Los principios internacionales y constitucionales y el Acuerdo de Escazú. 2.3. Los derechos de acceso en asuntos ambientales en

Colombia y su relación con el Acuerdo de Escazú. 2.3.1. El derecho de acceso a la información ambiental. 2.3.2. El derecho de acceso a la participación ambiental. 2.3.3. El derecho de acceso a la justicia ambiental. 2.3.4. La protección de las personas defensoras del ambiente. Conclusiones. Referencias.

INTRODUCCIÓN

El constituyente colombiano de 1991, de forma visionaria, incorporó en el texto constitucional más de 30 disposiciones que definen principios, valores, deberes y derechos relacionados con asuntos ambientales, lo que ha llevado a definirlo como “Constitución Ecológica”. Esta concepción amplia de la relación entre la sociedad y la naturaleza, que se incorporó hace tres décadas al ordenamiento jurídico constitucional, desarrolló una serie de deberes relativos al reconocimiento de derechos como el ambiente sano, de la que se desprende la visión de los asuntos ambientales desde tres visiones: i) la ética, como un principio biocéntrico; ii) la económica, sujeta al principio de desarrollo sostenible, y iii) la jurídica, como una forma de responder a las amenazas que representa la crisis ambiental por la explotación y el agotamiento de los recursos naturales¹. A partir de allí, se incorpora la obligación de realizar todas las acciones necesarias para responder a los retos de cada una de estas visiones, lo que ha llevado a la Corte Constitucional a pronunciarse sobre la importancia de “elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de los valores colectivos frente a valores individuales”, especialmente en materia ambiental.

La consagración constitucional del derecho al ambiente sano en el artículo 79 ha logrado que el ordenamiento jurídico colombiano deba leerse a la luz de los preceptos protectores del ambiente y en clave de derechos humanos y democracia². Allí el ambiente goza de una triple dimensión: “es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección”³.

En el derecho internacional de los derechos humanos, el reconocimiento del ambiente como derecho humano ha sido progresivo, ya que “el derecho a vivir en un medio ambiente sano se ha ido desarrollando y cobrando

1 Corte Constitucional. Sentencia T-129 de 2011, expediente T-2451120. M.P. Jorge Iván Palacio.

2 Corte Constitucional. Sentencia C-467 de 2016, expediente D-11189. M.P. Luis Guillermo Guerrero.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992, expediente T-785. M.P. Alejandro Martínez.

importancia, hasta que su innegable vínculo con los derechos humanos ha sido reconocido por parte de la comunidad internacional”⁴. Así mismo, se ha evidenciado que para el ejercicio pleno del derecho sustantivo al ambiente sano se requiere su interrelación con tres derechos humanos de naturaleza procedimental⁵, y que se constituyen como pilares de la democracia ambiental. Este concepto se orienta hacia la efectiva implementación del derecho de acceso y divulgación de la información ambiental; la participación pública en las decisiones ambientales, y la garantía de acceso a los mecanismos judiciales y administrativos de la justicia ambiental⁶.

Los derechos procedimentales ambientales cobran aún mayor relevancia frente a los de carácter sustancial⁷ cuando logran un reconocimiento en instrumentos jurídicos fundamentales como lo son las constituciones nacionales, ya que esto estimula la creación de instituciones y mecanismos para su implementación efectiva al interior de los Estados⁸.

Durante sus treinta años de vigencia, la Constitución Ecológica ha guiado la elaboración e implementación de la legislación ambiental y el abordaje de los conflictos ambientales. Lo anterior se ha complementado con la adquisición progresiva de compromisos internacionales por el país, como lo son la Convención Marco de Cambio Climático, el Protocolo de Kioto, el Protocolo de Montreal, el Acuerdo de París⁹ y el Convenio de Minamata, entre otros, los cuales deben interpretarse de manera sistémica con todo el contenido de la Constitución, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional¹⁰.

4 AGUILAR CAMPOS, M. F. *Derechos humanos y medioambiente. La situación de los defensores ambientales en América Latina, y los obstáculos legales e institucionales para su actuar*. En *Anuario de Derechos Humanos*. 16(1), 2020, 61. DOI: <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2020.53136>

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

6 CARVAJAL GALLEGOS, S. *El Acuerdo de Escazú: una oportunidad para avanzar regionalmente hacia la protección ambiental en tiempos de crisis*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2019. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/31301/Medioambienta%20PIPEC.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=17>

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

8 BYE, V. y ØSTEBØ, P. *Democracy and Human Rights in Contemporary Latin America (2015-2020). Trends, challenges, and prospects*. CMI Report N.º 01; CMI Report 2020:01, p. 69. CHR Michelsen Institute, 2020. Disponible en: www.cmi.no

9 MUÑOZ ÁVILA, L. y QUINTERO GIRALDO, C. *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con el Acuerdo de París sobre cambio climático en Colombia*. En JIMÉNEZ, H. y LUNA, M. (eds.), *Crisis climática, transición energética y derechos humanos. Crisis climática, derechos humanos y los Acuerdos de París y Escazú*. Fundación Heinrich Böll, 2020, 274.

10 Corte Constitucional. Sentencia T-129 de 2011, expediente T-2451120. M.P. Jorge Iván Palacio.

La Constitución Política de Colombia vigente también fue cimentada sobre el modelo democrático según el cual todas las personas tienen el derecho de participar en las decisiones que las afectan. La democracia participativa es un eje fundante del sistema jurídico colombiano, que tiene una dimensión sustancial, como principio y como derecho humano, y otra procedimental, a través de reglas, escenarios y mecanismos para materializarla¹¹. De esta manera, la democracia se manifiesta en todos los campos de la vida nacional, y uno de ellos es el ambiental, el cual también quedó consignado en el artículo 79 superior. La democracia ambiental no solo implica la garantía de poder incidir en procesos de toma de decisiones, sino que se complementa con dos elementos esenciales: el derecho a obtener información de manera clara, oportuna y expedita, y el derecho a la justicia preventiva o reparadora en asuntos ambientales. Estos derechos de acceso también gozan de la categoría de fundamentales en Colombia.

En este contexto, se resalta que la normativa constitucional incorpora estándares para la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información en los artículos 23, 49, 58, 63, 79, 80, 81, 90, 95-8 y 268-7; a la participación en los artículos 7.º, 79, 246 y 339, y a la justicia en los artículos 79, 80, 86, 87, 88, 89, 90, 150, 246, 277-4 y 282-5. Estos derechos se complementan con el reconocimiento de la labor de quienes los ejercen cotidianamente y defienden los derechos humanos en el país a través de los postulados contenidos en los artículos 10, 11, 79 y 366 constitucionales. Los derechos fundantes de la democracia ambiental también fueron reconocidos por el derecho internacional ambiental en 1992, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y de forma más reciente en 2018 para los países de América Latina y el Caribe, en un novedoso instrumento jurídico vinculante denominado Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, más conocido como el Acuerdo de Escazú.

El Acuerdo de Escazú es una apuesta regional que le proporciona a Colombia una oportunidad sin precedentes para potencializar sus postulados constitucionales sobre los derechos humanos y la protección ambiental, a través del fortalecimiento de los estándares nacionales: si bien estos existen, han presentado múltiples retos en su implementación, pues contar con las normas no ha sido suficiente para lograr los fines constitucionales. En este escenario, los artículos del Acuerdo de Escazú aportan lineamientos que se leen con el mismo espíritu de la Constitución Nacional¹². Como se mostrará en este artículo, la Constitución colombiana y el Acuerdo de Escazú tienen

11 Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015, expediente PE-038. M.P. Mauricio González.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-467 de 2016, expediente D-11189. M.P. Luis Guillermo Guerrero.

muchos aspectos en común, ya que la protección del ambiente y el desarrollo sostenible son un eje transversal en las dos normas. Dicho tratado regional puede ayudar al Estado colombiano a cumplir de mejor manera sus obligaciones de:

(i) proteger su diversidad e integridad, (ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, (iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, (iv) fomentar la educación ambiental, (v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, (vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, (vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente; y (viii) cooperar con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera¹³.

Lo anterior en colaboración con los demás actores sociales, también responsables de esta tarea, como lo ha reiterado la Corte Constitucional en sus sentencias C-320 de 1998, C-150 de 2005 y C-443 de 2009¹⁴.

El presente artículo tiene como objetivo argumentar que, si bien Colombia cuenta con un marco jurídico avanzado respecto de los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, así como sobre las personas defensoras del ambiente, basado en la Constitución Nacional, los diversos desafíos que presenta su implementación efectiva podrían ser superados a través de la ratificación del Acuerdo de Escazú. Este instrumento puede servir como una herramienta para mejorar los estándares ya alcanzados para la protección del ambiente en el país. Para demostrar lo anterior, se procede a identificar los rasgos característicos del Acuerdo de Escazú, con el fin de analizar los principios jurídicos y las bases constitucionales, normativas y jurisprudenciales para su implementación.

1. METODOLOGÍA

Para desarrollar lo enunciado, el texto se divide en tres secciones que se construyeron con base en el método deductivo de investigación a través de la revisión de la doctrina jurídica nacional e internacional y de la normativa y la jurisprudencia en Colombia. Se trata de una investigación socio-jurídica con alcance explicativo y analítico. Este artículo hace parte del proyecto de investigación finalizado “Fortaleciendo la democracia ambiental en Colombia a través del Acuerdo de Escazú”, de la Universidad del Rosario, en cuyo

13 Corte Constitucional. Sentencia T-129 de 2011, expediente T-2451120. M.P. Jorge Iván Palacio.

14 Corte Constitucional. Sentencia C-320 de 1998, expediente O.P.024. M.P. Eduardo Cifuentes; Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015, expediente PE-038. M.P. Mauricio González, y Corte Constitucional. Sentencia C-443 de 2009, expediente D-7419. M.P. Humberto Sierra.

ámbito se realizaron grupos focales con organizaciones de la sociedad civil, congresistas, sector privado, personas defensoras del ambiente y periodistas. Así mismo, los estándares del Acuerdo de Escazú fueron contrastados con los de la Constitución de Colombia y el ordenamiento jurídico nacional. Así pues, en primer término, se presentan los antecedentes y la estructura del Acuerdo de Escazú (2.1); a continuación, se analizan los principios del Acuerdo de Escazú desde la perspectiva de la Carta Política (2.2); luego, se estudian los derechos humanos procedimentales de la democracia ambiental en Colombia y su relación con el tratado regional (2.3). Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

2. RESULTADOS

2.1. Surgimiento del Acuerdo de Escazú sobre los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe

El Acuerdo de Escazú fue negociado por los países de América Latina y el Caribe entre 2014 y 2018 con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su calidad de Secretaría Técnica. Fue adoptado el 4 de marzo de 2018 en Escazú (Costa Rica) y se abrió a la firma y ratificación de los 33 países de la región el 27 de septiembre de 2018 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York¹⁵. Es el único convenio de naturaleza jurídicamente vinculante que surgió de la Cumbre de Río+20 y busca implementar efectivamente el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo que consagró los tres derechos que corresponden a los pilares de la democracia ambiental¹⁶. Fue negociado de manera libre y voluntaria bajo el principio de soberanía por representantes de los ministerios de Ambiente y de Relaciones Exteriores de veinticuatro Estados latinoamericanos y caribeños, y contó con una significativa participación del público¹⁷.

Este tratado incorpora una visión explícita sobre la interdependencia entre los derechos humanos y el ambiente, con un énfasis en las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad. De acuerdo con su preámbulo,

15 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Report of the Third Meeting of the Forum of the Countries of Latin America and the Caribbean on Sustainable Development. LC/FDS.3/6. CEPAL, 2019, 62.

16 GUERRA, S. y PAROLA, G. *Implementing Principle 10 of the 1992 Rio Declaration: A Comparative Study of The Aarhus Convention 1998 and The Escazú Agreement 2018*. En *Revista Jurídica*, Universidad de Curitiba. Vol. 2-55, 2019, 1-33.

17 DE SILVA, L. *Escazú Agreement 2018: A Landmark for the LAC Region*. En *Chinese in Journal of Environmental Law*. Vol. 2-1, 2018, 93-98. DOI: <https://doi.org/10.1163/24686042-12340024>

parte de la premisa de que los derechos procedimentales ambientales son determinantes para implementar de mejor manera otros temas de la agenda ambiental global, como el cambio climático, la biodiversidad, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los residuos y desechos tóxicos, entre otros.

Según su artículo 1.º, el objetivo de este instrumento legal vinculante es lograr la garantía plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de manera oportuna y adecuada, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible en los países de América Latina y el Caribe¹⁸.

Con este postulado, el Acuerdo de Escazú reafirma un entendimiento de lo ambiental que también ha sido señalado por la Corte Constitucional colombiana al reconocer que la protección del ambiente representa un interés superior, que se acompaña del respeto de los tres derechos de acceso en asuntos ambientales ya que estos son “la manera más adecuada de resolver los conflictos ambientales y generar consensos en las políticas públicas sobre la conservación de los ecosistemas”¹⁹.

El proceso de negociación del Acuerdo de Escazú es una muestra de cómo los países de América Latina y el Caribe pueden, bajo un enfoque de concertación, progresividad, y multilateralismo, enfrentar “desafíos comunes y reforzar la gobernanza ambiental regional contribuyendo al progreso social y económico, así como a la sostenibilidad ambiental”²⁰. Según su artículo 26, este Acuerdo entraría en vigor noventa días después de depositado el onceavo instrumento de ratificación o adhesión. Esto ocurrió el 22 de abril de 2021, lo que habilita la celebración de las Conferencias de las Partes (art. 15)²¹.

2.1.1. Rasgos característicos de la estructura del Acuerdo de Escazú

El tratado regional está compuesto por un preámbulo y 26 artículos y sigue la estructura tradicional dada a este tipo de normas por el derecho internacional público. Cuenta con dos partes que esta investigación denomina “dogmática”

18 BENDER, M. *Environmental Law en Guide to International Legal Research*. 2019, 7-15. Disponible en: <https://advance-lexis-com.ez.urosario.edu.co/api/document?collection=analytical-materials&id=urn:contentItem:5W6T-MND0-R03K-M4S6-00000-00ycontext=1516831>

19 Corte Constitucional. Sentencia C-041 de 2017, expedientes D-11443 y D-11467. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza y Jorge Iván Palacio, y Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2017, expediente T-5.315.942. M.P. Alberto Rojas.

20 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Report of the Third Meeting of the Forum of the Countries of Latin America and the Caribbean on Sustainable Development. LC/FDS.3/6. CEPAL, 2019, 62.

21 Entró en vigor el 22 de abril de 2021 y ha sido firmado por más de dos terceras partes de los Estados de la región.

y “orgánica y de procedimiento”. Los artículos del 1 al 11 constituyen la parte “dogmática”, con la incorporación de un objetivo, definiciones, principios y obligaciones. El núcleo de las disposiciones se encuentra en los artículos del 5 al 11, en donde se determinan los estándares de derechos humanos para la garantía de los cinco pilares del tratado que deben ser respetados por los Estados: los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, la protección de las personas defensoras del ambiente y los lineamientos sobre el fortalecimiento de capacidades y la cooperación para los Estados. Esto visibiliza el enfoque basado en los derechos para garantizar una buena gobernanza ambiental transparente y participativa con impacto en todos los ciudadanos²².

Sobre esta parte, y en general respecto del tratado, se resalta que, si bien se trata de una norma de *hard law*, en múltiples ocasiones sus disposiciones incorporan un lenguaje de *soft law* que puede facilitar o flexibilizar el cumplimiento de las obligaciones, como ocurre por ejemplo en los artículos 4.2, 4.10, 6.13 o 7.16 con los verbos “velará”, “podrán promover”, “incentivará” o “realizará esfuerzos”, respectivamente, entre muchos otros. Debido a esto, los países que se obliguen con este tratado internacional deberán tomar en cuenta no solo las disposiciones aquí contenidas sino también otros criterios normativos e indicadores de derechos humanos que contribuyan a definir el alcance de los estándares del Acuerdo de Escazú.

Otro elemento relevante de esta sección se encuentra en el artículo 2 sobre las definiciones. Allí se establece que los titulares de los derechos son los nacionales y los sujetos a la jurisdicción nacional de un Estado Parte, lo que el Acuerdo de Escazú denomina el “público”. Está conformado por “una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte”. Concepto que no presenta ninguna variación respecto de la tradición del derecho internacional en las últimas décadas.

El régimen de acceso a la información en asuntos ambientales se construye a partir de los artículos 5 y 6, los cuales abordan las obligaciones de accesibilidad, generación y divulgación de la información a partir de estándares sobre denegación, condiciones aplicables para la entrega, mecanismos de revisión independiente y sistemas de información, entre otros. De allí surgen compromisos en diferentes vías: por una parte, acciones que permitan que las personas tengan acceso a información ambiental, a recibirla de las autoridades competentes, sin demoras, y sin que se les niegue injustamente (art. 5); así como medidas para que las autoridades generen, recopilen y difundan información ambiental de manera proactiva y frecuente (art. 6).

22 BRUCH, C., WEINTHAL, E. y TROELL, J. *Water Law and Governance in Post-Conflict Settings*. En *Review of European, Comparative and International Environmental Law*. 29(1), 2020, 7-20. DOI: <https://doi.org/10.1111/reel.12319>

En lo que concierne al marco de participación pública en asuntos ambientales, construido en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú, el instrumento regional establece que la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales debe ser abierta (art. 7.1), inclusiva (art. 7.1), efectiva (arts. 7.4 y 7.5), informada (arts. 7.4 y 7.6) y oportuna (arts. 7.6). Allí mismo surgen compromisos de implementarla en distintas etapas, convocarla a través de distintos medios y considerar un enfoque diferencial respecto de grupos y personas en situación de vulnerabilidad.

El tercer pilar del Acuerdo de Escazú, correspondiente al acceso a la justicia en asuntos ambientales, encuentra su núcleo normativo en el artículo 8 del instrumento, de acuerdo con el cual, entre otros asuntos, se debe garantizar el derecho al acceso a la justicia, tanto en instancias judiciales como administrativas, al amparo de las garantías propias del debido proceso, y se reitera la importancia de contar con instituciones estatales especializadas en materia ambiental (art. 8.3.a.).

Sobre los derechos de las personas defensoras del ambiente, el artículo 9 determina al menos tres lineamientos para su protección: i) la garantía de entornos seguros y propicios para vivir libres de amenazas, restricciones e inseguridad; ii) medidas adecuadas y efectivas sobre sus derechos humanos, y iii) oportunidad para prevenir, investigar y sancionar ataques con estas personas. Con este fin y también respecto de los derechos procedimentales ambientales, las Partes se comprometen a adoptar en su normativa interna medidas de naturaleza legislativa, reglamentaria y administrativa, así como políticas públicas.

El Acuerdo de Escazú también señala la necesidad de promover y fortalecer la cooperación y el fortalecimiento de capacidades (arts. 10 y 11) en los niveles internacional, regional, nacional, subnacional y local²³.

Respecto de la parte “orgánica y de procedimiento” se encuentra contenida en los artículos 12 a 26, en donde se determinan los órganos del tratado y las reglas de operación de los mismos. Este tratado cuenta con cinco instancias: i) la Conferencia de las Partes (COP), que es el supremo órgano decisorio, conformado por los Estados parte y el único que puede tomar decisiones sobre el tratado, incluyendo, entre otros temas, las reglas para la implementación (art. 15); ii) la Secretaría, que es un órgano permanente que tiene funciones meramente logísticas, labor que suele asumir alguna de las dependencias de la Organización de las Naciones Unidas. Para el caso del Acuerdo de Escazú, como se mencionó anteriormente, los Estados negociadores decidieron apoyarse en la CEPAL (art. 17); iii) el Centro de Intercambio de Información, que como su nombre lo indica, facilita el intercambio de datos entre los Estados Parte sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas (art. 12); iv) el

23 En concordancia con los artículos 65, 66, 67, 72, 79, 80, 226, 289, 360, 361 y 366 de la Constitución Política de Colombia.

Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, un órgano facilitador con carácter meramente asesor y consultivo sin carácter contencioso, judicial o punitivo (art. 18), y v) el Fondo de Contribuciones Voluntarias, órgano de financiamiento sobre el cual la COP definirá su operación.

2.2. Fundamentos constitucionales para la democracia ambiental en Colombia

En el marco del Estado social de derecho y del principio democrático, Colombia ha mostrado una tendencia progresiva hacia el reconocimiento de los derechos humanos a través de la ratificación de los nueve tratados más representativos del Sistema de Protección Universal y sus homólogos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (sistema regional). Estos tratados han sido incorporados a la Constitución Nacional a través de la figura del bloque de constitucionalidad de su artículo 93. En ellos se encuentra, de manera reiterada, la consagración de la información, la participación y la justicia como derechos humanos. Su aplicación también se observa como un medio de implementación de los más de diez tratados internacionales ambientales de los que Colombia se ha hecho parte desde 1972.

En materia ambiental, los principios constitucionales establecieron las bases para un desarrollo axiológico que ha permitido que tanto el ordenamiento jurídico nacional como la jurisprudencia reconozcan la existencia de principios ambientales. No obstante, como ha sido señalado por la doctrina, los principios por sí solos no cuentan con fuerza normativa suficiente para dar soluciones a problemas específicos, en tanto su condición general y abstracta les hace carecer de eficacia²⁴. Sin embargo, su fuerza interpretativa ha llenado de contenido el análisis normativo y la resolución de casos por medio de la vía jurisprudencial.

De igual forma, se ha planteado que la inclusión de los principios en las normas constitucionales y en los tratados internacionales orienta la implementación de sus disposiciones, constituyendo elementos para definir el alcance que se busca en estos. En el derecho internacional los principios son exigencias aplicables a las relaciones internacionales, y se definen como aspectos generales realmente universales²⁵, en tanto son un conjunto de reglas comunes sustantivas y procedimentales, que también se reconocen en las legislaciones.

24 GODIO, L. M. A. *Los principios generales de derecho como fuente del derecho internacional público*. En *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*. Vol. 30-22, 2016.

25 *Ibid.*

2.2.1. Los principios internacionales y constitucionales y el Acuerdo de Escazú

Antes de la adopción de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, Colombia ya comenzaba a adecuar su legislación a la nueva Carta Política de 1991. Sin saberlo, estaba creando un escenario propicio para alcanzar los derechos de acceso en asuntos ambientales del principio 10 de dicha Declaración que luego se definieron como los pilares de la democracia ambiental. De igual manera, la Constitución incorporó una serie de principios en los que se consagran prescripciones jurídicas de connotación general y que suponen un límite en la interpretación, lo que hace de éstas normas de aplicación inmediata en términos de la Corte Constitucional²⁶. De hecho, la Ley 99 de 1993 en su artículo 1° incorporó los principios generales del derecho ambiental, haciendo extensiva la aplicación de los contenidos en la Declaración de Río²⁷.

Del carácter general de los principios constitucionales reconocidos principalmente en los artículos 1.° y 3.° de la Carta se desprenden, entre otros, la forma de organización política y territorial; la democracia participativa y pluralista; el respeto de la dignidad humana; la solidaridad; la prevalencia del interés general; la soberanía popular, y la supremacía constitucional. Ellos en sí mismos establecen la naturaleza política del país, y son pautas que gozan de fuerza constitucional en los términos del artículo 4.° de la Carta Política, por tanto componen la base del orden jurídico aplicable en Colombia.

En este orden de ideas, principios como el 10 de la Declaración de Río, si bien son fundantes e inspiradores, resultan insuficientes para tratar las cuestiones ambientales en razón de su carácter general y abstracto. Lo anterior derivó en la necesidad de tener tratados internacionales sobre democracia ambiental, como el Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú, de los que no solo se desprenden disposiciones que elevan los pilares del Principio 10 a disposiciones jurídicamente vinculantes, sino que también constituyen obligaciones concretas para los Estados.

Además de convertir el Principio 10 en un tratado internacional, el Acuerdo de Escazú también incorpora una serie de principios del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho ambiental. Bajo este supuesto, los principios de igualdad y no discriminación; de transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad; de no regresión y progresividad; de buena fe; preventivo; precautorio; de equidad intergeneracional; de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y de igualdad soberana de los Estados; y pro persona, consagrados en el tratado regional, también

26 Corte Constitucional. Sentencia C-1287 de 2001, expediente D-3549. M.P. Marco Gerardo Monroy.

27 Corte Constitucional. Sentencia C-528 de 1994, expediente D-579. M.P. Fabio Morón.

encuentran coincidencias en lo que la Corte Constitucional colombiana ha reconocido como la necesidad de interpretación sistémica de los asuntos ambientales contenidos en la Constitución. Así, se explica que los principios contenidos en el Acuerdo de Escazú facilitarían en el orden constitucional nacional la interpretación de la Carta Política en el marco de su naturaleza ecológica, y que se reconociera de manera amplia la obligación del Estado de respetar, proteger, promover y hacer efectiva la implementación de los principios constitucionales a la luz del concepto de Constitución Verde o Ecológica. En este artículo se abordan cinco de estos principios, por su desarrollo en la Constitución de 1991 y en el derecho ambiental colombiano.

2.2.1.1. Principio de progresividad y no regresión

Este principio representa para el derecho constitucional el deber de las autoridades competentes de tomar medidas que no impliquen un retroceso injustificado a nivel de la protección de derechos²⁸. En la Constitución Política de Colombia se refleja, entre otros:

[En] los artículos 2 (fines del Estado Colombiano), 8 (obligación estatal de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 58 (función ecológica de la propiedad), 79 (derecho al goce de un ambiente sano), 80 (deber estatal de planificar el desarrollo ambiental y de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental) y 93 (bloque de constitucionalidad)²⁹.

Si bien el Acuerdo de Escazú no desarrolla el alcance de este principio, en materia ambiental la jurisprudencia constitucional lo ha hecho, apoyada principalmente en el carácter progresivo del derecho al ambiente sano (art. 79 supremo), que se aplica siempre que se deba evaluar la validez de medidas destinadas a aumentar el goce de los derechos constitucionales, así como aquellas que eventualmente constituyan un retroceso en esa aspiración. Por su parte, la obligación de lograr el desarrollo progresivo de derechos como el ambiente sano refuerza la importancia de la progresividad de las medidas de orden legislativo, jurídico y político, para las que el Acuerdo de Escazú representa la máxima expresión al constituir un acto político con connotación legislativa e implicación jurídica.

Resulta evidente que si se sigue presentando regresión en la protección ambiental en países como Colombia, la disminución de conflictos ambientales no será viable y, por el contrario, la degradación ambiental seguirá

28 Al respecto, véanse el artículo 4.º del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Observación General n.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

29 Corte Constitucional. Sentencia C-443 de 2009, expediente D-7419. M.P. Humberto Sierra.

empeorando. Es por esto que el país requiere de un nuevo compromiso con la progresividad para garantizar el bienestar de las generaciones presentes y futuras³⁰. Si bien no existe una expresión directa del principio de no regresión y progresividad en la Constitución, a treinta años de su expedición este principio ya forma parte del ordenamiento toda vez que lo incorporan sus compromisos tanto de orden internacional, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, como del ámbito nacional, según la evolución jurisprudencial de esta materia³¹.

2.2.1.2. Principio de igualdad y no discriminación

Combatir la desigualdad arraigada³² responde al postulado constitucional contenido en el artículo 13 y que tiene una triple dimensión: como valor, como principio y como derecho fundamental. Si bien cada dimensión implica responsabilidades diferentes, el rol de principio “establece un deber ser específico, que admite su incorporación en reglas concretas derivadas del ejercicio de la función legislativa o que habilita su uso como herramienta general en la resolución de controversias sometidas a la decisión de los jueces”³³.

Este principio enmarca uno de los propósitos del Acuerdo de Escazú, que está ubicado en el centro del desarrollo sostenible y es el de la lucha por la igualdad y contra la discriminación en el ejercicio de los derechos ambientales. Ello ha representado, en términos de Naciones Unidas, un “potencial de catalizar el cambio estructural y dar respuesta a algunos de los principales desafíos de nuestros tiempos”³⁴; por ello, el Acuerdo de Escazú se concentra en las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad y procura contribuir a no dejar a nadie atrás, como lo dispone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³⁵.

En razón de lo anterior, al interpretar el principio de igualdad y no discriminación contenido en el Acuerdo de Escazú a la luz del ordenamiento jurídico constitucional se atienden de forma integral los postulados de la Constitución Ecológica. Este principio exige el reconocimiento de una serie de desigualdades relevantes para el derecho en materia ambiental, como el

30 PRIEUR, M. *Non-Regression*. En ÁGUILA, Y. y VIÑUALES, J. E. (eds.), *A Global Pact for the Environment. Legal Foundations*. Cambridge: C-EENRG, 2019, 142-156.

31 Corte Constitucional. Sentencia C-443 de 2009, expediente D-7419. M.P. Humberto Sierra.

32 GRANIT, I. *Protecting the Defenders: Exploring the Role of Global Corporations and Treaties*. En *E-International Relations*, 2020, 1-9.

33 Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2018, expediente D-12269. M.P. Cristina Pardo.

34 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Caribbean Court of Justice Academy of Law (CCJ Academy of Law). *Ensuring Environmental Access Rights in the Caribbean: Analysis of Selected Case Law*. LC/TS.2018/31. Santiago de Chile, 2018.

35 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). *Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe*. LC/TS.2019/94/Corr.1. 89.

acceso a los recursos naturales y los ecosistemas, o la distribución de los impactos negativos de la degradación, que al ser reconocidas permiten focalizar medidas diferenciales en aquellos grupos históricamente marginados y más desfavorecidos³⁶.

2.2.1.3. Principio de equidad intergeneracional

Este principio encuentra fundamento constitucional en el artículo 80, al entender el compromiso del desarrollo sostenible como la satisfacción de las necesidades intergeneracionales de forma equitativa³⁷. En cuanto tratado ambiental y de derechos humanos, el Acuerdo de Escazú pretende garantizar la protección ambiental concentrándose en la protección del derecho de toda persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un ambiente sano³⁸.

El enfoque intergeneracional busca que las decisiones y acciones del Estado respondan de forma directa a las necesidades de planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales actuales sin agotar su base, para lograr su conservación, restauración o sustitución hacia el futuro, garantizando así su disponibilidad para niños, niñas y jóvenes, al igual que para las siguientes generaciones que habitarán el planeta³⁹.

2.2.1.4. Principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales e igualdad soberana de los Estados

La soberanía es un elemento constitutivo del Estado, que sirve como una directriz para el manejo de las relaciones exteriores con base en el respeto de la autodeterminación (art. 9 C.P.). En el orden interno este principio es el pilar fundamental de la democracia, por lo cual la ratificación de un tratado internacional por parte de Colombia siempre obliga a verificar que su contenido preserve los presupuestos esenciales que edifican el ordenamiento constitucional⁴⁰.

Así mismo, como pilar de las relaciones interestatales, el reconocimiento de la facultad de los Estados de tomar sus propias decisiones de forma independiente en el territorio y la obligación de respetar la soberanía de los demás⁴¹

36 *ibid.*, 7.

37 *Ibid.*, 86, y Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996, expediente T-100774. M.P. Alejandro Martínez.

38 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). *Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe*. LC/TS.2019/94/Corr.1. 2019, 48.

39 Corte Constitucional. Sentencia T-509 de 2008, expediente D-7002. M.P. Mauricio González.

40 Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2004, expediente LAT-250. M.P. Rodrigo Escobar.

41 RAMÍREZ BULLA, G. *El ejercicio de la soberanía territorial de acuerdo con los tratados y principios del derecho internacional. El caso colombiano*. En *Revista Derecho del Estado*. N.º 21, 2008, 121-144.

se traducen en la inclusión de este principio en el Acuerdo de Escazú. En ese sentido, cabe resaltar que el Acuerdo de Escazú no incorpora disposiciones territoriales o limítrofes, y señala expresamente que las obligaciones contenidas en el mismo deberán ser incorporadas por los Estados según su propia legislación, sin que estas limiten o deroguen otros derechos y garantías más favorables previstos por las legislaciones del Estado que lo ratifique (art. 4). Esta previsión representaría para Colombia un progreso en el ordenamiento constitucional al reafirmar, a través de principios, el fortalecimiento de la soberanía, esta vez en materia ambiental.

Así las cosas, sería un desacierto interpretativo afirmar que este tratado pone en entredicho el orden normativo ambiental interno o que amenaza la soberanía nacional, cuando justamente la reconoce como precondition y límite de sus disposiciones y su proceso de implementación en sus artículos 3 y 4.

2.2.1.5. Principio *pro persona* o *pro homine*

La dignidad humana contenida en el ordenamiento jurídico constitucional como un principio y concebida como el fundamento principal de los derechos humanos se traduce de forma práctica en el ejercicio interpretativo de los jueces, a través del principio *pro persona*, que responde a la obligación de preferir la aplicación que más favorezca a la dignidad humana y a la protección, garantía y promoción de los derechos humanos⁴².

En materia ambiental, la aplicación del principio *pro persona* trasciende del contenido de la norma a la búsqueda de una solución de los desafíos ambientales, y se constituye como un lineamiento que atiende a la máxima según la cual “los derechos de cada uno terminan donde comienzan los de los demás”, como también a “la existencia no sólo de derechos sino de deberes en cabeza de la humanidad”⁴³.

En esa dirección, el Acuerdo de Escazú aporta elementos jurídicos para la aplicación de los derechos humanos ambientales, que requieren de una acción proactiva de los jueces, quienes tienen en el principio *pro persona* una guía para la implementación de las disposiciones del Acuerdo⁴⁴. Es decir que cuando se realice el control de una situación jurídica particular los jueces deberán “evaluar la coincidencia de la norma interna (sea constitucional o infraconstitucional) y los Tratados de Derechos Humanos con el objeto de

42 BARCHICHE, D., HEGE, E. y NAPOLI, A. *The Escazú Agreement: An Ambitious Example of a Multilateral Treaty in Support of Environmental Law?* 2019, 2.

43 GARRIDO, L. *El desafío ambiental del s. XXI: la aplicación de los principios de no regresión, de solidaridad y pro homine*. 2011.

44 SÁNCHEZ MAS, C. y NERIS, G. *El Acuerdo de Escazú y su impacto inmediato en el derecho argentino*. En *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*. Vol. 3-3, 2020, 95-111.

identificar las contradicciones entre uno y otro, que pudiera[n] generar responsabilidad internacional del Estado”⁴⁵.

De esta manera, es posible afirmar que los principios presentados en esta sección son ampliamente conocidos en la legislación nacional, y también son compatibles con la Constitución, pues, se tratan de lineamientos para entender la Constitución y el derecho ambiental nacional.

2.3. Los derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia y su relación con el Acuerdo de Escazú

Según el Observatorio del Principio 10 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe⁴⁶, todos los países de la región tienen experiencias normativas y avances que compartir en materia de aplicación efectiva de los derechos de acceso en asuntos ambientales. El Acuerdo de Escazú desarrolla principios, derechos y deberes que han sido internacional y nacionalmente adoptados por Colombia, desde la Declaración de Río, en la Constitución Política y la legislación nacional, pero que presentan diversos retos en cuanto a su implementación, como se verá enseguida.

2.3.1. El derecho de acceso a la información ambiental

2.3.1.1. Base constitucional

La Constitución de 1991 estableció, en los artículos 20 y 74, la libertad de las personas de informar y ser informadas de forma veraz e imparcial. Esta disposición provee el acceso en condiciones de igualdad para todas las personas sujetas a la jurisdicción del país y a los documentos públicos, salvo en los casos en que la ley determine su reserva. El desarrollo constitucional de este postulado se hizo por medio de mecanismos como el derecho de petición del artículo 23 constitucional que facilita la forma de acceder a la información; y de deberes del Estado, como el de planificar y manejar los recursos naturales y el de regular la gestión de desechos tóxicos, con lo que sentó las bases para la divulgación de la información ambiental. En este contexto se atribuyó a la Contraloría General de la República la responsabilidad de presentar un informe anual sobre el estado de los recursos naturales (art. 268-7 C.P.).

Lo anterior se puede contrastar con el Acuerdo de Escazú, de lo cual se concluye que este podrá reforzar la interpretación integral de los contenidos constitucionales, ya que la garantía de accesibilidad contemplada en el artículo 20 amplía su lectura en el marco de las disposiciones de los artículos 5 y 6

45 MIOLANO, J. CONCA, M., INOJOSA, D. y SUÁREZ JOFRE, C. *Introducción al derecho internacional público*. Universidad Nacional de San Juan, 2011.

46 Para mayor información, véase: <https://observatoriop10.cepal.org/es>

del tratado regional, al “aterrizar” la libertad de informar y ser informado a los asuntos ambientales.

2.3.1.2. Base normativa

El derecho colombiano cuenta con un “trípode legislativo”, que enmarca la evolución de los postulados constitucionales del derecho al acceso a la información ambiental, esto en el Código Nacional de Recursos Naturales y las leyes 99 de 1993 y 1712 de 2014. Del Código se extrae que para la preservación de los recursos naturales y los ecosistemas el Estado podrá prever el intercambio recíproco y permanente de información, la organización y actualización del sistema de información ambiental para el análisis y procesamiento de datos ambientales y la compilación producida por los demás actores.

La Ley 99 de 1993 definió las condiciones para la operación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), del cual hicieron parte las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, tales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt” y las corporaciones autónomas regionales.

Finalmente, en el año 2014 fue expedida la Ley 1712, que tiene por objeto la regulación general del derecho de acceso a la información pública y los procedimientos para su ejercicio y garantía. En esta no fueron incluidas disposiciones específicas para la garantía en materia ambiental, dado su carácter general. Por ello, el Acuerdo de Escazú podría actualizar y complementar las medidas existentes en las tres normas mencionadas anteriormente, al introducir como deber estatal la preparación y difusión, distribución o publicación, de forma periódica, de información actualizada sobre el estado del ambiente, que a su vez responde a los postulados constitucionales mencionados, como el de planificación y seguimiento ambiental (arts. 6.1, 6.4 y 6.11 del Acuerdo de Escazú y art. 3 de la Ley 1712 de 2014).

Las disposiciones de Escazú responden a los postulados normativos generales sobre el acceso a la información e indican condiciones para su ejercicio en materia ambiental, como la garantía de acceso a la información sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción (art. 5.2.a del Acuerdo de Escazú y art. 3 de la Ley 1712 de 2014); el acceso asequible, efectivo y oportuno (art. 6.11 a 6.13 del Acuerdo de Escazú y art. 9 de la Ley 1712 de 2014); el derecho de las personas a obtener información, que se ve complementado con una correlativa obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que sea posible conocerla y valorarla (art. 9 de la Ley 1712 de 2014 y art. 6 del Acuerdo de Escazú); la divulgación máxima de la información en forma oficiosa (art. 2 de la Ley 1712 de 2014

y arts. 3 y 5.1 del Acuerdo de Escazú); facilitar la información completa y comprensible en lenguaje accesible (arts. 8 y 17 de la Ley 1712 de 2014 y art. 7.6.a del Acuerdo de Escazú); el aprovisionamiento de mecanismos y procedimientos para que las personas individuales soliciten la información (art. 23 y 74 C.P., art. 74 de la Ley 99 de 1993, Ley 1755 de 2015 y art. 5.3 del Acuerdo de Escazú).

No obstante, el acceso a la información no es absoluto, como se planteó en el acápite anterior. Sus restricciones son necesarias y deben ser proporcionales en una sociedad democrática, lo que depende de si están dirigidas a satisfacer un interés público imperativo⁴⁷. Colombia es uno de los países que cuenta con un régimen de excepciones en el cual se encuentran límites y restricciones que se ajustan tanto al ordenamiento interno como al internacional (art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); fundamentados en el respeto de los derechos humanos o la reputación de los demás, la seguridad nacional o el orden público. De lo anterior se desprende que una medida que deniegue la información ambiental debe ajustarse a las normas y, en consecuencia, se deberá evaluar la necesidad y proporcionalidad que justifica la no entrega de la información (arts. 5.5 a 5.10 del Acuerdo de Escazú, art. 4 de la Ley 1712 y art. 24 de la Ley 1755 de 2014).

2.3.1.3. En la jurisprudencia constitucional

Sin duda, el país cuenta con condiciones constitucionales y normativas para una adecuada comprensión de los elementos que componen el núcleo esencial del derecho de acceso a la información ambiental. Sin embargo, la ausencia de guías claras y la diversidad de normas de carácter general causan incompatibilidades de la interpretación en el ordenamiento jurídico nacional, lo que genera un incremento en la vulneración del derecho y, en consecuencia, la necesidad de dirimir el conflicto ante la entidad administrativa o judicial competente. Para ello, el ordenamiento encuentra en la acción de tutela el medio constitucional idóneo para salvaguardar el derecho de información, concebido como fundamental en la Carta Política, e interpretado por la jurisprudencia para asuntos ambientales. De allí que la salvaguarda del derecho se fundamente⁴⁸ en la facultad de todos los ciudadanos de acceder a los documentos públicos (art. 74 C.P.), y que su núcleo esencial se soporte en tres aspectos: “primero, garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; segundo, posibilitar el ejercicio de otros

47 MORAGA SARIEGO, P. *Access to Information*. En ÁGUILA, Y. y VIÑUALES, J. E. (eds.), *A Global Pact for the Environment. Legal Foundations*. Cambridge: C-EENRG, 2019, 94-100.

48 Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 2013, expediente PE-036. M.P. María Victoria Calle.

derechos constitucionales al permitir conocer las condiciones necesarias para su realización; y tercero, garantizar la transparencia de la gestión pública, al constituirse en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal”, los cuales solo pueden restringirse ante la existencia de reserva legal expresa.

Una de las cuestiones más apremiantes, en cuanto al análisis de la accesibilidad a la información ambiental, es la vinculatoriedad que se ha entendido puede existir entre esta y los temas comerciales. Al respecto la jurisprudencia se ha pronunciado, por ejemplo, en casos relativos a los “estudios de impacto ambiental” (EIA), a los que en algunos casos se les ha otorgado un carácter reservado en virtud de las disposiciones del numeral 6 del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, relativa al secreto comercial o industrial y a los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos, cuando en realidad no lo tienen. Dicha interpretación ha sido desestimada, toda vez que los EIA son “instrumentos básicos para la toma de decisiones sobre proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental, [...] lo que supone la inclusión o desarrollo de información de interés general que en nada comprometería el secreto industrial en tanto no contiene información especial ni saberes especializados que puedan afectar determinada actividad económica”. Además, la jurisprudencia clarifica que la información ambiental no se encuentra enlistada en las causales de denegación adoptadas por la jurisprudencia, la Ley 1712 de 2014 o la Ley 1755 de 2015^[49].

2.3.2. El derecho de acceso a la participación ambiental

2.3.2.1. Base constitucional

En el ámbito constitucional la consagración del derecho a la participación pública en procesos de toma de decisiones es amplia y garantista, al punto que es posible identificar “más de veinte artículos de la Constitución Nacional sobre la protección de este derecho tanto en términos políticos como sociales, ambientales y culturales”⁵⁰. En lo que respecta a la participación específicamente en asuntos ambientales, esta se encuentra consagrada en el artículo 79, de cuya redacción no solo emanan el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de protección de este último por parte del Estado, sino también la garantía de “la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla”⁵¹. De ello se desprende la importancia de adquirir compromisos

49 Consejo de Estado. 20 de febrero de 2017, sentencia segunda instancia, expediente 11001-03-15-000-2016-1943-01. C.P. Stella Carvajal Basto.

50 RODRÍGUEZ, G. *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*. Bogotá: FESCOL, 2021, 98.

51 MUÑOZ ÁVILA, L. *Panorama de conflictos ambientales en las diferentes regiones del país: un análisis desde la participación ciudadana*. En GUIZA, L., LONDOÑO, B. y MUÑOZ-ÁVILA,

para que su implementación tenga una connotación abierta e inclusiva (art. 7.1 del Acuerdo de Escazú), que responda a las disposiciones de los artículos 1.º, 2.º y 3.º de la Constitución que le fijan como un principio democrático del Estado Social de Derecho y como uno de los fines del Estado.

Este fundamento se relaciona con otras disposiciones constitucionales que definen (i) el derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40); (ii) el deber ciudadano de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país (art. 95-4); (iii) la implementación del principio mediante los mecanismos de participación democrática ciudadana (art. 103); (iv) la posibilidad de realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de la competencia los departamentos o municipios (art. 105), y (v) los mecanismos de participación ciudadana (art. 130).

De allí que su materialización sea posible a través de mecanismos de tipo administrativo, judicial y político⁵², de los cuales surgen iniciativas que permiten ejercer un control constante sobre los asuntos ambientales. No obstante, según los actores que hicieron parte de los grupos focales de esta investigación, la dispersión normativa se convierte en un obstáculo a la hora de utilizarlos. Por consiguiente, la perspectiva del Acuerdo de Escazú puede contribuir en la compilación y sistematización normativa de la participación ambiental en el país. En materia ambiental, los mecanismos de participación más utilizados por las autoridades ambientales son las audiencias públicas ambientales, mientras que por parte de la ciudadanía los mecanismos más recurrentes son el derecho de petición, las veedurías, las intervenciones de terceros en procedimientos administrativos y la consulta previa⁵³.

Ante dicho panorama, es pertinente aclarar que Colombia es uno de los Estados de América Latina con uno de los marcos constitucionales más avanzados en materia de participación, pero que la mayoría de problemáticas ligadas a este punto se presentan en el plano de la aplicación material de las normas. Lo anterior debido a que muchos de los conflictos ambientales surgen de una visión distorsionada que posiciona la participación como un obstáculo para el desarrollo; a la escasez de recursos para la participación; a que los mecanismos no son vinculantes, sino rogados, desconocidos por

L. (eds.), *Conflictos ambientales en Colombia: retos y perspectivas desde el enfoque de DDHH y la participación ciudadana*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2012, 17.

52 Señala Muñoz Ávila (*ibid.*) que “[d]entro de aquellos del orden administrativo, es posible encontrar las audiencias públicas ambientales, las veedurías ciudadanas, la intervención en procedimientos administrativos y de planificación ambiental, los derechos de petición y la consulta previa. Los mecanismos judiciales se ejercen a través de las acciones de tutela, cumplimiento, popular, de grupo, de nulidad y de inconstitucionalidad. Por su parte, la participación política se manifiesta con la iniciativa popular legislativa, el referendo, la revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto y el voto”.

53 *Ibid.*

las personas, y a que en muchos casos los resultados son indebidamente incorporados en la toma de la decisión. Al respecto, el Acuerdo de Escazú tendría mucho que aportar al marco jurídico nacional incorporando el acceso a la participación desde etapas iniciales (art. 7.4 del Acuerdo de Escazú), en plazos razonables (art. 7.5 del Acuerdo de Escazú), con información comprensible y oportuna (art. 7.6 del Acuerdo de Escazú) y con enfoque diferencial (art. 7.10 del Acuerdo de Escazú).

2.3.2.2. Base normativa

La participación ambiental encuentra sus orígenes incluso antes de la expedición de la Constitución de 1991. Por ejemplo, en el Código de Recursos Naturales, que reconoció en su objeto la importancia de la máxima participación social para el beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio. Con posterioridad a ello, la evolución normativa ha sido amplia, y para efectos del presente artículo se toman como base la Ley 99 de 1993, la Ley Estatutaria 134 de 1994 y la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

De un lado, la Ley 99 de 1993 se refiere a la participación como un principio que fundamenta la gestión ambiental del país en consonancia con las disposiciones constitucionales. En el mismo sentido indica que la formulación de la política ambiental, la constitución de las reservas naturales de la sociedad civil y la adquisición de áreas de interés para acuerdos municipales, entre otros, son escenarios en los que se contempla la participación pública. De igual forma, establece condiciones de participación en la formulación de las decisiones de política nacional e internacional en materia ambiental, y define los instrumentos y procedimientos de cooperación en la protección del ambiente. De otro lado, establece la necesidad de una institucionalidad para la promoción y el desarrollo de la participación, de la cual actualmente forman parte la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y las oficina de educación y participación de las corporaciones autónomas regionales, con el objeto de conducir a la participación de distintos sectores de la sociedad civil y del Gobierno en diferentes instancias y niveles.

Igualmente, la Ley 99 definió el punto de partida en cuanto a los modos y procedimientos de participación ciudadana en materia ambiental, fijando lineamientos sobre el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales; el trámite de las peticiones de intervenciones; las audiencias públicas administrativas en decisiones ambientales en trámite; la conducencia de la acción de nulidad; el derecho de petición de información, todos reglamentados a su vez en otras normas. En el mismo sentido, reiteró la importancia de la consulta previa a partir de la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 constitucional.

Sin embargo, estos no son los únicos medios o procedimientos que materializan la participación. Las leyes estatutarias 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015 establecieron, por su parte, las normas fundamentales de la participación democrática y las de promoción, protección y garantía de las modalidades del derecho para participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, respectivamente. De ellas se desprenden las reglas para ejercer algunos mecanismos de participación, como la revocatoria del mandato, el referendo, la consulta popular, el plebiscito, las iniciativas populares y normativas ante las corporaciones públicas y el cabildo abierto, que también aplican para asuntos ambientales, sin que esto impida el uso de otras formas o mecanismos de participación de forma concurrente.

2.3.2.3. En la jurisprudencia constitucional

Las falencias en el ejercicio de la participación también han sido reconocidas por la Corte Constitucional, la cual ha determinado la existencia de un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles respecto de la misma. Uno de los campos más conflictivos ha sido el referido al establecimiento de parámetros para la participación en escenarios como el licenciamiento ambiental para el desarrollo de megaproyectos. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que la participación ciudadana y comunitaria en procedimientos de licenciamiento ambiental y en las decisiones y trámites de planificación de políticas que puedan afectar al ambiente sano es indispensable y por esta razón “debe ser previa, pues es la mejor forma de armonizar ambas obligaciones estatales, lo cual justifica la existencia de figuras como la licencia ambiental, regulada por la Ley 99 de 1993, la cual prevé en su trámite una importante participación de la sociedad civil”⁵⁴.

La alta corporación también ha fijado condiciones para el ejercicio de la participación en las decisiones ambientales en el marco del diseño y ejecución de megaproyectos, específicamente en aquellos en los que se produce una afectación o intervención del ambiente y de los recursos naturales, en los términos del artículo 79. En estos casos, la jurisprudencia ha subrayado la importancia de garantizar espacios de participación que, de un lado, faciliten “la realización de diagnósticos de impacto comprensivos, y de otro, concertaciones mínimas en las que tanto los intereses del proyecto u obra a realizar como los intereses de la comunidad afectada se vean favorecidos”⁵⁵. Así mismo, se ha resaltado que la participación ambiental es imprescindible

54 Corte Constitucional. Sentencia C-593 de 1995, expediente D-967. M.P. Fabio Morón; Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996, expediente D-1239. M.P. Alejandro Martínez; Corte Constitucional. Sentencia C-328 de 2000, expediente LAT-160. M.P. Eduardo Cifuentes; Corte Constitucional. Sentencia T-600 de 2015, expediente D-10619. M.P. María Victoria Calle.

55 Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012, expediente T-3.331.182. M.P. Jorge Pretelt.

para una adecuada y eficaz gestión de los ecosistemas nacionales y de los recursos naturales, así como en la lucha contra el cambio climático⁵⁶.

2.3.3. El derecho de acceso a la justicia ambiental

2.3.3.1. Base constitucional

La Constitución dispone el deber de asegurar la vigencia del orden justo en el artículo 2.º, e introduce los principios de solidaridad e igualdad y no discriminación en los artículos 1.º y 13 respectivamente, de los que se desprenden la protección especial de grupos sociales discriminados o marginados y la distribución equitativa de los bienes ambientales y de las cargas públicas. En igual sentido, la Constitución consagra la responsabilidad patrimonial frente a los daños antijurídicos en su artículo 90; la reparación del daño ambiental en el artículo 80, y la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano en el artículo 334. En estricto sentido, el acceso a la administración de justicia ha sido reconocido como derecho fundamental en los términos del artículo 229, y las condiciones para su ejercicio se hallan contempladas en los artículos 29 y 31, con las garantías del debido proceso que se aplican a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Sin embargo, el constituyente comprendió que no basta con crear las condiciones para alcanzar el orden justo al que se refiere el artículo 2.º, de allí que constitucionalmente se haya dado lugar al establecimiento de un catálogo de mecanismos para la salvaguarda de los derechos y mandatos constitucionales, tales como la acción de tutela, en el artículo 86; la acción de cumplimiento, en artículo 87, y las acciones populares y de grupo, en el artículo 88. En igual sentido, los artículos 4.º, 40 y 241 constitucionales fundamentan la acción de nulidad y la acción pública de inconstitucionalidad. De estos, se resalta la acción popular concebida como mecanismo principal para la protección del ambiente.

De igual forma, Colombia ya cuenta con una Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y con una Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales. No obstante, carece de una jurisdicción y de cortes especializadas con conocimientos técnicos suficientes para abordar adecuadamente la totalidad de las problemáticas ambientales que se presentan a través de las acciones judiciales con la solvencia requerida. Es por esto que el Acuerdo de Escazú representa una oportunidad para impulsar el debate respecto a la creación e incorporación de más y mejores instituciones especializadas

56 Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2017, expediente T-5.315.942. M.P. Alberto Rojas.

en materia ambiental en la estructura del poder público nacional, como por ejemplo, una jurisdicción ambiental.

Si bien el Acuerdo de Escazú no establece la obligatoriedad de un marco orgánico o institucional predeterminado, el artículo 8.3 de dicho instrumento sí insta a los Estados Parte a incorporar “órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental”. Una vez más, se hace evidente que el ordenamiento jurídico colombiano ya cuenta con varios de los estándares incorporados por el Acuerdo de Escazú para la garantía del derecho de acceso a la justicia, pero que la ratificación del este permitiría a Colombia fortalecer los mecanismos institucionales de defensa del ambiente. Ello también posibilitaría superar las barreras por medio del fortalecimiento de capacidades y la cooperación con países de la región que ya cuentan con tribunales ambientales especializados, como Chile, Costa Rica o Argentina.

2.3.3.2. Base normativa

Tal como lo indicó la Constitución, con posterioridad a su expedición se produjo la reglamentación de las acciones constitucionales como mecanismos de protección de derechos humanos. No obstante, no todas contaron con un desarrollo específico en asuntos ambientales. A continuación se exponen consideraciones en lo que a la protección del ambiente se refiere.

En primer lugar, la acción de tutela, reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, se concibe como idónea para la protección del ambiente⁵⁷ en casos en que excepcionalmente la afectación ambiental esté plenamente acreditada y derive en la vulneración de los derechos fundamentales del tutelante, para el que se deben fijar medidas específicas orientadas al restablecimiento del derecho o derechos de carácter fundamental que dio o dieron origen a la acción, circunstancia en la cual se deberá establecer la falta de idoneidad de la acción popular. Es así como por esta vía se visualiza el inescindible vínculo previamente mencionado entre el ambiente y los derechos humanos.

En segundo lugar, se resalta la reglamentación de la acción popular por la Ley 472 de 1998 como el mecanismo idóneo para la garantía del ambiente sano con base en la definición de:

- i) su objeto, ya que esta acción consiste en evitar el daño; hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre el ambiente o restituir las cosas al estado anterior;
- ii) su procedencia, contra toda acción u omisión de entidades y particulares;

57 MUÑOZ ÁVILA, L. y PADILLA CIÓDARO, M. *La acción de tutela y su relación con los mecanismos de participación ciudadana en asuntos ambientales*. En TORRES-VILLARREAL, M. y IREGUI-PARRA, P. (eds.), *Las acciones constitucionales: reflexiones sobre sus avances y retos*. Bogotá: Universidad del Rosario/Fundación Hanns Seidel, 2020, 9-30.

iii) las facultades para su ejercicio que, indistintamente, recaen en personas naturales o jurídicas, las organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares, cívicas, entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros distritales y municipales, alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses (legitimación por activa amplia).

Finalmente, se resalta que el artículo 73 de la Ley 99 de 1993 precisó que la acción de nulidad en materia ambiental procede contra los actos administrativos que expiden, modifican o cancelan una autorización ambiental (permiso, concesión o licencia) que afecte o pueda afectar el ambiente.

Por su parte, el Acuerdo de Escazú no contempla una interferencia judicial de personas naturales o jurídicas extranjeras en las decisiones nacionales sobre la protección del ambiente, de manera diferente a como ya lo hace la legislación colombiana a través del ejercicio de las acciones constitucionales y mucho menos en tribunales internacionales. Toda vez que el artículo 19 del Acuerdo de Escazú se dirige expresamente a la resolución de conflictos o controversias no resueltos entre Estados que lo ratifiquen. De esta manera, tampoco genera control de instituciones internacionales para dirimir conflictos ambientales. Este tratado no establece mecanismos de justicia supranacional o regional. En su artículo 8.2 señala que el acceso a la justicia ambiental ha de lograrse en función del cumplimiento de las garantías del debido proceso para que los particulares cuenten con mecanismos judiciales y administrativos que les permitan impugnar o recurrir decisiones, acciones u omisiones del Estado, en el marco de su legislación nacional. Por ello, son los ordenamientos internos y los órganos nacionales quienes deberán implementar esta obligación.

2.3.3.3. En la jurisprudencia constitucional

La justicia ambiental ha sido objeto de un amplio abordaje en la jurisprudencia del máximo tribunal constitucional. Hasta ahora, la Corte ha definido este derecho fundamental como “el tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales”⁵⁸, y la ha implementado como una herramienta que permite resolver conflictos de distribución de cargas y beneficios ecosistémicos, cuando estas no sean equitativas.

58 Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014, expediente T-3560097. M.P. María Victoria Calle.

También, en sus sentencias ha señalado que “es dable entender que en Colombia se consagra un derecho fundamental de acceso equitativo a los bienes ambientales y existen límites a las cargas contaminantes, preceptos en desarrollo de los cuales no se puede descuidar el mandato de especial protección en favor de los grupos marginados o discriminados históricamente, tal y como sucede con las comunidades indígenas”⁵⁹.

Por ello, la alta corporación ha integrado el concepto de justicia ambiental con el fin de contrarrestar los efectos que puedan generar las medidas ambientales, a partir de cuatro elementos, a saber: i) la justicia distributiva, ii) la justicia participativa, iii) el principio de sostenibilidad y iv) el principio de precaución. De los cuales se desprende una metodología que ha sido aplicada para el tratamiento de cuestiones ambientales, como: “i) la gestión de los ecosistemas; ii) la administración de las acciones humanas que impactan el ambiente; iii) la distribución de las cargas ambientales derivadas de los principios de protección a los ecosistema; iv) la repartición de los costos negativos que causan las actividades productivas de las personas así como comunidades; y iv) el acceso a los recursos y servicios naturales”⁶⁰.

2.3.4. La protección de las personas defensoras del ambiente⁶¹

2.3.4.1. Base constitucional

La defensa de los derechos humanos es una piedra angular de la Constitución Política de 1991. Como fin del Estado, el constituyente consagró en el artículo 95 que es deber de todas las personas “defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica”, deber que se compatibiliza con el artículo 22 que se refiere a la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

59 Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2019, expediente T-6.529.317. M.P. Antonio José Lizarazo.

60 Corte Constitucional. Sentencia T-021 de 2019, expediente T-6.809.212. M.P. Alberto Rojas.

61 Para efectos del presente artículo se entiende que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales “son individuos o grupos que ‘se esfuerzan por proteger y promover derechos humanos relacionados con el medio ambiente’. Vienen de diversos contextos, y trabajan de formas distintas. Algunos son abogados mientras otros son periodistas, pero muchos de ellos son ‘personas normales y corrientes que viven en aldeas, bosques o montañas remotos, que pueden incluso no ser conscientes de estar actuando como defensores de los derechos humanos ambientales’. En muchas ocasiones, ellos son representantes de comunidades indígenas y tribales que defienden sus tierras tradicionales, pues sus territorios y formas de vida se ven amenazadas por grandes proyectos[,] incluyendo represas, tala de árboles, minería y extracción petrolera”. KNOX, J. *Informe de políticas públicas. Defensores de derechos humanos ambientales. Una crisis global*. Universal Rights Group, 2017, 0.

Así mismo, el artículo 2.º prescribe la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes, y en sintonía con los artículos 11 y 22 que invocan las obligaciones de respetar y proteger la vida de quienes ejercen la labor de defensa de los derechos humanos.

El artículo 2.º también instituye la obligación de las autoridades de proteger a los residentes de Colombia “en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”. No obstante, esta consagración constitucional no solo no ha sido eficaz en su materialización, sino que la situación de violencia nacional ha posicionado a Colombia como uno de los países del mundo con mayor número de asesinatos de personas defensoras del ambiente, lo que evidencia que los derechos y obligaciones constitucionales de estas personas se vulneran sistemáticamente.

Por ello se resalta la urgencia de que el país garantice entornos seguros y propicios para las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. Sin duda, el ordenamiento constitucional no admite bajo ninguna circunstancia la violación de sus derechos a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacífica y derecho a circular libremente, ni mucho menos de la capacidad para ejercer los derechos de acceso.

2.3.4.2. Base normativa

El país cuenta con una gran variedad de normas respecto de la promoción, respecto y garantía de los derechos humanos desde el año 2002, las cuales tienen como objetivo mejorar la situación de derechos humanos, especialmente en lo referido a la seguridad de los defensores de derechos humanos. Adicionalmente el país ha buscado fortalecer los programas de protección a defensores de los derechos humanos, líderes sindicales y sociales, y periodistas.

La incorporación al sistema jurídico nacional de instrumentos jurídicos para la garantía del deber del Estado ha sido amplia en la búsqueda de brindar una protección efectiva a las personas defensoras de derechos humanos víctimas de amenaza o persecución; entre esos instrumentos destacan los siguientes⁶²:

- i) Directiva 09 de 2003, del Ministerio de Defensa, que tiene por objetivo fortalecer la política de promoción y protección de los derechos humanos de los trabajadores, sindicalistas y defensores de derechos humanos.
- ii) Decreto 1740 de 2010, en el que se faculta el reconocimiento de la presunción legal de riesgo con atención particular, entre otros, a los defensores de derechos humanos.

62 MUÑOZ ÁVILA, L., SANABRIA, K., TURRIAGO, A., VILLARRAGA, L. *La situación de las personas defensoras del ambiente en Colombia*. En BÁRCENA, A., TORRES, V. y MUÑOZ ÁVILA, L. (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Bogotá: Universidad del Rosario/CEPAL, 2021, 158.

- iii) Decreto 4065 de 2011, por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección como el organismo nacional al que le corresponde “articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”.
- iv) Decreto 4012 de 2011, el cual crea el Programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio de Interior y de la Unidad Nacional de Protección.
- v) Directiva 002 del 14 de junio de 2016, de la Procuraduría General de la Nación, que define los lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- vi) Decreto 1314 de 2016, “Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos”.
- vii) Decreto 2252 de 2017, “Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”.
- viii) Decreto 898 de 2017, “Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz...”.
- ix) Directiva 02 de 2017, de la Procuraduría General de la Nación, “Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de los derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de movimientos sociales, movimientos políticos, y lideresas y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.
- x) Decreto 660 de 2018, del Ministerio del Interior, donde se reglamenta el Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, incluyendo a los líderes, representantes y a las organizaciones ambientales.

xi) Decreto 2137 de 2018, a través del cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO).

No obstante, este marco jurídico no ha generado los efectos esperados. Por el contrario se ha agudizado la situación de mortalidad a la que se exponen las personas defensoras de derechos humanos en el país, sobre todo en lo que respecta a las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, respecto de los cuales, cabe señalar, se ha producido un incremento en las cifras de violencia, lo que hace de Colombia el país más peligroso del mundo para los defensores y las defensoras del ambiente y el territorio. Diversos informes también ubican a América Latina como la región del mundo con el mayor riesgo para las personas defensoras de los derechos ambientales y al territorio⁶³.

El Acuerdo de Escazú reiteraría la voluntad política del Gobierno y las obligaciones que el país ha adquirido en los sistemas de protección universal y regional de derechos humanos, específicamente respecto de las personas defensoras del ambiente, como la vida, la integridad física y libertad, entre otros. Por ello, busca que los Estados que lo ratifiquen puedan garantizar entornos seguros y libres de violencia para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promueven la protección del ambiente.

El preámbulo del tratado reconoce la importancia del trabajo de estas personas, mientras que el artículo 4 obliga a los Estados a reconocer y proteger dicha labor. Además, el artículo 9 establece lineamientos para que los Estados tomen medidas adecuadas y efectivas para reducir las amenazas, restricciones y los riesgos de los derechos a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, reunión y asociación pacífica y el derecho de defensores y defensoras ambientales a circular libremente. Sin la presencia y dedicación de estas personas, la protección del ambiente y de los derechos que de allí se desprenden, es imposible lograr la democracia ambiental, y por ello su inclusión en el instrumento regional representa un hito histórico⁶⁴.

2.3.4.3. En la jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional de Colombia ha señalado que las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales son sujetos de especial protección constitucional. La reiteración jurisprudencial fijó como punto de partida para comprender la apremiante situación la necesidad de analizar el derecho a la seguridad de las personas cuando se encuentra en riesgo su

63 GLOBAL WITNESS. *Defender el mañana. La crisis climática y amenaza contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. Julio, 2020.

64 AVENDAÑO SANCHO, R. *El proceso de negociación del Acuerdo de Escazú. Reflexiones de un negociador*. En *Revista Costarricense de Política Exterior*. Vol. 30, 2018, 161-169.

vida, y reiteró que la obligación de defenderla recae en cabeza del Estado, a quien le corresponde tomar medidas a través de las entidades competentes de adoptar un enfoque diferencial, específicamente, con “i) líderes sindicales; ii) líderes campesinos y comunitarios; iii) líderes indígenas y afro descendientes; iv) operadoras y operadores de justicia; v) mujeres defensoras de derechos humanos; vi) las defensoras y los defensores del derecho al medio ambiente sano; y vii) las y los defensores de las personas LGTBI (Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales)”⁶⁵.

En el mismo sentido, la corporación ha reconocido que los conceptos de defensores y líderes sociales son categorías de amplia interpretación, en tanto pueden ser empleados como sinónimos. Sin embargo ha definido que “[s]on personas, hombres o mujeres, que reciben el reconocimiento de su comunidad para dirigir, orientar y coordinar procesos colectivos que mejoran la calidad de vida de la gente, defienden sus derechos con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias, a través de iniciativas diversas, como la protección del medio ambiente”⁶⁶. En este sentido, en palabras de la Corte Constitucional, “[c]uando la persona amenazada es un líder o defensor de derechos humanos, se ensancha considerablemente el espectro de derechos y principios involucrados, a tal punto que su amenaza compromete seriamente la vigencia del sistema democrático”.

Así pues, con la ratificación del Acuerdo de Escazú se estaría ampliando el alcance del artículo 13 de la Constitución Nacional, que establece que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y que adoptará medidas en favor de los discriminados o marginados, protegiendo especialmente a las personas en circunstancias de vulnerabilidad. De allí que la garantía de los entornos seguros y propicios para las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales busque evitar la persecución y asesinato de las mismas. Dicha situación constituye una violación de derechos fundamentales individuales, al tiempo que menoscaba la idea de una república democrática y pluralista, puesto que al acallar “las voces de los líderes sociales a través de la violencia, se erosionan también los cimientos de la sociedad, pues se marchita su diversidad y se incumplen los fines esenciales del Estado, alejando la idea de un ‘orden justo’ que permita la libre participación de todos en la vida política, económica y cultural”⁶⁷.

Lo anterior ha sido afirmado en reiteradas ocasiones por la Corte Constitucional colombiana, que ha sostenido que el artículo 13 implica que el Estado

65 Corte Constitucional. Sentencia T-473 de 2018, expediente T-6.753.470. M.P. Alberto Rojas.

66 Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 2020, expediente T-7.544.521 y T-7.561.560. M.P. Diana Fajardo.

67 Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 2020, expediente T-7.544.521 y T-7.561.560. M.P. Diana Fajardo.

debe eliminar las barreras que imposibiliten la igualdad material⁶⁸, lo cual, según la misma Corte, obliga a las autoridades a facilitar la inclusión y la participación de los débiles, marginados y vulnerables en la vida económica y social de la nación⁶⁹.

CONCLUSIONES

El diagnóstico realizado en esta investigación demuestra que Colombia ha consolidado importantes avances jurídicos en materia de información, participación y justicia en asuntos ambientales en los últimos treinta años, esto es, a partir de la expedición de la Constitución Ecológica de 1991, y cuenta con un marco normativo avanzado en estas materias. El balance de este artículo determina que con el capital jurídico acumulado sobre democracia ambiental, Colombia entraría al Acuerdo de Escazú con una buena base y, sin duda, podría ser uno de los países líderes en la región para impulsar la implementación de los estándares sobre los pilares que la conforman.

Si bien han sido tres décadas de regulación normativa así mismo existen enormes desafíos prácticos. Los vergonzosos *rankings* que el país lidera sobre conflictividad ambiental y asesinato a personas defensoras del ambiente amenazan la integridad constitucional y su eficacia. Uno de los grandes retos del país, que ha sido reconocido por los diversos sectores sociales, es la falta de implementación real de la normativa constitucional para asegurar que todas las personas y actores públicos y privados puedan ejercer sus derechos y, de esta forma, prevenir conflictos ambientales.

Las regulaciones existentes que buscan asegurar la transparencia en la información, propiciar escenarios de participación y mecanismos para la protección de los derechos humanos, han mostrado ser insuficientes y hay diversas sentencias que así lo demuestran. El Acuerdo de Escazú contiene disposiciones que le permitirán a Colombia superar las ambigüedades actuales que tiene la legislación ambiental y especificar los derechos de acceso en materia ambiental para otorgar al país mayor certeza jurídica en sus inversiones y lograr el desarrollo sostenible. Lo anterior implicará una mejora en los procesos de planificación y aprovechamiento de los recursos naturales en el Estado colombiano, pues contribuirá a que se adelante una buena gobernanza y se tomen mejores decisiones. Con esto, las obligaciones que surgen del Acuerdo son también herramientas para dar cumplimiento a los artículos de la Constitución.

Luego de analizar el contenido del tratado regional, esta investigación también concluye que su ratificación aceleraría el fortalecimiento de varios

68 Corte Constitucional. Sentencia T-531 de 2017, expediente T-6.113.717. M.P. Alberto Rojas.

69 Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003, expediente T-728123. M.P. Manuel José Cepeda.

ejes importantes de la Constitución de 1991 y demostraría coherencia entre los mismos. Así, la implementación jurídica del Acuerdo de Escazú es una oportunidad para reafirmar los compromisos contenidos en la Constitución Ecológica. En una interpretación amplia, es posible afirmar que sus más de 30 artículos ambientales están estrechamente relacionados con los pilares de la democracia ambiental, ya que estos derechos son un medio de implementación de aquellos. De tal manera que el Acuerdo de Escazú es completamente compatible con la Carta Política y es un potencializador del mandato constitucional. De hecho, una Nación que se fundamenta en el Estado Social de Derecho, en el principio democrático, y que consideró justos y útiles dichos conceptos en su norma fundamental y en el ordenamiento jurídico ambiental, no puede mantenerse al margen de un tratado como este.

Con base en lo anterior es posible afirmar que el Acuerdo de Escazú es compatible, complementario y armónico respecto del orden constitucional colombiano, dado que los pilares de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales no solo se ciñen al tenor de la Constitución Política por la existencia de disposiciones concomitantes, sino también por la existencia de disposiciones complementarias que permiten optimizar la garantía de los derechos humanos que consagra.

Con la ratificación del Acuerdo de Escazú, además de mejorar las condiciones para el cumplimiento de las normas constitucionales propuestas, el Estado colombiano actuaría en consonancia con los compromisos internacionales que ha adquirido previamente durante más de tres décadas. En suma, que Colombia se comprometa a tomar medidas dirigidas a garantizar los derechos de acceso a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y al acceso a la justicia en asuntos ambientales, es plenamente constitucional, y es un paso en la dirección correcta para continuar fortaleciendo la Constitución de 1991 por muchos años más.

REFERENCIAS

- AGUILAR CAMPOS, M. F. *Derechos humanos y medioambiente. La situación de los defensores ambientales en América Latina, y los obstáculos legales e institucionales para su actuar*. En *Anuario de Derechos Humanos*. 16(1), 61.2020. doi: <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2020.53136>
- AVENDAÑO SANCHO, R. *El proceso de negociación del Acuerdo de Escazú. Reflexiones de un negociador*. En *Revista Costarricense de Política Exterior*. Vol. 30, 2018, 161-169.
- BARCHICHE, D., HEGE, E. y NAPOLI, A. *The Escazú Agreement: An Ambitious Example of a Multilateral Treaty in Support of Environmental Law?* 2019. Disponible en: https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/201903-IB0319EN_Escazu.pdf

- BENDER, M. *Environmental Law en Guide to International Legal Research*. 2019, 7-15. Disponible en: <https://advance-lexis-com.ez.urosario.edu.co/api/document?collection=analytical-materialsyid=urn:contentItem:5W6T-MND0-R03K-M4S6-00000-00ycontext=1516831>
- BRUCH, C., WEINTHAL, E. y TROELL, J. *Water Law and Governance in Post-Conflict Settings*. En *Review of European, Comparative y International Environmental Law*. 29(1), 2020, 7-20. DOI: <https://doi.org/10.1111/reel.12319>
- BYE, V. y ØSTEBØ, P. *Democracy and Human Rights in Contemporary Latin America (2015-2020). Trends, challenges, and prospects*. CMI Report No. 01; CHR Michelsen Institute, 2020. Disponible en: www.cmi.no
- CARVAJAL GALLEGOS, S. *El Acuerdo de Escazú: una oportunidad para avanzar regionalmente hacia la protección ambiental en tiempos de crisis*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2019. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/31301/Medioambienta%20PIPEC.pdf?sequence=1yisAllowed=y#page=17>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Caribbean Court of Justice Academy of Law (CCJ Academy of Law). *Ensuring Environmental Access Rights in the Caribbean: Analysis of Selected Case Law*. LC/TS.2018/31. Santiago de Chile, 2018.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). *Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe*. LC/TS.2019/94/ Corr.1. 2019.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Report of the Third Meeting of the Forum of the Countries of Latin America and the Caribbean on Sustainable Development*. LC/FDS.3/6. CEPAL, 2019.
- DE SILVA, L. *Escazú Agreement 2018: A Landmark for the LAC Region*. En *Chinese en Journal of Environmental Law*. Vol. 2-1, 2018, 93-98. DOI: <https://doi.org/10.1163/24686042-12340024>
- GARRIDO, L. *El desafío ambiental del s. XXI: la aplicación de los principios de no regresión, de solidaridad y pro homine*. En *Anales. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*. Tomo 53, 2014, 115-142. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7431388>
- Global Witness. *Defender el mañana. La crisis climática y amenaza contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. Julio, 2020. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>
- GODIO, L. M. A. *Los principios generales de derecho como fuente del derecho internacional público*. En *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*. Vol. 30-22, 2016.
- GRANIT, I. *Protecting the Defenders: Exploring the Role of Global Corporations and Treaties*. En *E-International Relations*, 2020, 1-9.
- GUERRA, S. y PAROLA, G. *Implementing Principle 10 of the 1992 Rio Declaration: A Comparative Study of The Aarhus Convention 1998 and The Escazú Agreement 2018*. En *Revista Jurídica*, Universidad de Curitiba. Vol. 2-55, 2019, 1-33.

- KNOX, J. *Informe de políticas públicas. Defensores de derechos humanos ambientales. Una crisis global*. Universal Rights Group, 2017.
- MIOLANO, J., CONCA, M., INOJOSA, D. y SUÁREZ JOFRE, C. *Introducción al derecho internacional público*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Juan, 2011.
- MORAGA SARRIEGO, P. *Access to Information*. En ÁGUILA, Y. y VIÑUALES, J. E. (eds.), *A Global Pact for the Environment. Legal Foundations*. Cambridge: C-EENRG, 2019, 94-100.
- MUÑOZ ÁVILA, L., SANABRIA, K., TURRIAGO, A. y VILLARRAGA, L. *La situación de las personas defensoras del ambiente en Colombia*. En BÁRCENA, A., TORRES, V. y MUÑOZ ÁVILA, L. (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Bogotá: Universidad del Rosario/ CEPAL, 2021, 145-160.
- MUÑOZ-ÁVILA, L. y QUINTERO GIRALDO, C. *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con el Acuerdo de París sobre cambio climático en Colombia*. En JIMÉNEZ, H. y LUNA, M. (eds.), *Crisis climática, transición energética y derechos humanos. Crisis climática, derechos humanos y los Acuerdos de París y Escazú*. Bogotá: Fundación Heinrich Böll, 2020, 267-282.
- MUÑOZ-ÁVILA, L. y PADILLA CIÓDARO, M. *La acción de tutela y su relación con los mecanismos de participación ciudadana en asuntos ambientales*. En TORRES-VILLARREAL, M. y IREGUI-PARRA, P. (eds.), *Las acciones constitucionales: reflexiones sobre sus avances y retos*. Bogotá: Universidad del Rosario y Fundación Hanns Seidel, 2020, 9-30.
- MUÑOZ-ÁVILA, L. *Panorama de conflictos ambientales en las diferentes regiones del país: un análisis desde la participación ciudadana*. En GÜIZA, L., LONDOÑO, B. y MUÑOZ-ÁVILA, L. (eds.), *Conflictos ambientales en Colombia: retos y perspectivas desde el enfoque de DDHH y la participación ciudadana*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2012, 11-18.
- PRIEUR, M. *Non-Regression*. En ÁGUILA, Y. y VIÑUALES, J. E. (eds.), *A Global Pact for the Environment. Legal Foundations*. Cambridge: C-EENRG, 2019, 142-156.
- RAMÍREZ BULLA, G. *El ejercicio de la soberanía territorial de acuerdo con los tratados y principios del derecho internacional. El caso colombiano*. En *Revista Derecho del Estado*. N.º 21, 2008, 121-144.
- RODRÍGUEZ, G. *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*. Bogotá: FESCOL, 2021.
- SÁNCHEZ MAS, C. y NERIS, G. *El Acuerdo de Escazú y su impacto inmediato en el derecho argentino*. En *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*. Vol. 3-3, 2020, 95-111.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado. 20 de febrero de 2017, sentencia de segunda instancia, expediente 11001-03-15-000-2016-1943-01. C.P. Stella Carvajal Basto.
- Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992, expediente T-785. M.P. Alejandro Martínez.

- Corte Constitucional. Sentencia C-528 de 1994, expediente D-579. M.P. Fabio Morón.
- Corte Constitucional. Sentencia C-593 de 1995, expediente D-967. M.P. Fabio Morón.
- Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996, expediente D-1239. M.P. Alejandro Martínez.
- Corte Constitucional. Sentencia C-320 de 1998, expediente O.P. 024. M.P. Eduardo Cifuentes.
- Corte Constitucional. Sentencia C-328 de 2000, expediente LAT-160. M.P. Eduardo Cifuentes.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1287 de 2001, expediente D-3549. M.P. Marco Gerardo Monroy.
- Corte Constitucional. Sentencia T-772 de 2003, expediente T-728123. M.P. Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2004, expediente LAT-250. M.P. Rodrigo Escobar.
- Corte Constitucional. Sentencia T-509 de 2008, expediente D-7002. M.P. Mauricio González.
- Corte Constitucional. Sentencia C-443 de 2009, expediente D-7419. M.P. Humberto Sierra.
- Corte Constitucional. Sentencia T-129 de 2011, expediente T-2451120. M.P. Jorge Iván Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia T.348 de 2012, expediente T-3.331.182. M.P. Jorge Pretelt.
- Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 2013, expediente PE-036. M.P. María Victoria Calle.
- Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014, expediente T-3560097. M.P. María Victoria Calle.
- Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015, expediente PE-038. M.P. Mauricio González.
- Corte Constitucional. Sentencia T-600 de 2015, expediente D-10619. M.P. María Victoria Calle.
- Corte Constitucional. Sentencia C-467 de 2016, expediente D-11189. M.P. Luis Guillermo Guerrero.
- Corte Constitucional. Sentencia C-041 de 2017, expedientes D-11443 y D-11467. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza y Jorge Iván Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2017, expediente T-5.315.942. M.P. Alberto Rojas.
- Corte Constitucional. Sentencia T-531 de 2017, expediente T-6.113.717. M.P. Alberto Rojas.
- Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2018, expediente D-12269. M.P. Cristina Pardo.
- Corte Constitucional. Sentencia T-473 de 2018, expediente T-6.753.470. M.P. Alberto Rojas.
- Corte Constitucional. Sentencia T-021 de 2019, expediente T-6.809.212. M.P. Alberto Rojas.
- Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2019, expediente T-6.529.317. M.P. Antonio José Lizarazo.
- Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 2020, expedientes T-7.544.521 y T-7.561.560. M.P. Diana Fajardo.