

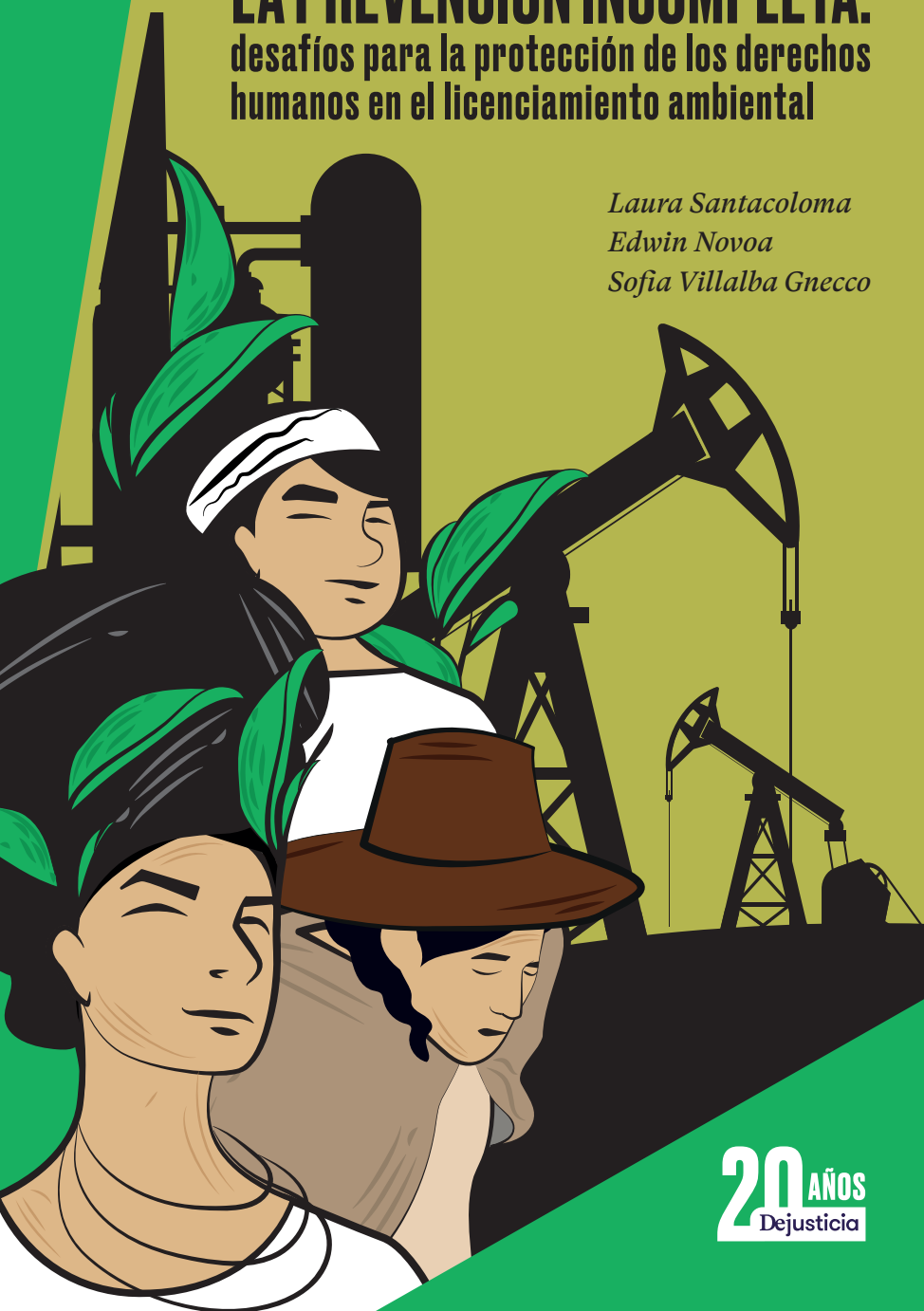
Políticas públicas al derecho/Editorial Dejusticia

LA PREVENCIÓN INCOMPLETA: desafíos para la protección de los derechos humanos en el licenciamiento ambiental

Laura Santacoloma

Edwin Novoa

Sofia Villalba Gnecco



20 AÑOS
Dejusticia

LA PREVENCIÓN INCOMPLETA: DESAFÍOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL

LAURA J. SANTACOLOMA

EDWIN NOVOA

SOFIA VILLALBA

Editorial **Dejusticia**

Pese a ser la herramienta más importante para prevenir el daño al medio ambiente, el licenciamiento ambiental colombiano no incluye de manera específica un análisis de los impactos sobre los derechos humanos establecidos en las normas internacionales, la Constitución y la jurisprudencia constitucional. Esto desconoce los compromisos internacionales que tiene el Estado en materia de protección y mantiene un vacío institucional sobre la protección de los derechos de las personas y comunidades afectadas por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental.

La literatura sobre el tema y diversos pronunciamientos ya han señalado la importancia de adoptar medidas preventivas no solo respecto a los impactos bióticos, abióticos y socioeconómicos, sino también sobre los riesgos a los derechos fundamentales. Así se podrían evitar graves daños como los que han sucedido en el pasado por la ejecución de megaproyectos en Colombia.

Palabras clave: evaluación de impacto ambiental, licenciamiento ambiental, derechos humanos, prevención y riesgos a los derechos humanos.

Despite being the most important tool for preventing environmental damage, Colombian environmental licensing does not specifically include an analysis of the impacts on human rights established in international standards, the Constitution, and constitutional jurisprudence. This disregards the State's international commitments on protection and maintains an institutional vacuum on the protection of the rights of individuals and communities affected by projects, works, or activities subject to environmental licensing.

The literature on the subject and various pronouncements have already pointed out the importance of adopting preventive measures not only with regard to biotic, abiotic, and socioeconomic impacts, but also with regard to risks to fundamental rights. This would prevent serious damage such as that which has occurred in the past due to the implementation of megaprojects in Colombia.

Keywords: environmental impact assessment, environmental licensing, human rights, prevention and risks to human rights.

Para citar este libro: Santacoloma Méndez, L. J., Novoa, E., y Villalba Gnecco, S. (2025). *La prevención incompleta: desafíos para la protección de los derechos humanos en el licenciamiento ambiental*. Dejusticia.

LA PREVENCIÓN INCOMPLETA: DESAFÍOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL

LAURA J. SANTACOLOMA

EDWIN NOVOA

SOFIA VILLALBA



políticas públicas al derecho / **Editorial Dejusticia**

Laura J. Santacoloma Méndez

La prevención incompleta: desafíos para la protección de los derechos humanos en el licenciamiento ambiental /

Laura J. Santacoloma Méndez, Edwin Novoa y Sofia Villalba Gnecco – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2025.

80 páginas; 22 cm. – [Políticas públicas al derecho]

ISBN 978-628-7764-30-9

1. Evaluación de impacto ambiental 2. Licenciamiento ambiental 3. Derechos humanos 4. Prevención y riesgos a los derechos humanos.

ISBN 978-628-7764-30-9 versión digital

Preparación editorial

Diego Alberto Valencia

Cubierta

Diana Carolina González

Revisión de textos

Andrés Felipe Hernández C.

Primera edición

Bogotá, D.C., Colombia, mayo 2025

Este texto puede ser descargado gratuitamente en

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Dejusticia

Calle 35 # 24-31, Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: (57) 601 608 3605

www.dejusticia.org

Contenido

Índice de siglas	9
Introducción	11
1. Los derechos humanos en el licenciamiento ambiental en Colombia	12
2. Déficit y retos en la incorporación de los derechos humanos en el licenciamiento ambiental	35
3. Elementos para incluir los derechos humanos en el licenciamiento ambiental	47
4. Conclusiones y recomendaciones	68
Referencias bibliográficas	70

Los Autores

Laura J. Santacoloma

Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo (Argentina) y doctora en Derecho de la misma universidad. Exdirectora de la línea en Justicia Ambiental de Dejusticia. Actualmente es coordinadora del Programa de Prevención y Justicia Ambiental en UNODC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5349-3772>

Edwin Novoa

Abogado y magíster en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia. Es investigador en temas ambientales, conflicto armado y grupos étnicos. Ha vinculado dichos temas con su experiencia en organizaciones y entidades públicas y con su trabajo como docente. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2580-2531>

Sofía Villalba

Abogada de la Universidad Nacional de Colombia e investigadora de la línea en Justicia Ambiental de Dejusticia. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8575-6840>

Índice de siglas

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DAA	diagnóstico ambiental de alternativas
DD. HH.	derechos humanos
EIA	estudio de impacto ambiental
EIDH	evaluación de impacto en derechos humanos
ICA	instrumento de cumplimiento ambiental
LA	licencia ambiental
OEA	Organización de Estados Americanos
OC	Opinión Consultiva
PMA	plan de manejo ambiental
POA	proyectos, obras o actividades
TR	términos de referencia

Introducción

Según el ordenamiento jurídico colombiano, el Estado tiene la obligación de proteger los derechos humanos. Sin embargo, dicha obligación aún no se ha incorporado en el procedimiento para obtener una licencia ambiental. Los proyectos, obras y actividades (POA) que requieren licencia ambiental pueden generar un impacto grave en el medio ambiente, por lo cual se ha creado un proceso para adoptar medidas que eviten, reduzcan, corrijan o permitan manejar el deterioro en el ambiente.

Más aún, estos POA también tienen efectos en las comunidades aledañas. Si bien las normas que regulan la licencia ambiental incluyen aspectos bióticos, abióticos y socioeconómicos, la afectación en los derechos humanos es una variable que hasta ahora no se ha incluido en los análisis. Vale la pena preguntarse, entonces, cuál es la relación entre los DD. HH. y los impactos ambientales que se gestionan mediante la licencia ambiental. Para otorgar una licencia ambiental, ¿debe el Estado incluir una evaluación del impacto en los derechos humanos?

Múltiples hechos parecieran inducir una respuesta afirmativa: Colombia es el país más peligroso para la defensa del ambiente, mantiene un conflicto armado latente en el que se poblaciones y actividades económicas son afectadas como estrategia de control territorial, y tiene antecedentes judiciales de graves afectaciones en los DD. HH. de comunidades locales por cuenta de POA de grandes dimensiones. En ese sentido, este texto busca establecer las obligaciones nacionales e internacionales que tiene el Estado colombiano para prevenir y manejar las vulneraciones a los derechos humanos, específicamente respecto a su función de planificación y gestión ambiental. Además,

buscamos revisar cómo se han integrado los DD. HH. al licenciamiento ambiental y proponer recomendaciones para fortalecer su incorporación en los procedimientos para garantizar el cumplimiento de obligaciones.

Para esto, en la primera sección analizamos cómo hay una ausencia histórica de incorporación de los derechos humanos en el licenciamiento ambiental y exploramos los impactos que ha tenido la ejecución de megaproyectos en los territorios y las comunidades en Colombia. Además, allí analizamos las obligaciones internacionales y las normas constitucionales que unen la gestión ambiental y los DD. HH. En la segunda sección, estudiamos el funcionamiento actual del licenciamiento ambiental y la incorporación de los DD. HH., así como los retos normativos e institucionales para lograrla. En la tercera sección, exploramos algunos caminos para superar este vacío, señalando buenas prácticas en evaluaciones de impacto en DD. HH. según experiencias nacionales e internacionales y los avances del Gobierno nacional. Además, revisamos otras propuestas para la incorporación de los DD. HH. en el proceso de licenciamiento, en especial el acceso a información y participación. Finalmente, incluimos algunas propuestas propias que van más allá del enfoque y abogan por la necesidad de incluir variables y metodologías específicas al hacer el análisis de riesgos en DD. HH., las cuales deben incluirse en el procedimiento para otorgar una licencia ambiental.

1. Los derechos humanos en el licenciamiento ambiental en Colombia

1.1 ¿Cómo funciona el licenciamiento ambiental?

El licenciamiento ambiental es el procedimiento mediante el cual se autoriza la ejecución de proyectos, obras o actividades que pueden generar impactos graves en los recursos naturales o el paisaje, según lo establecido en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2041 de 2020. La licencia es regulada por los artículos 49 y siguientes de la Ley 99, es otorgada por la autoridad ambiental competente y está condicionada al cumplimiento de

medidas técnicas que aseguren la prevención, mitigación, corrección, compensación y el manejo de los efectos ambientales, incluyendo los impactos socioeconómicos. Para proyectos de gran envergadura, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), creada mediante el Decreto Ley 3573 de 2011, es la entidad encargada de esta evaluación. Además, existen proyectos que son competencia de las corporaciones autónomas y los grandes centros urbanos.

En ese sentido, el licenciamiento ambiental es un instrumento fundamental para analizar los riesgos que pueden producir los POA, pues, según lo determinó el legislador y lo ha reglamentado el poder Ejecutivo en distintos decretos¹, pueden generar un deterioro grave en el ambiente. La regla general es que aquellos POA que generan un daño grave son los que requieren licencia ambiental, y fueron establecidos taxativamente en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015. Además, algunos POA que no encuentren lugar en los artículos señalados, sea por su novedad o antigüedad, pueden requerir plan de manejo ambiental (PMA). Este es el caso, por ejemplo, de los proyectos mineros anteriores a la Ley 99 de 1993, que estableció la necesidad de licencia ambiental, o de la aspersión aérea con glifosato.

Por otra parte, el inciso tercero del artículo 42 de la Ley 99 de 1993 establece que los daños sociales son “los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante” y que el daño ambiental es “el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes”. Estas definiciones son amplias y no logran ser una regla objetiva ni suficiente para poder definir el daño ambiental. Un caso que puede dar perspectiva al debate es la exploración minera, que no requiere licencia ambiental pero genera enormes impactos am-

1 Hoy está vigente el Decreto 2041 de 2014. Antes fueron expedidos los decretos 1753 de 1994, 1728 de 2002, 1220 de 2005, 2820 de 2010 y 2041 de 2014 [compilado por el Decreto 1076 de 2015].

bientales, como helipuertos, vías, campamentos, captación de aguas y vertimientos.

Según la Ley 99 de 1993, este es el proceso del licenciamiento ambiental:

1. Expedición de los términos de referencia generales para la elaboración del estudio de de impacto ambiental (EIA) por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible² (art. 57).
2. Fijación de los términos de referencia específicos para el POA que pretende ser licenciado por parte de la autoridad ambiental competente (art. 57).
3. Presentación ante la autoridad ambiental competente de la solicitud, junto con la correspondiente evaluación de impacto ambiental o el diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) para su evaluación (art. 58).
4. Expedición del acto administrativo de inicio del trámite de licencia ambiental (art. 58).
5. Evaluación del estudio ambiental presentado, según los requisitos mínimos contenidos en el manual de evaluación de estudios ambientales. Si su naturaleza lo requiere, se realiza una visita a los proyectos (art. 58).
6. Reunión para solicitar información adicional (art. 58).
7. Solicitud a otras entidades o autoridades de los conceptos técnicos o informaciones que se consideren pertinentes para resolver la solicitud (art. 58).
8. Expedición del acto administrativo que declare toda la información requerida y expedición de la resolución que otorga o niega la licencia ambiental (art. 58).

2 Los términos de referencia son los lineamientos generales que establece la autoridad ambiental para elaborar y ejecutar el EIA y el DAA que se presentan ante la autoridad competente para solicitar la licencia ambiental de un POA. Estos se adaptan a las particularidades del POA que se pretende desarrollar.

1.2 Violación histórica de DD. HH. asociada a megaproyectos

En Colombia, algunas violaciones de derechos humanos están relacionadas directa o indirectamente con POA sujetos a licenciamiento ambiental. Este vínculo es particularmente evidente en prácticas que han estado relacionadas con el conflicto armado, como la minería ilegal de oro, la tala de selvas para apropiación de tierras y la siembra de cultivos ilícitos, que tienen impactos significativos a nivel local. Por ello, es fundamental establecer en cada caso una correlación específica entre los componentes bióticos, abióticos y sociales con los derechos humanos, considerando factores como el tipo de ecosistema, la población afectada y las características del entorno, ya que el análisis debe adaptarse a las circunstancias específicas y no generalizarse.

Un asunto fundamental a tener en cuenta es que Colombia es el país más peligroso del mundo para defender el medio ambiente (Global Witness, 2023). Particularmente, las y los líderes de las comunidades, que mayoritariamente habitan zonas rurales y están expuestos a las presiones del desarrollo y el conflicto armado, son más vulnerables. Según Indepaz (2021), desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016 hasta 2021, habían sido asesinados 611 líderes ambientales. 332 de ellos eran indígenas; 75, afrodescendientes; 102, campesinos defensores del territorio; 25, activistas ecologistas; y 77, campesinos miembros de Juntas de Acción Comunal.

En Colombia, las decisiones ambientales, como la conservación y el ordenamiento territorial, pueden impactar significativamente los modos de vida y la dignidad de las comunidades locales. Esto, a su vez, puede generar incentivos perversos que afectan los derechos humanos. En el marco de POA que requieren licencia ambiental, estas decisiones suelen agravar las condiciones de mala adaptabilidad, la violencia y el deterioro de la calidad de vida en los territorios, aumentando los conflictos socioecológicos. De hecho, hay casos de vulneraciones a los DD. HH. vinculados a megaproyectos que han llegado a instancias judiciales, gracias a lo cual se ha reconocido el grave impac-

to que estos pueden tener en los modos de vida de las comunidades aledañas (ver tabla 1).

Tabla 1. Casos de vulneraciones de DD. HH. en Colombia asociados a megaproyectos

Sentencia	Hechos	Derechos protegidos
T-194 de 1999 (Represa Urrá I)	La Corte Constitucional constató que las decisiones públicas llevaron a un grave deterioro del entorno natural de las comunidades campesinas y rurales ubicadas en el área de influencia del proyecto, lo que comprometió la subsistencia de aproximadamente cuatrocientas comunidades (equivalente a 300 000 personas). Esta situación era previsible, pero no se realizaron estudios de los impactos social y económico sobre la población campesina y pescadora.	Participación y medio ambiente sano.
T-135 de 2013 (El Quimbo)	Se evidenció que las comunidades campesinas y rurales aledañas al proyecto no fueron censadas adecuadamente y, por tanto, muchas quedaron fuera de las medidas planteadas para mitigar la afectación del proyecto hidroeléctrico. Al respecto, la Corte señaló que “al ejecutar un megaproyecto, el campesino, el jornalero o el tradicional habitante de una región afectada se encuentra en un verdadero estado de indefensión frente al empresario o dueño del proyecto”. También, señaló que las megaobras generan una alteración estructural en la vida de las poblaciones locales, consecuencia de la decisión gubernamental de generar energía. Al respecto advirtió que “la prevalencia de dicho interés no puede ser pretexto para la violación de los derechos fundamentales de las personas”. En este fallo, la Corte resaltó el papel que tienen las autoridades ambientales y las empresas en velar por la mitigación de impactos sociales.	Participación, mínimo vital, vida digna y trabajo.

continúa →

Sentencia	Hechos	Derechos protegidos
T-462A de 2014 (Embal-se Salvajina)	Como resultado del proyecto, hubo un desplazamiento que produjo el aislamiento de las comunidades afectadas. Si bien se realizó un acuerdo, su cumplimiento fue parcial y se evidenció una situación de abandono institucional, pues no se había cumplido con la construcción adecuada de vías de acceso y se restringió desproporcionadamente el uso de transporte fluvial. La Corte sostuvo que el Estado debe observar “estrictamente los parámetros de protección de los derechos de las comunidades aledañas a la zona de influencia”. Aunque el proyecto se realizó antes de que existiera la normatividad de licenciamiento ambiental, la empresa estaba obligada a realizar una consulta previa sobre el plan de manejo ambiental, al tener un impacto directo en los intereses de las comunidades. Además, este hubiera servido para identificar afectaciones.	Consulta previa, libre circulación, salud y educación.
T-369 de 2021 (Proyecto Hidroeléctrico Pescadero Ituango)	La Corte Constitucional resaltó que las megaprobras pueden generar graves impactos en los derechos de poblaciones locales.	Vida digna, trabajo, vivienda digna, mínimo vital y debido proceso.
T-375 de 2023 (cinco proyectos mineros de carbón de Drummond)	La Corte afirmó que la ejecución de los proyectos mineros genera una afectación directa sobre la comunidad accionante, porque impacta su seguridad alimentaria e incide en la generación de las enfermedades que los aquejan y que derivan en la muerte de niños yukpa.	Consulta previa.
T-329 de 2023 (mina Calenturitas)	El proyecto inició la explotación de gran minería antes de que se autorizara la variación en el plan de manejo ambiental, lo que generó incertidumbre sobre los riesgos y las afectaciones reales del proyecto. Además, la falta de planeación y vigilancia por parte de las autoridades ambientales implicó una amenaza al derecho a un ambiente sano. La Corte consideró que no se respetó el principio de prevención, que busca evitar o reducir al máximo los daños ambientales, lo que constituye un incumplimiento fundamental de la protección del medio ambiente.	Ambiente sano.

Fuente: elaboración propia.

En particular, existe una tendencia a desconocer los derechos humanos y la protección del ambiente en la construcción de represas (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente [AIDA], 2009). Además, los megaproyectos se suelen desarrollar en zonas de enorme diversidad y desigualdad socioeconómica, por lo que se han evidenciado enormes impactos negativos. La licencia ambiental juega, entonces, un papel fundamental en su prevención, mitigación y manejo. Sin embargo, al no existir una herramienta que considere el impacto en los derechos, actualmente se autorizan proyectos sin la debida evaluación ni medidas que prevengan su vulneración.

1.3 Las obligaciones del Estado de proteger y prevenir las violaciones de DD. HH. a través del licenciamiento ambiental

La protección del ambiente se ha venido fortaleciendo en los sistemas jurídicos internacional y doméstico. En Colombia, además de ser un bien jurídico protegido por la Constitución Política de 1991, se ha constituido como uno de los intereses políticos centrales en las decisiones públicas. Por tal razón, las estrategias para la protección y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales son cada vez más importantes y se actualizan según los contextos.

A la par, el Estado ha ido ampliando progresivamente sus estándares para la garantía y el respeto de los derechos fundamentales. Por ejemplo, considerar a los *grupos vulnerables* y adoptar un *enfoque de derechos* ha limitado la toma de decisiones ambientales inconsultas, excluyentes y perjudiciales en los territorios, lo que viene alimentando debates sobre la *centralización de las decisiones ambientales y su impacto en la dignidad de las personas que habitan los territorios afectados*. Cuando menos, existe actualmente más conciencia sobre los derechos y los medios judiciales para protegerlos. El licenciamiento ambiental no ha sido ajeno a este proceso. Como se verá, el desarrollo legal y jurisprudencial de normas constitucionales ha venido fortaleciendo el contenido del derecho a gozar de un ambiente sano. Incluso, la Corte Constitucional ha planteado que las decisiones

deben tener un enfoque biocultural, dada la relación inescindible entre las poblaciones locales y la naturaleza.

La Constitución Política del país contiene más de 30 disposiciones que definen los alcances y contenidos del *ambiente*. De hecho, esto ha llevado a sostener que existe una verdadera ‘constitución ecológica’. En la Sentencia T-325 de 2017, la Corte Constitucional afirma que

la protección del ambiente sano tiene un carácter de interés superior en el ordenamiento jurídico colombiano, determinado por la misma Constitución de 1991, a través de su amplio catálogo de normas, que configuran la llamada constitución ecológica o verde, persigue el objetivo de proteger el ambiente con el fin de que la humanidad pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida. La defensa del ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras. Por tanto, el derecho al ambiente sano no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. (Consideraciones de la Corte Constitucional, apartado 3.9)

A partir de 1991, y con el desarrollo de la jurisprudencia constitucional, el ambiente sano adquirió el carácter de derecho fundamental, ya que su alteración atenta directamente contra la vida y la dignidad humana (Sentencia T-536 de 1992). La Corte ha precisado que proteger el ambiente no se refiere únicamente a elementos como la biodiversidad, el aire, el agua o el suelo, sino que también incluye la calidad de vida de los seres humanos (Sentencia T-325 de 2017), ya que la Constitución prevé una interdependencia entre la garantía del derecho humano al ambiente sano y la afectación de los demás DD. HH.³

Los derechos a la vida y a la salud fueron los primeros en ser expresamente vinculados con el ambiente y su protección

3 En las sentencias T-092 de 1993, C-671 de 2001, T-724 de 2011, T-154 de 2013 y T-325 de 2017, la Corte Constitucional ha reconocido la relación de interdependencia entre la protección del medio ambiente y el goce efectivo de derechos humanos, particularmente los derechos a la salud y a la vida.

(Sentencia T-325 de 2017), al reconocerse que el ambiente es esencial para el desarrollo económico y social y para la supervivencia de las personas (Sentencia T356 de 1996). Dicha evolución estuvo alimentada por la adopción de instrumentos internacionales como la Declaración de Estocolmo, donde se reafirma la conexión entre el ambiente y las condiciones de vida digna: “El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y adecuadas condiciones de vida, en un medio ambiente de una calidad que permita una vida de dignidad y bienestar” (1972).

Debido a la importancia constitucional que tiene el ambiente, el Estado tiene un deber cualificado de protección (Sentencia C-126 de 1998) y prevención de daños ambientales (Constitución Política, arts. 79 y 80). Además, tiene la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y garantizar el desarrollo sostenible. Estos propósitos los cumple, en gran medida, a través del licenciamiento ambiental⁴.

Tales obligaciones no pueden entenderse en abstracto o desde una perspectiva exclusivamente técnico-científica. La prevención del deterioro ambiental busca proteger la vida de los seres humanos y el equilibrio del planeta mismo. Estos dos fines orientan los enfoques éticos contemporáneos sobre gestión ambiental. En ese sentido, las disposiciones normativas y políticas sobre ordenamiento, uso y propiedad de los recursos naturales y los derechos de las personas son lo que determina el modelo de desarrollo socioeconómico. Si este no tiene en cuenta el daño ambiental ni las garantías constitucionales de sus habitantes, no puede ser sostenible ni viable, al considerar el deber estatal de prevención.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que los daños ambientales pueden incidir negativamente en los derechos fundamentales⁵. En el caso del licenciamiento

⁴ Ver sentencias C-229 de 1999, C-671 de 2001, C-746 de 2012, C-123 de 2014 y C-094 de 2015.

⁵ “Deben entenderse como fundamentales para la supervivencia de la especie humana. Nuestra Constitución consagra no sólo la protección de los derechos fundamentales cuando quiera que estén afectados por daños ambientales, sino también unos derechos del ambiente específicos —a participar en las decisiones que lo afecten, por ejemplo— y también un derecho fundamental al medio ambiente” [Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-415 de 1992].

ambiental, esta ha resaltado la conexión entre el ambiente y el goce de los derechos, al indicar que se deben adoptar

medidas necesarias para evitar la causación de daños que tengan efectos irreparables para el medio ambiente en tanto bien colectivo, así como para los derechos fundamentales que se derivan del uso y disfrute del mismo, como el derecho fundamental al agua, a la salud e, incluso, a la vida en condiciones dignas. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-652 de 2013)⁶

Más aún, a la luz del derecho internacional de los DD. HH., el Estado colombiano tiene obligaciones en relación con la protección del ambiente y el respeto de los derechos humanos.

El Estado colombiano suscribió el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con lo cual se comprometió a *respetar* y *garantizar* los derechos enunciados en cada uno de esos instrumentos. Esto implica dos obligaciones básicas: (i) *no violarlos*, a lo cual están obligados el Estado y los particulares, y (ii) *asegurar su plena vigencia*, frente a lo cual el Estado es el garante único de los DD. HH., pues cuenta con las herramientas institucionales y normativas para ese fin (art. 2.º del Pacto y el art. 1.º de la Convención). El Estado colombiano tiene, entonces, la obligación de evitar conductas comisivas u omisivas que den lugar a violaciones de los DD. HH., porque está sujeto a los principios del derecho internacional de *Pacta sunt servanda*⁷, *Bona fide*⁸ y *Pro homine*⁹.

6 La sentencia trató el caso de las comunidades étnicas en Chocó en relación con el licenciamiento ambiental y las implicaciones en los derechos fundamentales por proyectos de explotación minera.

7 Las estipulaciones convencionales la obligan mientras se hallen en vigor. El Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno para justificar el incumplimiento de lo pactado.

8 Siempre se deben interpretar las cláusulas de esos instrumentos de buena fe, respetando el sentido corriente de los términos y teniendo en cuenta el objeto y fin para el cual se adoptaron.

9 Siempre se deben aplicar dichas cláusulas buscando la más amplia salvaguardia de la persona humana.

Si bien la Convención no incluye un derecho específico a gozar de un ambiente sano, se ha interpretado que este se encuentra protegido por el artículo 26, porque se deriva de los artículos 30, 31, 33 y 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Además, fue explícitamente incluido en el artículo 11 del Protocolo Adicional de San Salvador, donde se consignó que “1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados Parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente” (1998). Así mismo, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas reconoció al derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano.

En Colombia, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) es el principal parámetro de interpretación de las obligaciones internacionales en materia de DD. HH., especialmente en relación con la protección del ambiente. El desarrollo actual de las obligaciones que tienen los Estados signatarios de la Convención frente a la prevención del daño en el ambiente y los DD. HH. se concentra en la Opinión Consultiva 023 de 2017, el fallo del caso *La Oroya vs. Perú*, los Principios de las Empresas y los Derechos Humanos, y la solicitud de una nueva opinión consultiva sobre la relación entre DD. HH. y cambio climático.

No obstante, los sistemas internacionales para la protección del medio ambiente y de los DD. HH. se han creado y desarrollado de forma independiente y bajo características distintas, lo que actualmente se encuentra en proceso de transformación. En consecuencia, los instrumentos del derecho internacional que consagran los compromisos en materia ambiental son diferentes de aquellos relativos a los DD. HH. Por ejemplo, el incumplimiento de tratados internacionales ambientales no hace que se active la jurisdicción de la Corte IDH.

El sistema normativo colombiano funciona de manera idéntica. Históricamente, la defensa del ambiente se ha vinculado muy tímidamente con la de los DD. HH. (principalmente con la consulta previa y la participación). Sin embargo, esta tenden-

cia viene cambiando. Actualmente, la relación entre un ambiente sano, limpio y seguro y el disfrute de los DD. HH. es inseparable a la luz de la Constitución Política.

Estos mismos cambios han ocurrido en el panorama interamericano. La Opinión Consultiva 023 de 2017 de la Corte IDH analizó la relación entre derechos humanos y el ambiente, destacando que ciertos derechos como la vida, la integridad personal, la salud, el agua, la alimentación y la vivienda son especialmente vulnerables a daños ambientales. La Corte enfatizó que los grupos en situación de vulnerabilidad que dependen de recursos naturales enfrentan impactos más severos. Además, señaló que derechos como libertad de expresión, asociación, acceso a la información y seguridad de defensores ambientales también resultan afectados en contextos de fuertes intereses económicos y violencia:

Los daños ambientales pueden afectar todos los derechos humanos, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio. Sin embargo, algunos derechos humanos son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental. (Corte IDH, 2017, párrs. 47-55)

En respuesta, se estableció que el derecho a un ambiente sano incluye elementos tanto procedimentales (acceso a información, participación y justicia) como sustantivos (aire, agua, alimento, ecosistemas y clima). La Corte también menciona que

los Estados deben abstenerse de (i) cualquier práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso, en condiciones de igualdad, a los requisitos para una vida digna, como lo son, el agua y la alimentación adecuada, entre otros, y de (ii) contaminar ilícitamente el medio ambiente de forma que se afecte las condiciones que permiten la vida digna de las personas, por ejemplo, mediante el depósito de desechos de empresas estatales en formas que afecten la calidad o el acceso al agua potable y/o a fuentes de alimentación. (Corte IDH, 2017, párr. 117)

Adicionalmente, los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos a la vida y la integridad mediante la adop-

ción de medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales que prevengan los daños ambientales, incluso aquellos causados por terceros. Esto incluye la obligación de realizar estudios de impacto ambiental en casos de riesgo significativo, establecer planes de contingencia y mitigar los daños ambientales ya ocurridos, además de garantizar el acceso a la información y la participación pública.

En el ámbito empresarial, los Estados deben exigir estudios de impacto social y ambiental¹⁰ que sigan la debida diligencia, asegurándose de que sean previos, independientes, participativos y respetuosos de las tradiciones de comunidades étnicas (Corte IDH, 2017). En Colombia, la licencia ambiental es el mecanismo para evaluar estos impactos. Está fundamentada en el principio de prevención del daño ambiental, que está consagrado en el artículo 80 de la Constitución y en tratados internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado por la Ley 165 de 1994.

La sentencia de la Corte IDH sobre el caso La Oroya vs Perú (2014) es el primer fallo que responsabiliza a un Estado por no contar con estándares adecuados de monitoreo, seguimiento y control, con el fin de prevenir violaciones de derechos humanos causadas por contaminación ambiental en una población no indígena. En esta ocasión, la operación del complejo metalúrgico La Oroya generó emisiones tóxicas que afectaron gravemente la calidad de vida de los habitantes. La Corte concluyó que el Estado peruano incumplió su obligación de proteger los derechos humanos, especialmente los de la niñez, y señaló que esta responsabilidad no solo implica contar con estándares normativos, sino asegurar su aplicación efectiva para garantizar una protección real de los derechos fundamentales. Así las cosas, para la Corte IDH, el Estado tiene el deber de prevenir las violaciones a derechos humanos por parte de particulares.

Por otra parte, los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU establecen que los Estados tienen la obligación de proteger, respetar y remediar. Esto implica

10 Ver los casos: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam.

adoptar medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar abusos mediante políticas adecuadas, regulación efectiva y acceso a la justicia. Los Estados también están obligados a reglamentar que las empresas deben adoptar acciones dirigidas a respetar los DD. HH. reconocidos en los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con el propósito de evitar que sus actividades provoquen o contribuyan a provocar violaciones a derechos humanos. Además, deben adoptar medidas para subsanar dichas violaciones, independientemente de su tamaño o sector, aunque pueden aplicarse criterios diferenciales según los riesgos de sus actividades.

Atendiendo a esto, la Corte CIDH considera que los Estados deben contar con: (i) políticas apropiadas para proteger los DD. HH.; (ii) procesos de debida diligencia en relación con DD. HH. para identificar, prevenir y corregir violaciones, así como para garantizar el trabajo digno y decente; y (iii) procesos que le permitan a la empresa reparar las violaciones ocurridas con motivo de las actividades que realicen, especialmente cuando afectan a personas en situación de pobreza o de vulnerabilidad.

Además, respecto a las empresas, la Corte IDH estableció que estas tienen la *responsabilidad de respetar los DD. HH.* internacionalmente reconocidos y deben abstenerse de infringirlos. También, la Corte les exige evitar que sus actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los DD. HH., y hacer frente a esas consecuencias cuando se produzcan. Igualmente, las empresas deben tratar de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los DD. HH. que estén relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.

En el ámbito nacional, la Corte Constitucional de Colombia también ha desarrollado una línea jurisprudencial sobre los DD. HH. de las *comunidades aledañas a la construcción y operación de megaproyectos*. Si bien buena parte de los casos estudiados se refieren a las situaciones particulares de las comunidades indígenas (ver las sentencias T-652 de 1998, T-1009 de 2000 y T-462 de 2014), ha mencionado que los megaproyectos también

afectan a comunidades rurales y campesinas (p. ej. ver las sentencias T-194 de 1999, T-13 de 2013 y T-369 de 2021).

En la Sentencia T-369 de 2021 —uno de los fallos más recientes sobre este asunto—, la Corte destacó que los megaproyectos generan una “modificación importante” en las condiciones de vida, lo que implica una amenaza para diversos derechos fundamentales. Por ello, es crucial que el Estado “cumpla estrictamente con los parámetros de protección de los derechos de las comunidades aledañas a la zona de influencia”. La Corte también señaló que las empresas que ejecutan estos megaproyectos tienen deberes de protección de los DD. HH., aunque en la práctica estos no siempre tienen consecuencias jurídicas.

No obstante, como garante de los DD. HH., el Estado debe supervisar el disfrute efectivo de los derechos y su respeto en el marco de las actividades empresariales. De acuerdo con lo establecido por diferentes instrumentos internacionales —incluyendo la Observación General n.º 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1997), la CIDH (2018) y su Relatoría Especial sobre derechos humanos y medio ambiente (Knox, 2018), y el Protocolo Adicional de San Salvador—, la Corte ha señalado que el Estado está obligado a adoptar medidas de carácter positivo dirigidas a lograr la adecuada protección y efectividad de los derechos. Según la Corte, hablando del proyecto Hidroituango, “la prevalencia del interés general que representa la puesta en marcha de la central hidroeléctrica no se puede constituir en un pretexto o justificación para la amenaza o violación de derechos fundamentales” (Sentencia T-369 de 2021).

En ese sentido, las actividades empresariales requieren la intervención estatal para garantizar la protección de los DD. HH., así como de los demás principios y fines constitucionales. Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que:

Las actividades empresariales no pueden estar desconectadas de la eficiente protección de derechos humanos. Si bien los particulares no tienen funciones propias de las autoridades estatales, sí tienen el deber de respetar los derechos humanos y no causar daños y, en caso de que lo hagan, deben repararlos. La actividad empresarial no está aislada de la primacía

de los derechos, máxime cuando las iniciativas privadas tienen un apoyo del Estado o son de su propiedad. Como lo expresan los Principios de Naciones Unidas, *el Estado debe optar por la garantía de derechos desde todas sus facetas, como autoridad estatal* o como participe en una empresa que tiene fines comerciales, sin importar el régimen que tenga. (Sentencia T-732 de 2016, énfasis propio)

Pese a que se ha reconocido la relación entre megaproyectos, que obligatoriamente son objeto de licencia ambiental, e impactos en los DD. HH., ni el contenido ni el procedimiento para obtenerla han sido objeto de análisis constitucional. Como explicaremos más adelante, consideramos que la licencia ambiental es por excelencia un instrumento preventivo y que las autoridades deben incluir el análisis de los riesgos que puedan generar los megaproyectos en los derechos de las personas.

Frente a las obligaciones del Estado, inicialmente el único derecho humano incluido en el licenciamiento ambiental de forma transversal a todo el proceso es el acceso a la participación, que, según lo reconocen la jurisprudencia nacional e internacional y tratados como Aarhus y Escazú, debe ser informado para ser efectivo. Esto destaca la importancia del derecho humano a la información ambiental, pues le permite a los ciudadanos conocer las condiciones ambientales, evaluar riesgos, y participar de manera informada en decisiones y políticas públicas. Este derecho garantiza la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los derechos humanos, fortaleciendo la ciudadanía activa y el desarrollo sostenible. En Colombia, de hecho, existe un marco normativo específico que regula estos derechos en el ámbito ambiental, promoviendo su implementación efectiva.

Las normativas internacionales, como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), han influido significativamente en los procesos de licenciamiento y evaluación de impacto ambiental, pues han establecido estándares de transparencia y participación pública que también sirven como criterio de interpretación constitucional. En América Latina, estas directrices han impulsado reformas en varios países; Colombia, por ejemplo, incorporó muchos de sus principios en la Ley

99 de 1993. Un ejemplo de ello es el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* presentado ante la Corte IDH, que marcó un hito al reconocer que el derecho de acceso a la información ambiental es esencial para la transparencia y la protección del medio ambiente, como mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas de los Estados en dicha materia (2006). Esta sentencia reconoce los siguientes aspectos:

- *Derecho a la información ambiental*: gracias a él, las comunidades pueden comprender y participar efectivamente en las decisiones que afectan su entorno.
- *Vinculación con los derechos humanos*: existe una relación intrínseca entre el ambiente y los DD. HH., y garantizar el acceso a la información ambiental es crucial para su protección efectiva.
- *Transparencia gubernamental*: los gobiernos están obligados a ser transparentes en sus acciones, especialmente en aquellos proyectos que tienen un impacto ambiental significativo. Esto promueve una mayor responsabilidad gubernamental y facilita el escrutinio público de las decisiones ambientales.
- *Precedente jurídico*: el caso estableció un precedente normativo importante para otros países en la región. Así, alienta a los Estados a garantizar la transparencia y facilitar el acceso a la información ambiental, al tiempo que proporciona un marco jurídico para desafiar la opacidad gubernamental en asuntos medioambientales.

En la misma dirección, la Opinión Consultiva 023 de 2017 de la Corte IDH resalta que el derecho de acceso a la información ambiental debe ser amplio y efectivo, con lo que obliga a los Estados a suministrar información de manera proactiva, completa, comprensible, actualizada y oportuna sobre el estado del medio ambiente y los posibles efectos de las actividades proyectadas. Este derecho, esencial para una participación pública efectiva, no requiere demostrar interés directo y está vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos relacionados con un ambiente sano. Además, estándares como el Acuerdo de Escazú

—aprobado en Colombia mediante la Ley 2273 de 2022— refuerzan estos derechos, al promover el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales. Todo esto marca un avance significativo en la adecuación de normas internas para garantizar estos principios. En la tabla 2 se describen los diferentes estándares internacionales:

Tabla 2. Estándares internacionales sobre acceso a información en el EIA

Aspecto	Convenio de Aarhus (Europa)	Principios del Banco Mundial	Legislación de la Unión Europea	Declaración de Río (principio 10)	Acuerdo de Escazú (América Latina y el Caribe)
¿Aplica en Colombia?	No.	Sí, para los POA financiados.	No.	Sí.	Está en proceso de ser aplicable.
Acceso a información previa	Garantiza el acceso a información ambiental desde etapas tempranas del EIA.	Fomenta la transparencia y la divulgación de información en las fases iniciales.	Exige la divulgación de información relevante antes del EIA.	Promueve la divulgación de información para que haya una participación efectiva.	Establece el derecho de acceso a la información ambiental desde el principio.
Participación pública	Establece la participación pública como un derecho en todas las etapas del EIA.	Incluye a las comunidades afectadas en el proceso de toma de decisiones.	Requiere la participación pública en la toma de decisiones.	Alienta la inclusión de todas las partes interesadas en el proceso de EIA.	Refuerza el derecho a la participación pública en asuntos ambientales.
Revisión y acceso a informes	Obliga a que se publiquen informes de EIA y permite su revisión por parte del público.	Requiere la publicación de informes de EIA para revisión pública.	Asegura la disponibilidad y accesibilidad de los informes de EIA.	Recomienda la divulgación completa de los informes de EIA.	Promueve la transparencia y el acceso público a los informes de EIA.

continúa →

Aspecto	Convenio de Aarhus (Europa)	Principios del Banco Mundial	Legislación de la Unión Europea	Declaración de Río (principio 10)	Acuerdo de Escazú (América Latina y el Caribe)
Acceso a la justicia	Otorga el derecho a impugnar decisiones relacionadas con el EIA.	No especifica, pero generalmente apoya la resolución de disputas.	Permite la apelación legal de las decisiones de EIA.	No especifica, pero fomenta mecanismos de resolución de conflictos.	Garantiza el acceso a mecanismos de justicia en casos ambientales.
Transparencia en la toma de decisiones	Exige que las decisiones se tomen de manera transparente y basadas en la información disponible.	Promueve la toma de decisiones basada en evidencia y transparencia.	Requiere procesos de decisión claros y basados en evidencias.	Enfatiza la necesidad de tomar decisiones informadas y transparentes.	Impulsa procesos de decisión transparentes y basados en información.
Monitoreo y cumplimiento	Estipula la necesidad de hacer monitoreo continuo y de que haya acceso a información de cumplimiento.	Aboga por el seguimiento riguroso y la divulgación de resultados.	Impone el monitoreo y la divulgación de información luego de que se toma la decisión.	Recomienda el monitoreo y la divulgación de información de cumplimiento.	Fomenta el seguimiento y la divulgación de información sobre cumplimiento ambiental.

Fuente: elaboración propia.

Estos estándares internacionales son los únicos aplicables al proceso de licenciamiento ambiental, puesto que no existen normas, acuerdos o prácticas generalizadas que permitan establecer una normativa internacional específica para el licenciamiento. Según la literatura especializada (Driessen *et al.*, 2013), parece haber un amplio acuerdo sobre la importancia que tiene la participación pública en el estudio de impacto ambiental (EIA). Sin embargo, un análisis más profundo revela que no existe consenso sobre el significado, el alcance y los objetivos de esta participación. Esto resulta evidente en los estudios empíri-

cos que se han realizado sobre participación pública en el EIA, pues suelen centrarse en diferentes aspectos y resultados del proceso participativo, lo que dificulta comparar sus conclusiones. En suma, cada país establece los escenarios y alcances de la participación en el licenciamiento según sus normas particulares y los estándares generales de participación ambiental.

No obstante, para el caso de América Latina y el Caribe, el Acuerdo de Escazú (2018) sí plantea algunos elementos específicos para el licenciamiento ambiental, los cuales, en la medida que se implemente este acuerdo, se pueden convertir en estándares para la región. Específicamente, el Acuerdo menciona los siguientes aspectos:

- Los Estados parte deberán tener sistemas de información que contengan los procesos de licenciamiento ambiental (art. 6, num. 3, lit. h) y los impactos de cada POA (art. 7, num. 17, lit. b).
- Los Estados deberán tener mecanismos de participación específicos para los procesos de toma de decisiones sobre licencias ambientales (art. 7, num. 2). Además, se deberá identificar plenamente al público objetivo con afectaciones (art. 7, num. 16).
- Las decisiones sobre la licencia ambiental deberán difundirse ampliamente (art. 7, num. 9), al igual que las medidas previstas para cada impacto (art. 7, num. 17, lit. c) y su correspondiente medida de monitoreo (art. 7, num. 17, lit. g).

Por su parte, la Corte Constitucional también ha desarrollado el tema en diversas sentencias. Allí ha mencionado que el derecho de acceso a la información está estrechamente vinculado con el derecho a la participación ciudadana, ambos consagrados en la Constitución de 1991 como pilares fundamentales para una democracia efectiva. Los artículos 20 y 23 garantizan la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de petición, lo que proporciona una base constitucional para que los ciudadanos puedan solicitar y recibir información de entidades públicas.

La Corte Constitucional ha ampliado este alcance, esta-

bleciendo que el Estado no solo debe responder a solicitudes, sino también divulgar proactivamente información de interés público, fortaleciendo así la participación informada y consciente en la vida democrática. Los siguientes temas se han desarrollado por medio de jurisprudencia constitucional¹¹:

1. *Transparencia y disponibilidad de información desde etapas tempranas*, lo que incluye información previa al proceso de licenciamiento (por ejemplo, en la definición de los términos de referencia) y durante la fase de análisis de requisitos para el estudio de impacto ambiental.
2. *Participación pública efectiva en todas las etapas*, particularmente durante la definición de los términos de referencia del POA y la evaluación de impactos ambientales que hace la autoridad ambiental. Debe existir un enfoque de derechos para grupos vulnerables y se tienen que proporcionar canales de comunicación accesibles y comprensibles para que el público general pueda participar activamente. La información debe ser difundida de acuerdo con las características culturales y sociales de la comunidad, de modo que sea totalmente entendible.
3. *Acceso a informes y documentos*, lo que implica publicar la información de forma completa y en formatos accesibles para el público, sin restricciones y en un lenguaje comprensible para los no expertos. Estas publicaciones deben hacerse en medios de comunicación que permitan la amplia difusión, tanto en las formas tradicionales como para las comunidades interesadas que acceden a la información. Ninguna información debe ser secreta o estar restringida.
4. *Revisión pública y derecho a impugnar decisiones*, de manera que el público pueda revisar y comentar las actuaciones y los documentos producidos en el licenciamiento ambiental. También, que se ofrezcan mecanismos para que la ciudadanía pueda impugnar las decisiones tomadas por

11 Ver las sentencias C-491 de 2012, C-583 de 2015, T-236 de 2017, T-277 de 2015, T-361 de 2017 y C-748 de 2011 de la Corte Constitucional de Colombia.

las autoridades ambientales. Para esto es importante que se puedan difundir información complementaria (p. ej. registros de emisiones) y actos administrativos relacionados.

5. *Monitoreo y cumplimiento luego de que se toma la decisión.* Debe haber un acceso continuo a información sobre el cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia ambiental. Además, se debe facilitar la participación del público en el monitoreo de los impactos ambientales y en la implementación de medidas de prevención, mitigación, manejo y compensación. También, se deben difundir las medidas creadas en caso de emergencias o impactos graves.
6. *Información enfocada en impactos ambientales y no en el proyecto mismo o sus beneficios.* Se debe garantizar que la información que se difunda esté enfocada en los impactos ambientales, sus efectos y sus medidas de manejo, pues usualmente las socializaciones realizadas por el dueño del POA se enfocan en sus beneficios, lo que impide una participación eficaz.
7. *Enfoque en derechos humanos y cambio climático,* con el fin de prevenir las violaciones graves y adoptar medidas en relación con la mitigación y adaptación climáticas (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-280 de 2024).

En principio, el acceso a la información ambiental se enfoca en aquella de carácter público. No obstante, consideramos que los privados poseen información que, por sus características, puede ser de interés general. Por lo tanto, sobre ella deben aplicarse criterios de interpretación normativa amplios, sistemáticos y eficientes para prevenir daños a los bienes públicos, tal y como sucede con la protección del ambiente.

Este acceso a la información se debe materializar por medio del derecho a la participación ambiental, cuya ejecución efectiva en los procesos ambientales es garantizada por la Constitución Política. Este principio ha sido desarrollado por la Corte Constitucional a través de sentencias clave, como la Sentencia T-361 de 2017, que establece que la participación ambiental debe ser previa, deliberativa, eficaz y orientada al interés público, y

la Sentencia T-413 de 2021, que resalta el acceso a información veraz, la deliberación pública activa y la existencia de mecanismos para defender estos derechos. También, la Corte señaló en la Sentencia C-389 de 2016 que la participación ambiental no es un formalismo, sino un derecho sustantivo que les permite a las comunidades incidir en decisiones que afectan el medio ambiente. Mientras tanto, la Sentencia SU-095 de 2018 subraya la necesidad de coordinación entre los niveles de Gobierno para equilibrar los intereses locales y nacionales. Estas sentencias refuerzan la importancia de que existan mecanismos normativos y escenarios participativos para garantizar una gestión ambiental inclusiva y responsable.

Algunos de los mecanismos existentes de participación ambiental en el licenciamiento son:

- Terceros intervinientes (Ley 99 de 1993, art. 69): le permite a cualquier persona natural o jurídica intervenir en procedimientos administrativos ambientales sobre permisos, licencias, sanciones o revocaciones. Las personas pueden ser notificadas y controvertir decisiones.
- Consulta previa (Ley 21 de 1991): es un derecho fundamental de las comunidades étnicas cuando pueden resultar afectadas por POA o medidas administrativas. Busca identificar impactos y medidas de manejo para proteger su integridad cultural, social y económica.
- Audiencias públicas ambientales (Ley 99 de 1993, art. 72): espacio para informar a la comunidad y las entidades sobre los proyectos, sus impactos y medidas de manejo. Incluye reuniones previas para resolver inquietudes. No es obligatoria en todos los casos ni decisoria, pero permite recolectar comentarios ciudadanos.

A partir de esta lista, pareciera que existen amplios mecanismos de participación, sin embargo, todos estos escenarios dependen de los dos requisitos fundamentales planteados en la Sentencia T-413 de 2021: tener acceso a la información y poder

ser parte de la toma de decisiones, los cuales no se suelen cumplir de forma estricta. Por tanto, los mecanismos existentes se podrían considerar como insuficientes o débiles. Justamente por esta razón, la Corte Constitucional reconoció que existe un déficit constitucionalmente inadmisibles en materia de participación ambiental respecto a la explotación de recursos naturales no renovables (Sentencia SU-096 de 2018).

2. Déficit y retos en la incorporación de los derechos humanos en el licenciamiento ambiental

Al ser un paso crucial para el desarrollo de POA que tienen un impacto grave en el ambiente y en la vida de las personas que habitan los territorios afectados, el licenciamiento ambiental no escapa a la responsabilidad de proteger los DD.HH. En ese sentido, la falta de un análisis sobre los impactos en los derechos humanos dentro del licenciamiento ambiental es una deficiencia estructural que requiere un debate sobre el medio ambiente en los sistemas normativos. La licencia ambiental marca el inicio de la ejecución de un POA, pues materializa sus impactos y establece parámetros de cumplimiento para la protección del ambiente. Sin embargo, su regulación —basada en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993— solo considera aspectos bióticos, abióticos y socioeconómicos, sin incluir una evaluación de cómo estos proyectos pueden afectar derechos fundamentales. Este vacío metodológico impide que el Estado adopte medidas preventivas para evitar la vulneración de derechos, trasladando la carga de resolver los conflictos a los jueces, una vez los daños ya han ocurrido.

Esta falta de regulación podría mitigarse utilizando herramientas metodológicas que permitan identificar y gestionar los riesgos asociados a los derechos humanos dentro del proceso de licenciamiento ambiental, asegurando así que el Estado cumpla con sus compromisos internacionales y domésticos. En el ordenamiento jurídico, únicamente la Corte Constitucional ha abordado en su jurisprudencia los impactos que tienen los

POA en derechos fundamentales, especialmente cuando han afectado a comunidades indígenas. En dichos casos, ha protegido derechos como la integridad cultural, la consulta previa, la propiedad colectiva, la igualdad y el acceso a servicios básicos. No obstante, es necesario un marco normativo que integre de manera sistemática reglas para que el Estado cumpla con sus compromisos referentes a la protección de los DD. HH. dentro del licenciamiento ambiental, con el fin de evitar que su garantía dependa exclusivamente de decisiones judiciales posteriores. Si bien a nivel internacional no existen experiencias que incluyan directamente el análisis de riesgos para los DD. HH. en el licenciamiento ambiental, sí existe una tendencia nacional, e incluso global¹², de vincular intrínsecamente las obligaciones de respeto y garantía de los DD. HH. con la gestión ambiental.

La Constitución Política de 1991 garantiza la libertad económica bajo los límites del bien común y establece la función social de la empresa (art. 333), al tiempo que garantiza la protección del ambiente en sus artículos 79 y 80. Sin embargo, el avance de POA con alto impacto ambiental y social pone en entredicho el desarrollo sostenible. En cumplimiento de sus obligaciones internacionales y nacionales, el Estado colombiano debe adoptar medidas preventivas para garantizar que sus decisiones no violen derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales.

El EIA, reconocido como una herramienta clave para prevenir daños ambientales, es un componente esencial del proceso de licenciamiento ambiental en Colombia. Su propósito principal es evaluar, técnica y científicamente, la viabilidad de manejar los riesgos ambientales de los POA. En esta etapa del licenciamiento ambiental, las autoridades ambientales analizan los impactos potenciales de los proyectos, aunque no incluyen aquellos relacionados con derechos humanos. Esto es especial-

12 Ver la Opinión Consultiva 23 de 2017 de la Corte IDH; la solicitud de Colombia y Chile de una opinión sobre cambio climático y DD. HH. a la Corte IDH; la solicitud de una opinión a la Corte Internacional de Justicia para establecer las bases legales para la justicia climática; y la Observación General 26 sobre los derechos del niño y el medio ambiente, con especial atención al cambio climático, del Comité DESC, entre otras.

mente importante en proyectos de gran envergadura, cuyos impactos pueden afectar tanto el ambiente como los derechos humanos de las comunidades locales. Según lo dicho por la Corte IDH en su Opinión Consultiva 23 de 2017, los Estados tienen la obligación de asegurar que estos proyectos sean compatibles con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y de evaluar sus impactos desde ese marco.

Lo anterior está en consonancia con el informe sobre los derechos humanos y el medio ambiente del Relator Especial de las Naciones Unidas, John Knox:

A fin de ofrecer protección contra la injerencia en el pleno disfrute de los derechos humanos, la evaluación de los impactos ambientales debe examinar también los posibles efectos de los impactos ambientales de los proyectos y políticas propuestos sobre el disfrute de todos los derechos pertinentes, incluidos los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda y la cultura. (2018, párr. 17)

A continuación presentamos un análisis de cada etapa del proceso de licenciamiento ambiental respecto a la incorporación de los DD. HH.

1. Los *términos de referencia* son los lineamientos definidos por la autoridad ambiental para elaborar los estudios ambientales requeridos en el licenciamiento de POA (según lo establecen el Decreto 1076 de 2015 y la Ley 99 de 1993). Aunque el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe diseñar términos generales que sirvan como base para los específicos, actualmente cada proyecto tiene sus propios términos. Esta etapa, que es crucial para definir el alcance de la licencia ambiental, determina los aspectos del proyecto que requieren evaluación detallada.
2. El *diagnóstico ambiental de alternativas* (DAA) es un instrumento diseñado para evaluar y comparar diferentes opciones en la ejecución de un POA que permitan múltiples rutas, como vías, líneas eléctricas o —en algunos casos— proyectos de energías renovables como granjas solares o parques eólicos. La autoridad ambiental establece términos de referencia que indican la información mínima re-

querida para cada alternativa. Con base en esta información, se selecciona la opción más adecuada y se procede a realizar el estudio de impacto ambiental correspondiente. En esta fase, que está a cargo del interesado en el desarrollo del POA, no se tiene en cuenta la participación de las comunidades locales para la generación de las alternativas ni se les brinda información.

3. Los *estudios de impacto ambiental* (EIA) son fundamentales en el proceso de licenciamiento ambiental en Colombia, ya que permiten identificar los riesgos asociados a los POA; su probabilidad de ocurrencia; y las medidas para prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos. Son regulados por el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 y deben incluir información sobre: localización del proyecto, elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos afectados, y plan de manejo ambiental (PMA). Este conjunto de información técnica es la base para que las autoridades ambientales decidan si otorgan o no la licencia correspondiente, buscando garantizar que los impactos ambientales se gestionen de manera responsable y en beneficio de las comunidades involucradas.

Aunque los EIA consideran factores socioeconómicos —como datos demográficos, espaciales y culturales—, no suelen incluir un enfoque directo sobre los derechos humanos, salvo excepciones como los riesgos de desplazamiento forzado. Cabe destacar que recientes avances han incluido variables como calidad del agua y aire. Además, hay sentencias judiciales que fortalecen la protección de derechos fundamentales. Por ejemplo, las sentencias T-652 de 2013, T-236 de 2017 y T-413 de 2021 de la Corte Constitucional han subrayado la importancia de garantizar los derechos al agua, la consulta previa y el acceso a información pública en el contexto de proyectos licitados, lo que refuerza la dimensión social y humana del análisis de impactos.

4. La *evaluación de los EIA* es realizada por la autoridad ambiental competente. Es un proceso clave que debe ser transparente y participativo para identificar deficiencias

y garantizar la legitimidad de los POA. No obstante, actualmente se limita a revisar información biótica, abiótica y social para verificar el cumplimiento de los términos de referencia y la viabilidad del PMA, un enfoque que carece de parámetros para evaluar los impactos en los DD. HH. Esto deja al Estado sin medidas preventivas frente a posibles violaciones de derechos humanos, lo cual es crítico en un contexto donde cada vez se impulsan más economías extractivas y de infraestructura en zonas rurales afectadas por el conflicto armado.

5. El *monitoreo y seguimiento* en el licenciamiento ambiental asegura que los impactos de los proyectos se ajusten a las predicciones y que las medidas de manejo (señaladas en el PMA) se implementen efectivamente. Para ello se usa el instrumento de cumplimiento ambiental (ICA), que busca supervisar, recomendar mejoras y establecer plazos bajo riesgo de sanciones.

Como se puede observar, el procedimiento solo contempla el derecho a la participación, que está incluido transversalmente en el proceso de licenciamiento (Ley 99 de 1993, art. 69 y ss). Cabe reconocer que, pese a no estar reglamentado en estricto sentido, el licenciamiento ambiental ha venido fortaleciéndose y ha incluido el análisis de otros aspectos que afectan los DD. HH. al agua, al aire y la alimentación.

2.1 Retos para la inclusión de los DD. HH. en el análisis de impactos ambientales

Pese a que el Estado colombiano tiene obligaciones directas, no existe un marco legal ni reglamentario que permita subsanar la ausencia de los DD. HH. en el licenciamiento ambiental. A continuación mencionamos los principales retos que existen para incluir los derechos humanos en el licenciamiento, junto con las posibilidades para superarlos.

Reto 1. Definir la prevalencia de principios constitucionales por aplicar

La ausencia de normas que asignen funciones específicas promueve la confusión sobre quiénes están encargados de proteger los derechos humanos en el licenciamiento ambiental. Existe incertidumbre, por ejemplo, si la exigencia de un análisis de riesgos en DD. HH. en el EIA por parte de un funcionario es una extralimitación de sus funciones. Al faltar una norma en el ordenamiento jurídico colombiano que permita evaluar los impactos que tienen los POA sobre los derechos humanos, existe un vacío regulatorio que le impide a las autoridades identificar, planear, gestionar y mitigar riesgos en esta materia. Este vacío contraviene los deberes de garantía del Estado y limita la capacidad de los funcionarios públicos, quienes, según el principio de legalidad (art. 6 de la Constitución), solo pueden actuar dentro de lo estipulado por las normas. Así, la ausencia de regulación específica sobre los impactos en los DD. HH. restringe el alcance del licenciamiento ambiental, impidiendo adoptar decisiones integrales que consideren estos riesgos.

Según la Corte Constitucional, el *principio de legalidad* se fundamenta en tres aspectos clave. Primero, la seguridad jurídica, que garantiza que los ciudadanos solo estarán sujetos a los requisitos previstos por la ley, fomentando la confianza en las instituciones (Sentencia C-710 de 2001). Segundo, el control de la arbitrariedad, el cual asegura que las actuaciones administrativas estén basadas en la ley para prevenir abusos de poder (Sentencia C-038 de 1996). Tercero, la eficiencia administrativa, que promueve la claridad en los requisitos con el fin de reducirle cargas innecesarias a los ciudadanos y empresas (Sentencia C-820 de 2005). Estos pilares buscan equilibrar el poder estatal con la protección de los derechos ciudadanos.

Sin embargo, este principio de legalidad debe analizarse a la luz de la *supremacía que tienen los derechos fundamentales*. La Constitución Política de 1991 reconoce expresamente que las personas tienen ciertos derechos inherentes, y este es un eje central de todas las actuaciones del Estado. Incluso, desde el artículo 4 se establece que en caso de incompatibilidad entre la Constitu-

ción y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales para asegurar la primacía de los derechos fundamentales. De este modo, aunque el principio de legalidad es un pilar del Estado social de derecho, la Corte Constitucional ha señalado que las normas legales deben ser interpretadas de manera que se maximice la protección de los derechos fundamentales. Además, la Corte ha enfatizado su primacía sobre el mero cumplimiento de formalidades legales (Sentencia C-251 de 1997). Según ella, la eficiencia administrativa tampoco puede justificar la vulneración de derechos fundamentales. Así lo estableció en la Sentencia T-760 de 2008 respecto al derecho a la salud. En ese caso, la Corte Constitucional ordenó no reanudar el programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea de glifosato hasta que se tomaran medidas para minimizar los riesgos en la salud y el medio ambiente.

Aunque este enfoque no ha sido aplicado directamente al licenciamiento ambiental, La Ley 99 de 1993 y su Decreto Reglamentario 1076 de 2015 podrían interpretarse bajo esta lógica. Así, cuando hay conflictos entre el principio de legalidad y la protección de derechos fundamentales (que están en una norma superior) en el marco del licenciamiento ambiental, la Constitución y los tratados internacionales sugieren que deben prevalecer estos últimos. Esta primacía no implica desconocer la legalidad, sino interpretarla y aplicarla de manera que se armonice con la protección de derechos; incluso, en casos de vacíos normativos, se debe asegurar que la legalidad sea un medio para garantizar los derechos humanos, no un obstáculo. Para esto se necesita:

- *Interpretación conforme a los derechos fundamentales*¹³. Las normas y los procedimientos relativos al licenciamiento ambiental deben interpretarse y aplicarse de manera que se maximice la protección de los derechos fundamentales. Esto puede incluir la realización de evaluaciones de impacto ambiental y social rigurosas, la consulta y participación efectiva de las

13 El principio de primacía de los derechos fue desarrollado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-273 de 1999.

comunidades afectadas, y la adopción de medidas de mitigación y compensación adecuadas.

- *Ponderación y proporcionalidad*¹⁴. Cuando haya un conflicto entre el principio de legalidad y la prevalencia de los derechos fundamentales, deben ponderarse cuidadosamente los intereses en juego, aplicando el principio de proporcionalidad¹⁵ para determinar cuál es la solución que mejor protege los derechos fundamentales implicados, sin dejar de respetar el marco legal establecido.
- *Flexibilidad y adaptabilidad*. El sistema de licenciamiento ambiental debe ser lo suficientemente flexible y adaptable para permitir ajustes en los proyectos o actividades cuando puedan causar un impacto negativo significativo en los derechos fundamentales, en cuyo caso se deben buscar alternativas o modificaciones que minimicen o neutralicen tales impactos.

Si, según la información existente, se determina que hay una falencia notoria en el análisis de riesgo frente a posibles vulneraciones de DD.HH., es posible negar una licencia ambiental. Aunque es deseable que haya una regulación integral en este sentido, los DD.HH. no son del todo ajenos al licenciamiento ambiental. Teniendo en cuenta que en este caso la prevalencia de los DD.HH. debe armonizarse con el principio de legalidad, los derechos ya incluidos por las autoridades o el legislador mismo pueden potenciarse, incluso bajo las normas actuales.

Reto 2. El debate sobre la responsabilidad de las empresas frente a posibles violaciones de DD. HH.

Al relacionar los DD.HH. con el licenciamiento ambiental, generalmente se habla del derecho a la participación o consulta previa. Más recientemente, asuntos como la calidad, canti-

¹⁴ El principio de razonabilidad o proporcionalidad es desarrollado por la Sentencia C-022 de 1996 de la Corte Constitucional.

¹⁵ La Corte Constitucional ha explicado este principio en sentencias como: C-022 de 1996, T-015 de 1994 y C-115 de 2017.

dad y disponibilidad del agua o la contaminación del aire vienen tomando relevancia en la autorización de los POA. Incluso, el derecho a la salud solo tiene un antecedente de haber sido relevante en la evaluación de la autoridad ambiental: cuando se solicitó la autorización de aspersión aérea con glifosato por la Policía Nacional para el control de cultivos de uso ilícito.

Es difícil predecir si se va a infringir un DD. HH. en particular, dado que una violación puede tener múltiples causas que no necesariamente son atribuibles directamente a la empresa o al POA. Sin embargo, es un hecho que su ejecución genera, propicia o incrementa el riesgo de violaciones a los derechos de las personas si no se cuenta con una planificación y un manejo apropiados.

El *enfoque de derechos transversal* es —por ahora— la metodología más representativa para abordar la prevención de violaciones a los DD. HH. en el licenciamiento ambiental. Esta implica tener en cuenta asuntos generales como la participación efectiva de las comunidades, la oportuna consulta previa y, en ocasiones, otros asuntos asociados a impactos diferenciales por razones de género. No obstante, este enfoque no permite establecer instrumentos con obligaciones específicas para manejar los riesgos que se identifiquen. Por esta razón, es necesario contar con una evaluación de impacto en derechos humanos (EIDH) y con un correspondiente plan para su manejo.

De todas formas, el debate sobre la eventual responsabilidad en las violaciones de DD. HH. no tiene cabida dentro del proceso de licenciamiento ambiental, por lo que no es relevante plantearlo, además de que tiene una gran complejidad de factores. Sin embargo, sí es necesario incluir mecanismos fiables para hacer el análisis preventivo sobre riesgos de violaciones a los DD. HH.

Reto 3. Competencia institucional

Este desafío tiene que ver con la facultad *de las autoridades ambientales*, que son quienes tienen la capacidad legal de otorgar las licencias ambientales, para incluir adecuadamente los impactos a los DD. HH. en su análisis. Dado que sus capacidades

operativas no abarcan asuntos de DD. HH., y que ninguna otra autoridad tiene tal competencia, es importante realizar un proceso de adecuación institucional para diseñar, desarrollar y hacerle seguimiento a la EIDH. Eso implica hacer modificaciones legales y reglamentarias que faciliten la coordinación entre las autoridades ambientales y aquellas otras con competencias sobre la defensa o protección de derechos humanos, como la Defensoría del Pueblo o entidades de sectores salud e interior, entre otros.

La Sentencia C-746 de 2012 de la Corte Constitucional mencionó que el proceso de licenciamiento ambiental opera como instrumento coordinador y planificador. Esto quiere decir que la autoridad ambiental tiene la posibilidad de coordinar información, medidas, análisis de riesgos y lo que requiera, con el fin de cualificar su decisión y establecer medidas de manejo o incluso de mitigación de riesgos. En ese sentido, la inclusión de los DD. HH. en la licencia ambiental se operativiza en su facultad coordinadora, que implica un trabajo cooperativo con otras entidades públicas.

Este análisis de riesgos debe integrarse al plan de manejo ambiental y a los instrumentos utilizados en los estudios de impacto ambiental, como el Manual de Compensaciones del Componente Biótico adoptado por la Resolución 256 de 2018. Utilizar un enfoque colaborativo y preventivo fortalece la capacidad para identificar y mitigar riesgos, contribuyendo a la protección de los DD. HH. en el marco del licenciamiento ambiental.

Además, la Sentencia SU-095 de 2018 recoge la jurisprudencia respecto a la importancia que tienen los principios constitucionales de coordinación y concurrencia (art. 288). Estos deben irradiar las actuaciones de las autoridades territoriales en los diferentes niveles de la administración pública, para resolver tensiones sobre la colisión o tensión en sus competencias:

De conformidad con lo establecido en el artículo 288 de la Constitución Política, la distribución de competencias entre el nivel central y el territorial debe establecerse por ley orgánica y las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas con sujeción a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales.

Respecto del principio de coordinación, la Corte Constitucional ha señalado que este parte de: “la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas”.

No obstante, en la actualidad no existen leyes que regulen el alcance y contenido de tales principios. Por tanto, las entidades públicas no cuentan con mecanismos, espacios o instancias de coordinación durante el proceso del licenciamiento ambiental que realizan las autoridades ambientales. En una eventual regulación, sería importante tener en cuenta la posibilidad de suspender los términos del licenciamiento mientras las autoridades brindan información.

Reto 4. Adecuación metodológica

Este se refiere al *contenido de la información* básica en materia de DD. HH. que debe incluir el licenciamiento ambiental. Algunas entidades han desarrollado algunas metodologías para analizar posibles violaciones de DD. HH. y/o el incremento de sus riesgos que pueden servir como orientaciones. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo elaboró las baterías de indicadores de DD. HH. por sectores, que son útiles como referencia al hacer un análisis de prevención. El Ministerio del Interior, por su parte, tiene una *Metodología para la formulación de planes integrales de prevención de violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario*, la cual contiene elementos como mapa de actores, diferentes variables de análisis y mecanismos para su medición (Ministerio del Interior, 2021).

Adicionalmente, en el ámbito empresarial existen manuales y guías de debida diligencia en materia de DD. HH. que pueden aportar criterios metodológicos. Por ejemplo, la guía *Ciclo de gestión de riesgos de derechos humanos*, elaborada por Ecope-

trol (2022), tiene un detallado proceso de análisis de riesgo y potencialidad respecto a violación de DD. HH., además de posibles lineamientos para establecer mecanismos de mitigación. Existen otras metodologías de EIDH, como la *Guía de evaluación de impacto en los derechos humanos y caja de herramientas* propuesta por el Instituto Danés de Derechos Humanos (Danish Institute of Human Rights [DIHR], 2020), que está dirigida al sector privado y fue construida pensando en que pueda adaptarse para integrar los derechos humanos en los estudios de impacto ambiental. A la par, hay un amplio campo de trabajo académico respecto a la EIDH, en el cual se han destacado asuntos clave para el análisis de riesgo desde diferentes elementos fundacionales de los DD. HH. (ver por ejemplo: Harrison, 2011; Van der Ploeg & Van Clay, 2017). Por último, también hay metodologías diseñadas desde una perspectiva comunitaria, como la herramienta *Todo Derecho* de Oxfam (Federación Internacional por los Derechos Humanos & Oxfam, 2016).

Reto 5. Inclusión de variables de cambio climático

A propósito de la Sentencia C-280 de 2024, el estudio de impacto ambiental debe incluir las interrelaciones del clima, la naturaleza y la sociedad al analizar los impactos que puedan generar los POA. Esto es clave para que haya una adecuada gestión de los factores que generan daño significativo en el ambiente. Por tanto, el EIA debe articularse con las necesidades locales y con compromisos internacionales en materia de mitigación y adaptación climática.

Esto es necesario, por ejemplo, para identificar las necesidades comunitarias de agua y la agudización de conflictos asociados a este recurso natural. Igualmente, es necesario para conocer la seguridad alimentaria y la economía de la zona de influencia del POA en cuestión. Es decir, cuáles son las condiciones de estabilidad de la calidad de vida que tienen las personas en los territorios y cuál es su capacidad adaptativa.

Para la Corte Constitucional, que el cambio climático sea un fenómeno global en el que interactúan múltiples relaciones

“en largos periodos” impacta los territorios y la vida digna de las personas. En ese sentido, que no se incluyan los impactos asociados a ese fenómeno climático implica que el Estado no puede garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano, proteger la diversidad e integridad del ambiente, ni planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales velando por un desarrollo sostenible.

3. Elementos para incluir los derechos humanos en el licenciamiento ambiental

Incluir los DD.HH. en el licenciamiento puede ayudar en la consecución de distintos objetivos. Por un lado, se busca fortalecer los estándares de acceso a la información y participación, para garantizar que sean más oportunos y accesibles. Además, se pretende fomentar un involucramiento activo de las comunidades, asegurando que sus opiniones y preocupaciones sean consideradas de manera efectiva en las decisiones ambientales que afectan sus territorios, modos de vida y derechos. La necesidad de implementar estas medidas se ha vuelto aún más evidente, como parte de un conjunto de acciones dirigidas a mejorar la protección de los defensores ambientales y asegurar su participación en el proceso de licenciamiento ambiental.

Lo anterior se enmarca en los estándares de derechos de acceso incluidos en el Acuerdo de Escazú, y forma parte de la aplicación de un enfoque basado en DD.HH. para la gestión estatal y ambiental. Dicho enfoque implica integrar los principios y estándares de derechos humanos en las políticas, los programas y las prácticas, con el objetivo de garantizar su respeto, protección y cumplimiento para todas las personas. A través de la Estrategia Nacional para la Garantía de Derechos Humanos (2014-2034), se adoptó un eje central que busca aplicar un enfoque de derechos humanos en el actuar estatal, implementando enfoques diferenciales para reconocer y atender las necesidades específicas de grupos vulnerables; promover la participación ciudadana en la toma de decisiones y la supervisión de políticas públicas y actuaciones estatales; garantizar la transparencia

institucional y la rendición de cuentas; asegurar la disponibilidad de información para la población; y fomentar una cultura de respeto y conocimiento de los DD. HH. a través de la educación.

Otra vía complementaria consiste en diseñar y utilizar instrumentos específicos en el licenciamiento, para evaluar cómo un POA puede impactar o contribuir a la identificación de posibles afectaciones a los derechos humanos de las comunidades afectadas, tales como la evaluación de impacto en los derechos humanos (EIDH). Esto funcionaría como una herramienta para cumplir con la obligación estatal de prevenir y garantizar los DD. HH., pues permitiría adoptar medidas para anticipar y gestionar los riesgos mediante la coordinación institucional. Así, se podría evitar que estos se materialicen en violaciones, como aquellas evidenciadas en los casos judiciales presentados en el capítulo 1.

Este enfoque, aún poco explorado en Colombia y en el mundo en general, es el que proponemos como alternativa. Para desarrollar esta propuesta, primero se explorarán las propuestas actuales de otros actores para incluir los derechos humanos en el proceso de licenciamiento. Luego, se presentarán elementos clave que se deben incorporar en un análisis de riesgo en derechos humanos. Para ello, identificamos buenas prácticas en el EIA y proponemos orientaciones específicas para su aplicación en el licenciamiento.

3.1 Propuestas actuales para incluir los derechos humanos en el licenciamiento ambiental en Colombia

La metodología vigente para la elaboración y presentación de estudios ambientales no incluye referencias a los derechos humanos, sus posibles vulneraciones ni a la evaluación de riesgos en este ámbito. Esto es comprensible, dado que el Decreto 1076 de 2015 y la Ley 99 de 1993 no contemplan el análisis de derechos humanos ni establecen un enfoque en este sentido. No obstante, en diciembre de 2024, el Ministerio de Ambiente presentó una propuesta de modificación a la metodología general para la elaboración y presentación de estudios ambientales. En esta nueva

versión borrador se incorporó una referencia al enfoque de derechos humanos, específicamente respecto al fortalecimiento de la participación durante el proceso de licenciamiento ambiental.

Adicionalmente, se estableció la necesidad de que el solicitante realice un análisis de riesgos en el que considere la posible ocurrencia de impactos ambientales, según una nueva perspectiva de evaluación de POA basada en la gravedad y la probabilidad de dichos impactos. Esta propuesta es un avance significativo, ya que marca el inicio de la inclusión de los DD. HH. en el proceso de licenciamiento ambiental. No obstante, el análisis de riesgos contemplado se limita a evaluar de la ocurrencia de impactos ambientales. Como resultado, podría persistir un vacío en la metodología respecto a la manera en que un POA puede incrementar el riesgo de violaciones a los derechos humanos, lo que subraya la necesidad de que haya un enfoque más integral en futuras modificaciones del instrumento.

Es importante aclarar que el momento en que se escribe la presente investigación, la modificación de esta metodología no ha sido adoptada oficialmente. Por lo tanto, no se tiene certeza sobre cómo serán incorporados finalmente los DD. HH. en el licenciamiento; si será a través de un enfoque de derechos humanos basado en la participación o se avanzará hacia la inclusión de los derechos humanos como categoría de análisis de riesgos e impactos.

Otra de las alternativas actuales para incorporar los derechos humanos en el licenciamiento ambiental en Colombia se encuentra en el documento *Acuerdo de Escazú, derechos humanos y empresas en el licenciamiento ambiental colombiano*, publicado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (Muñoz Ávila *et al.*, 2024). La investigación plantea la necesidad de integrar una perspectiva de derechos humanos en el licenciamiento ambiental a través de dos vías principales. Por un lado, destaca la importancia de garantizar los derechos de acceso a la información, participación y justicia en el proceso de licenciamiento ambiental, según los principios del Acuerdo de Escazú. Esto permitiría que los Estados adopten una visión de DD. HH. en la toma de decisiones ambientales. Por otro lado, propone el desarrollo de normativas que inte-

gren criterios de protección de los derechos humanos, como parte de las obligaciones de debida diligencia empresarial.

Respecto a la garantía de los derechos de acceso dentro del licenciamiento ambiental, el documento señala que, si bien estos derechos están contemplados en la normativa actual, no son suficientes para cumplir con los estándares reforzados introducidos por el Acuerdo de Escazú. Dichos estándares son clave, pues fortalecen la democracia ambiental y protegen a los defensores del medioambiente. Entre los principales desafíos identificados, los autores señalan: falta de información completa y actualizada, respuestas tardías o insuficientes a las solicitudes, barreras lingüísticas y ausencia de registros centralizados sobre los mecanismos de participación ambiental. Además, advierten que los mecanismos de participación suelen ser procedimientos meramente formales y estar restringidos a las etapas finales de los proyectos, sin garantizar una influencia real en las decisiones. Para fortalecer los derechos de acceso, el documento recomienda implementar sistemas robustos de información que aseguren la disponibilidad de datos completos y actualizados; mejorar los mecanismos de participación pública desde las fases iniciales de los proyectos; garantizar espacios seguros para la participación de defensores ambientales; y adoptar medidas efectivas para investigar, sancionar y prevenir ataques contra dichas personas.

En cuanto a la debida diligencia empresarial, los autores enfatizan que las empresas titulares de licencias ambientales deben integrar criterios para la protección de los derechos humanos en sus actividades. Aunque existen marcos regulatorios internacionales y un reconocimiento jurisprudencial que les exigen a las empresas respetar los derechos humanos, todavía hay vacíos normativos en la supervisión y sanción de aquellas que incumplen los estándares de debida diligencia. Además, la metodología para la elaboración y presentación de estudios ambientales se resalta como una herramienta clave para alinear las actividades empresariales con los derechos humanos, permitiendo la incorporación de la debida diligencia desde las etapas iniciales de los proyectos.

En este sentido, las recomendaciones incluyen: (i) adoptar estándares obligatorios que incorporen la debida diligencia como un requisito en el proceso de licenciamiento ambiental; (ii) promover la capacitación de empresas e instituciones sobre los estándares de debida diligencia y su implementación práctica; (iii) crear mecanismos efectivos de inspección y sanción para las empresas que incumplan estos estándares; e (iv) incentivar la adopción voluntaria de estándares más altos mediante beneficios regulatorios o fiscales.

3.2 Buenas prácticas al realizar análisis de riesgo en DD. HH.

Pese a no existir un marco normativo nacional ni internacional específico sobre el análisis de riesgos de los DD. HH. en el licenciamiento ambiental, o en los EIA, en la literatura global se pueden identificar buenas prácticas que aplican diversos actores al momento de realizar evaluaciones de impacto en derechos humanos (EIDH). Estas pueden ofrecer lecciones valiosas respecto a la identificación y gestión de riesgos en contextos como el licenciamiento ambiental.

Las EIDH se realizan para identificar y abordar los efectos que puede tener un proyecto, una política o actividad sobre el disfrute de los DD. HH. desde una iniciativa pública, privada o comunitaria. Su finalidad es prevenir los efectos negativos en los DD. HH., maximizar su efecto positivo y apoyar la toma de decisiones. Si bien no hay una única metodología para hacer EIDH, ya que depende de su propósito y el contexto de aplicación, el Banco Mundial identificó etapas comunes en todas las metodologías. Estas incluyen: preparación y clarificación del contexto, identificación del proyecto y los involucrados, definición de indicadores y términos de referencia, recopilación de datos, consulta, análisis de datos, creación de recomendaciones o medidas, y monitoreo sobre su implementación.

Con el propósito de identificar buenas prácticas que ayuden a orientar un análisis de riesgos en DD. HH. para el licenciamiento, se utilizó como marco de referencia el enfoque basado

en derechos humanos (EBDH). Este implica, además, analizar que los riesgos, el proceso y las actividades sean acorde con los estándares y que se guíen por el respeto y la garantía de principios y estándares universales de DD. HH. Adoptar un EBDH es relevante, ya que la Estrategia Nacional para la Garantía de Derechos Humanos (2014-2034) plantea su aplicación en las políticas públicas y las acciones de ejecución por parte de las entidades del Estado. Además, su consideración permite que las instituciones promuevan y protejan los DD. HH.

Buscando identificar las mejores prácticas para los proyectos que requieren licenciamiento ambiental, contenidas en la literatura que analiza los riesgos de DD. HH., las agrupamos de acuerdo con principios de DD. HH.: (i) interdependencia e indivisibilidad, (ii) universalidad, (iii) no discriminación, (iv) participación, (v) empoderamiento, (vi) transparencia y acceso a la información, y (vii) rendición de cuentas (ver tabla 3). Estos principios, además de ser parte del enfoque basado en derechos humanos, son considerados esenciales por el Banco Mundial (2013) y la Cepal (Cepal *et al.*, 2020) al momento de analizar y gestionar riesgos en DD. HH., ya que permiten tener en cuenta los estándares de derechos humanos y, consecuentemente, realizar evaluaciones más efectivas y respetuosas.

De este universo, fueron seleccionadas las prácticas que desarrollan los contenidos de los principios de DD. HH. establecidos en instrumentos internacionales y nacionales, y que además fueron consideradas efectivas por diferentes fuentes consultadas en la revisión documental. Para implementar estas buenas prácticas, se deben adaptar y contextualizar las recomendaciones al licenciamiento ambiental, teniendo en cuenta las competencias institucionales y las responsabilidades que tienen los encargados de los POA. Aunque son pocos los ejemplos de que se obligue a hacer análisis de riesgo en DD. HH. para solicitar licencias ambientales, estas prácticas internacionales al hacer EIDH proporcionan un marco útil para apoyar la inclusión de un análisis de riesgos de DD. HH. en el licenciamiento ambiental y para desarrollar su metodología.

Tabla 3. Principios, elementos esenciales y prácticas asociadas al análisis de riesgos en DD. HH.

Principio	Elementos esenciales	Prácticas asociadas al análisis de riesgos en DD. HH.
Interdependencia e indivisibilidad	Este principio reconoce que la realización de un derecho humano depende de la realización de los demás, de modo que no es concebible el disfrute de uno sin garantizar los otros (Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, 2016). Además, todos los derechos se fundamentan en la dignidad humana, por lo que son indivisibles y no tienen jerarquía. Se debe tener en cuenta, entonces, la interrelación entre el ambiente, el derecho a un ambiente sano y los demás DD. HH. (Corte IDH, 2017).	- Analizar impactos acumulativos y conexos (Abrahams & Wyss, 2010). - Establecer mecanismos para analizar el riesgo interdependiente entre impactos ambientales y sociales y riesgos a los DD. HH.¹⁶ (Lenzen & d'Engelbronner, 2009).
Universalidad y estándares internacionales de DD. HH.	Se fundamenta en la dignidad humana que tienen todos los seres humanos, quienes, por tanto, tienen los mismos derechos, sin distinción de su origen (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2015). Aplicada a los análisis de riesgo de derechos humanos, esta universalidad se refiere a la integración de los estándares básicos internacionales (Banco Mundial, 2013) y nacionales de DD. HH.	- Integrar estándares internacionales (como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los convenios de la OIT) en el análisis de riesgos, especialmente en las etapas de identificación, evaluación y mitigación.
		- Adaptar los estándares internacionales a los ámbitos nacionales o regionales cuando existan avances en su contenido y garantía.

continúa →

16 Desde una perspectiva de gestión empresarial, se ha recomendado integrar todas las evaluaciones relevantes para proporcionar una imagen completa de los impactos y asegurar una respuesta coordinada y coherente. Las fuentes que recomiendan combinar las evaluaciones aseguran que hacerlo ayuda a comprender de forma sistemática cómo las actividades empresariales generan efectos en el ambiente y los derechos humanos; a mejorar la capacidad de las empresas para gestionar los riesgos de manera efectiva; y a tomar mejores medidas preventivas y de mitigación frente a los posibles impactos en derechos humanos (Rolling & Koenen, 2010).

Principio	Elementos esenciales	Prácticas asociadas al análisis de riesgos en DD. HH.
No discriminación e igualdad	La no discriminación es un principio esencial para aplicar un enfoque de DD. HH. Ha sido reconocida a través de diferentes instrumentos internacionales¹⁷ y se fundamenta en la prohibición de distinciones desfavorables por motivos como raza, color, sexo, religión y nacionalidad, entre otros. Impulsa la aplicación de enfoques diferenciales en beneficio de ciertos grupos para hacer frente a situaciones de desigualdad (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2015). Su aplicación en el licenciamiento permite realizar evaluaciones más completas y equitativas (Center for International Environmental Law [CIEL], 2010).	- Establecer espacios de participación activa inclusivos, comprensivos y accesibles para todos los titulares de derechos (Cepal et al., 2020; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2018). - Reconocer e identificar a los grupos más vulnerables que pueden resultar afectados por el proyecto y recibir impactos de manera diferenciada (Cepal et al., 2020; Koalick et al., 2016; Vaughan, 2021). - Adaptar las evaluaciones a las realidades locales (Ezpeleta & Ouerdane, 2010; Hill et al., 2017). - A través de la participación activa, identificar las afectaciones particulares y las distribuciones de riesgos diferenciados o desproporcionados, para establecer medidas que busquen remediarlas. - Analizar cómo los grupos experimentan impactos de manera diferenciada y cuáles son las afectaciones directas o indirectas (DIHR, 2020; González, 2014). - Identificar y mitigar impactos específicos sobre las mujeres, con el objetivo de brindar espacios seguros de participación (Hill et al., 2017). - Ofrecer soluciones a las barreras prácticas, educativas y culturales que le impiden a las mujeres participar en los espacios, como apoyo en el cuidado de los hijos o espacios para su inclusión (Hill et al., 2017).

continúa →

17 Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

Principio	Elementos esenciales	Prácticas asociadas al análisis de riesgos en DD. HH.
Participación activa, amplia y continua	Es un principio fundamental para adoptar un enfoque basado en derechos humanos (CIDH, 2018) y para guiar los análisis de riesgos en DD. HH.¹⁸ Hace referencia a la posibilidad que deben tener todas las personas para participar de manera activa, libre y significativa en la garantía de sus derechos (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2015). En el escenario del licenciamiento, supone involucrar de manera continua y activa a las personas en todas las fases del licenciamiento y que se tomen en cuenta para la toma de decisiones (Acuerdo de Escazú, 2018). Esto permite entender mejor los impactos a los DD. HH., tomar medidas de prevención o remedio más efectivas, y plantear acciones para enfrentar los impactos negativos con celeridad.	- Crear espacios de participación en todas las fases del licenciamiento y de los proyectos, desde la planificación hasta la implementación y el monitoreo (Cepal et al., 2020). - Permitir una participación periódica que genere retroalimentación directa sobre las preocupaciones que tengan los grupos de interés en materia de DD. HH. (Banco Mundial, 2013; OCDE, 2018). - Permitir una participación activa y accesible utilizando diferentes mecanismos de como entrevistas, grupos focales o reuniones que se adapten al contexto (Salcito et al., 2013). - Garantizar espacios de participación seguros (Gonzalez, 2014) e implementar una estrategia de seguridad para fomentar la amplia participación. Implementar métodos como participación anónima, grupos focales, buzones, etc. (Brodeur & Volland, 2023; DIHR & IPIECA, 2013). - Organizar espacios no intimidatorios e inclusivos que se adapten a las necesidades culturales, educativas y lingüísticas de los participantes (DIHR & IPIECA, 2013; Koalick et al., 2016, p. 12; Natour & Davis Pluess, 2013). - Facilitar el acceso a la información (Banco Mundial, 2013).

continúa →

18 Ver más en: Abraham & Wyss, 2010; Götzmann, 2014.

Principio	Elementos esenciales	Prácticas asociadas al análisis de riesgos en DD. HH.
Transparencia y acceso a la información	Se considera un elemento esencial para realizar análisis de riesgo en DD. HH. En este contexto, se refiere a (i) el acceso a la información sobre los proyectos y (ii) la transparencia en la realización del análisis de riesgo. Disponer de información completa, oportuna y accesible es esencial para que haya una participación informada y para realizar análisis independientes y legítimos de riesgos en derechos humanos. En Colombia, el acceso a la información es uno de los tres elementos reconocidos por la Corte Constitucional para asegurar la participación ambiental, y esta tiene que ser suficiente, oportuna, accesible y completa (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-247 de 2023). Los principales criterios de la información en el contexto del análisis de riesgos en DD. HH. son su oportunidad y accesibilidad.	- Publicar información en plataformas accesibles (p. ej. sitios web y centros comunitarios). - Organizar reuniones informativas periódicas. - Divulgar metodologías, hallazgos y criterios de evolución en todas las etapas del licenciamiento (Banco Mundial, 2013). - Realizar análisis de riesgo independientes y legítimos (González, 2014). - Divulgar información detallada que sea accesible en todas las fases del licenciamiento. Esta debe incluir las metodologías utilizadas, los criterios de evaluación, los planes de prevención y mitigación, los informes de seguimiento y los resultados del análisis (Banco Mundial, 2013; Cepal et al., 2020; Ezpeleta & Ouerdane, 2015; Gotzmann & DIHR, 2020). - Utilizar los canales adecuados según las necesidades culturales y lingüísticas de las comunidades. Por ejemplo, crear páginas web, hacer reuniones periódicas y publicar en centros comunitarios, entre otras (Abrahams & Wyss, 2010; DIHR, 2020; Hill et al., 2017).

continúa →

Principio	Elementos esenciales	Prácticas asociadas al análisis de riesgos en DD. HH.
Empoderamiento, capacitación y formación	Se debe capacitar a las comunidades para que conozcan y participen en la defensa de sus derechos, además de contribuir en las decisiones que afectan sus vidas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012; Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2015). En el contexto de las EIDH, se dirige a (i) capacitar y empoderar a las comunidades; (ii) formar en DD. HH. a las personas encargadas del proyecto; y (iii) desarrollar conocimiento sobre DD. HH. por parte de evaluadores y facilitadores.	- Brindar capacitación a comunidades¹⁹ para que comprendan los impactos que tienen los proyectos en sus DD. HH. (Federación Internacional por los Derechos Humanos & Oxfam, 2016; Rights and Democracy, 2011). - Facilitar la comprensión y aplicación de conceptos sobre DD. HH. por parte de las comunidades²⁰ (Ezpeleta & Ouerdane, 2010). - Brindar asistencia a las comunidades para promover su participación y su uso de los mecanismos de quejas disponibles (DIHR, 2020; DIHR & IPIECA, 2013). - Utilizar el intercambio de experiencias y conocimientos para fortalecer las capacidades (Wielga & Salcito, 2016). - Incluir programas de formación continua en DD. HH. dirigidos a operadores de proyectos. Pueden tenerse en cuenta al momento de establecer planes de manejo (Global Power Synergy, s. f.; Wielga & Salcito, 2016). - Capacitar en DD. HH. a los encargados del licenciamiento. - Contar con expertos en DD. HH. en los equipos de evaluación, que comprendan sus aspectos técnicos y marcos (Banco mundial, 2013). - Involucrar a facilitadores que sean independientes (Natour & Davis Pluess, 2013) y conozcan las dinámicas locales y el idioma, para que puedan generar confianza con las comunidades (Brodeur & Vollard, 2023).

continúa →

19 El manual Getting it Right Tool de Rights and Democracy (2011) está diseñado para enseñarles a las comunidades cómo identificar impactos en sus derechos por medio de instrucciones metodológicas.

20 En Perú, las capacitaciones en el marco de las EIDH se realizaron usando el teatro y otras herramientas creativas. En Bolivia, por su parte, la comunidad guaraní de Muyupampa utilizó guías de evaluación comunitaria de DD. HH. en proyectos extractivos de petróleo (Giné & Villarroel, 2011).

Principio	Elementos esenciales	Prácticas asociadas al análisis de riesgos en DD. HH.
Rendición de cuentas ²¹	Proviene de las obligaciones que tienen los Estados y particulares de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (González, 2014). Como principio, se desarrolla en dos aspectos (i) el reconocimiento de la responsabilidad que tienen el Estado y otros responsables de cumplir normas de DD. HH. y (ii), en caso de incumplimiento, que existan mecanismos para que las personas afectadas puedan solicitar explicaciones, acciones o reparación.	- Identificar a quién corresponden las obligaciones y cuáles son sus deberes frente a los DD. HH. (Banco Mundial, 2013). - Establecer las responsabilidades diferenciadas o complementarias entre actores estatales y privados (Banco Mundial, 2013; DIHR, 2020). - Incluir mecanismos de quejas y remedios que les permitan a las personas hacer reclamos o reportes (Gotzmann et al., 2020).

Fuente: elaboración propia.

21 Ver: Banco Mundial, 2013; Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2015; DIHR & IPIECA, 2013; González, 2014; Götzmann, 2014.

3.3 Orientaciones para incluir un análisis de riesgo de DD. HH. en el licenciamiento ambiental

Considerando todos los retos descritos, es importante proponer alternativas de cómo se pueden incluir los DD. HH. en el licenciamiento ambiental, a fin de que el Estado cumpla con su obligación internacional de prevención. Sin embargo, esta propuesta tiene no pocos desafíos. Por tanto, a continuación se presenta una orientación sobre los principales pasos que deben tenerse en cuenta al incluir un análisis de riesgo de los DD. HH. Para ello, hacemos recomendaciones respecto a algunas variables necesarias al hacer una EIDH en el licenciamiento, preguntas orientadoras que pueden ser tenidas en cuenta por las comunidades y las autoridades ambientales, y una propuesta preliminar de diseño institucional para la coordinación. Frente al procedimiento de licenciamiento, identificamos una serie de variables que pueden incluirse en cada etapa, con el fin de que

la evaluación de impactos en DD. HH. abarque todo el proceso (tabla 4).

Tabla 4. Variables para incluir los derechos humanos según la fase del licenciamiento ambiental

Fase del licenciamiento	Variables para incluir los DD. HH.
Información preparatoria	• Identificación previa de riesgos potenciales a los DD. HH. • Identificación de reglas constitucionales, normativas y jurisprudenciales sobre los DD. HH. señalados preliminarmente.
Términos de referencia y diagnóstico ambiental de alternativas	• Al elaborar los términos de referencia, proponer criterios para evaluar los riesgos frente a los DD. HH., según los impactos ambientales comúnmente observados. • Participación sobre el borrador de los términos de referencia. • Ajustes y publicación de los términos.
Estudios de impacto ambiental	• Recopilación de información local relacionada con riesgos de violación de DD. HH. (ver tabla 5). • Socialización de la información recopilada. • Evaluación del impacto que tiene el POA y el riesgo de violación de DD. HH. según la metodología elegida. • Participación de la comunidad ante los resultados obtenidos con la metodología elegida. • Coordinación entre la comunidad, las entidades competentes en materia de DD. HH., la autoridad ambiental y la empresa interesada en el POA, con el fin de acordar el impacto que tiene el proyecto frente al riesgo de violación de DD. HH. y las medidas de mitigación.
Licencia ambiental	• Inclusión de una variable que analice el riesgo de violación de DD. HH. para autorizar, negar o archivar un POA. • Adopción de un plan de manejo que incluya obligaciones para la prevención, mitigación, corrección, el manejo y/o la compensación por impactos en los DD. HH.
Seguimiento	Participación para evaluar la eficacia del plan de manejo.

Fuente: elaboración propia.

La información se debe obtener de los grupos locales potencialmente afectados por los POA y por las empresas que buscan su desarrollo. En ese sentido, la metodología debe incluir métodos adecuados que permitan incluir las percepciones, las inquietudes y los conocimientos locales que pueden tener incidencia en la prevención de violaciones a los DD. HH. Con este fin, proponemos un instrumento guía que contiene distintas preguntas para orientar a las comunidades y los demás interesados en los POA (tabla 5). Su objetivo es garantizar la construcción participativa del análisis sobre los riesgos a los DD. HH., con miras a adoptar medidas específicas para su protección, según las distintas etapas del licenciamiento ambiental.

La respuesta sistemática a las preguntas señaladas en cada etapa del licenciamiento ambiental permitiría advertir el grado de riesgo percibido a través de la participación, además de asegurarse de que la comunidad incida en el proceso de forma efectiva. Sin embargo, ya que el análisis de los riesgos sobre los DD. HH. nunca ha sido tenido en cuenta, se deben aclarar algunos asuntos en el marco del licenciamiento ambiental de Colombia, específicamente respecto a (i) la intervención de otras autoridades y (ii) la suspensión de los términos de licenciamiento mientras las autoridades brindan la información pertinente.

Con respecto a la *intervención de otras autoridades*, se debe llevar a cabo un análisis de riesgo en DD. HH. en los diversos espacios de interlocución participativos. Allí deben confluír la empresa interesada en el POA y las entidades públicas responsables de la prevención y promoción de los DD. HH., como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior y la fuerza pública, entre otras, teniendo en cuenta que la “licencia ambiental opera como un instrumento coordinador”, de acuerdo con la Sentencia C-746 de 2012 de la Corte Constitucional. En ese sentido, la autoridad ambiental puede estar encargada de la coordinación entre instituciones para obtener información y complementar los análisis de riesgo en DD. HH.

Al respecto, la Sentencia SU-095 de 2018 de la Corte Constitucional recoge la jurisprudencia relacionada con la importancia de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia (art. 288). Estos deben irradiar las actuaciones de las autoridades

Tabla 5. Instrumento para guiar a las comunidades y demás interesados en los POA

Preguntas orientadoras	
Comunidad	Empresa
Información preparatoria	• ¿Quién es la autoridad ambiental competente? • ¿Requerimos un diagnóstico ambiental de alternativas? (Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.2.3.2.1 y ss.) • ¿Quién es la autoridad ambiental competente? • ¿Existen otros grupos en el área de influencia del POA que puedan ser impactados? • ¿En qué etapa se encuentra el procedimiento de licenciamiento ambiental? • ¿Existen amenazas o vulneraciones asociadas a conflicto armado, violencia local u otros factores?
Términos de referencia (TR)	• ¿Cuándo se radicó la solicitud de los TR para el licenciamiento ambiental? • ¿Solicitamos que las comunidades locales potencialmente afectadas sean involucradas en el diseño de los TR? • ¿Identificamos algún riesgo sobre los DD. HH? ¿Cuál o cuáles? • ¿Por qué afirmamos que existe dicho riesgo? ¿Se incrementará durante la ejecución del POA? • ¿Cuáles son las subreglas constitucionales que establecen el núcleo de protección básica de los derechos en riesgo? • ¿Los riesgos en los DD. HH. son graves, moderados o leves? • ¿Los TR incluyen apropiadamente lineamientos sobre las potenciales vulneraciones a los DD. HH? • ¿Qué autoridades, diferentes a las ambientales, deben brindar información?

Preguntas orientadoras		
Diagnóstico ambiental de alternativas (DDA)	Comunidad	Empresa
	• ¿Sabemos qué es el DDA? • ¿Solicitamos que nos involucren en el diseño del DAA? • ¿Nos convocaron para el diseño participativo del DDA? • Según el DDA, ¿podemos identificar amenazas sobre nuestros derechos humanos? ¿Cuáles? ¿Por qué afirmamos que existen? • ¿Percibimos que las amenazas a nuestros DD. HH. son graves, moderadas o leves? • ¿Qué autoridades, diferentes a las ambientales, deben brindar información? • ¿Nos informaron apropiadamente sobre el proceso?	• ¿Cuándo se radicó la solicitud de DDA para el licenciamiento ambiental? • ¿Solicitamos que las comunidades locales potencialmente afectadas sean involucradas en el diseño del DDA? • ¿Identificamos algún riesgo sobre los DD. HH? ¿Cuál o cuáles? ¿Por qué afirmamos que existe dicho riesgo? ¿Se incrementará durante la ejecución del POA? • ¿Cuáles son las subreglas constitucionales que establecen el núcleo de protección básica de los derechos en riesgo? • ¿Los riesgos en los DD. HH. son graves, moderados o leves? • ¿El DDA incluye apropiadamente lineamientos sobre las potenciales vulneraciones a los DD. HH? • ¿Qué autoridades, diferentes a las ambientales, deben brindar información?

continúa →

Preguntas orientadoras		
Estudios de impacto ambiental (EIA)	Comunidad	Empresa
	• ¿Qué dice la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales en relación con los DD. HH. que identificamos podrían resultar afectados? • ¿Nuestros DD. HH. fueron tenidos en cuenta en la recopilación de información para los EIA? • ¿Cuándo se radicó el EIA? ¿Fue incluido un análisis de los DD. HH. potencialmente afectados con el desarrollo del POA? • ¿Podemos identificar riesgos adicionales sobre nuestros derechos? • ¿Percibimos que estos riesgos son graves, moderados o leves? ¿Creemos que falta información? ¿Consideramos que hay información incompleta, imprecisa o errónea? • ¿Fue solicitada la audiencia pública ambiental? (Ley 99 de 1993, art. 72) ¿Manifestamos nuestras inconformidades en dicha audiencia? • ¿Qué medidas de manejo (prevención, mitigación, corrección, manejo y/o reparación) identificamos para gestionar los riesgos sobre los DD. HH?	• ¿Qué dice la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales en relación con los DD. HH. que vemos potencialmente afectados? • ¿Cuándo se radicó el EIA? ¿Fueron incluidos un análisis de DD. HH. potencialmente afectados con el desarrollo del POA y las correspondientes medidas de manejo (prevención, mitigación, corrección, manejo y/o reparación)? • ¿La radicación de los EIA genera o aumenta la tensión con la comunidad?

continúa →

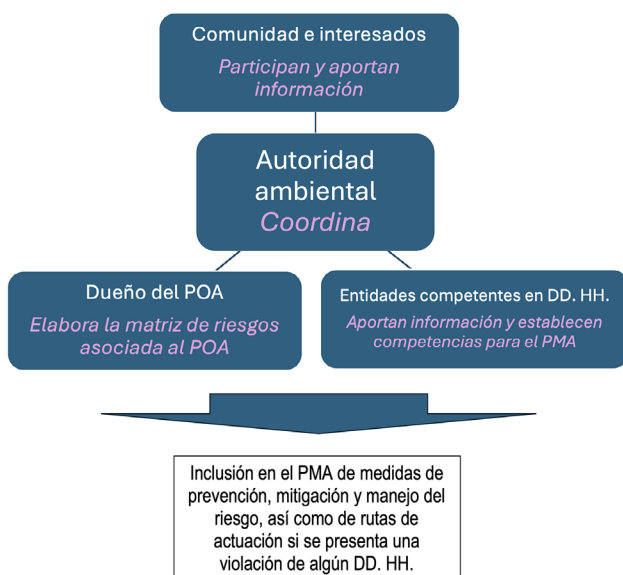
Preguntas orientadoras		
	Comunidad	Empresa
Licencia ambiental (LA)	¿La licencia incluye el análisis de los riesgos sobre los DD. HH. identificados por la comunidad y las respectivas medidas de manejo? ¿Fueron resueltas y/o incluidas nuestras preocupaciones en la LA? ¿Persisten preocupaciones de riesgos sobre nuestros derechos? ¿Creemos que hay información incompleta, imprecisa o errónea? ¿Qué obligaciones hacen falta para garantizar los DD. HH. de la comunidad potencialmente afectada? ¿Fuimos notificados de la forma adecuada? ¿Conocemos los recursos que existen en las vías gubernativa y judicial para controvertir el acto administrativo de la LA? (curso de reposición, acciones de tutela, nulidad simple, etc.).	• ¿La licencia incluye el análisis de los riesgos sobre los DD. HH. identificados y las respectivas medidas de manejo? • ¿La licencia generó o aumentó la tensión con la comunidad? • ¿Se establecieron medidas específicas para gestionar los riesgos de violaciones a los DD. HH? ¿A qué entidades involucran estas medidas? ¿Se establecieron medidas o rutas de acción en caso de amenazas o violaciones de DD. HH?
Seguimiento	¿Se han cumplido las medidas de manejo para la protección de los DD. HH? ¿Hemos comunicado nuestras inquietudes a la autoridad ambiental?	¿Qué desafíos identificamos para la protección de los DD. HH?

Fuente: elaboración propia.

territoriales en los diferentes niveles de la administración pública, para resolver las tensiones sobre la colisión de sus competencias. Además, la colaboración armónica entre entidades debe ser un principio guía de la administración pública, con el objetivo de alcanzar fines estatales (Sentencia C-246 de 2004) como la prevención de vulneraciones a derechos humanos.

Esto no implica asumir las funciones de otro órgano estatal. Uno de los mandatos del principio de colaboración es, de hecho, poder activar la participación de varios órganos en diferentes momentos o en diversos grados (Sentencia C-247 de 2013). Bajo el entendido que todas las entidades tienen que prevenir y respetar los derechos humanos —pero cada una tiene funciones asignadas para la consecución de ciertos objetivos—, la evaluación de impactos sobre los DD. HH. en el licenciamiento ambiental se debe realizar a través de la coordinación y colaboración. Para ello, planteamos el siguiente esquema:

Gráfica 1. Esquema de coordinación para evaluar los impactos en los DD. HH. en el licenciamiento ambiental



Fuente: elaboración propia.

La autoridad ambiental competente debe contar de manera prioritaria con la información presentada por las comunidades y la ciudadanía interesada, ya que son ellas quienes tienen conocimiento directo sobre los impactos ambientales y sociales en sus territorios. La participación activa de la población es fundamental para identificar riesgos, garantizar el respeto a la consulta previa (en el caso de pueblos étnicos) y fortalecer los mecanismos de protección para líderes ambientales y defensores de derechos humanos.

Una vez se cuente con dicha información, la autoridad debe coordinar al dueño del POA con las diversas entidades públicas que desempeñan un papel fundamental en la protección de los DD.HH. relacionados con aspectos ambientales. La Defensoría del Pueblo es una de las principales instituciones encargadas de velar por la garantía de estos derechos, pues actúa como un organismo de control que recibe y tramita las denuncias sobre violaciones ambientales que afectan a comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes. A través de sus alertas tempranas y su rol de mediación, la Defensoría ha sido clave en la identificación de riesgos derivados de actividades extractivas, deforestación y desplazamiento forzado por conflictos ambientales. De manera complementaria, la Procuraduría General de la Nación supervisa que las entidades estatales y privadas cumplan con la normativa ambiental, investigando a aquellos funcionarios públicos que omitan su deber de proteger los ecosistemas y el acceso equitativo a los recursos naturales.

Desde la formulación de políticas públicas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio del Interior tiene un papel relevante en la articulación de estrategias para proteger a líderes ambientales y comunidades afectadas por megaproyectos o actividades ilegales que comprometen el equilibrio ecológico. Por su parte, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales juega un rol clave en la representación del Estado colombiano ante los organismos internacionales que monitorean la protección del medio ambiente como un derecho humano.

Por otro lado, la Unidad para las Víctimas trabaja en la reparación de personas y colectivos que fueron desplazados por conflictos socioambientales, incluyendo aquellos derivados de la disputa por tierras fértiles y territorios estratégicos en términos de biodiversidad. Por su parte, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en su mandato de justicia transicional, ha comenzado a abordar casos en donde se evidencian violaciones a los DD. HH. vinculadas con daños ambientales provocados durante el conflicto armado. Así, ha reconocido la estrecha relación que existe entre la guerra, el territorio y los derechos de las comunidades.

Desde un ámbito más técnico, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) tiene un impacto en los derechos ambientales, pues muchas de sus intervenciones se realizan en zonas afectadas por la deforestación, la contaminación de fuentes hídricas y cambios en el uso del suelo derivados de prácticas ilegales que han ocultado crímenes del conflicto. Finalmente, la fuerza pública, a través de sus unidades de derechos humanos, tiene el deber de garantizar la protección de los defensores ambientales y de prevenir abusos de autoridad en los operativos que involucren a comunidades afectadas por conflictos ambientales, equilibrando la seguridad, por un lado, y el respeto a los derechos humanos y al entorno natural, por otro.

Como resultado de este ejercicio, el estudio de impacto ambiental debe incluir un diagnóstico sobre riesgos de vulneración a los DD. HH. Por su parte, el PMA debe incluir las medidas de mitigación de riesgos y actuación en caso de prestarse una vulneración. Esto debe estar planteado en la metodología general para la elaboración y presentación de estudios ambientales (MGEPEA), para que se realice de esta forma en todos los casos futuros.

Por otro lado, respecto a la pregunta de *si deben suspenderse los términos mientras las autoridades brindan información sobre los riesgos en los DD. HH.*, consideramos que si la información es determinante para prevenir una violación inminente de los DD. HH., la respuesta es sí. De lo contrario, debe establecerse un plan de contingencia para evaluar el impacto real sobre los

DD. HH. y poder adoptar medidas de prevención, mitigación y reparación de ser necesario, según el nivel de riesgo.

4. Conclusiones y recomendaciones

Varias violaciones a los derechos humanos en Colombia han estado vinculadas, de manera directa o indirecta, con proyectos sujetos a licenciamiento ambiental, especialmente en los territorios afectados por el conflicto armado. Pese a la evidencia de estos impactos, el análisis de los riesgos en derechos humanos no ha sido considerado de manera integral dentro del procedimiento de licenciamiento. Al ser el licenciamiento ambiental un instrumento preventivo, es clave para prevenir y mitigar los impactos negativos que pueden tener los megaproyectos sobre el ambiente y los derechos humanos. Sin embargo, hasta ahora este no incorpora un análisis detallado de los riesgos que dichos proyectos pueden generar en las comunidades afectadas. Esta ausencia constituye una deficiencia estructural que debe abordarse con urgencia.

Actualmente, los únicos derechos humanos incorporados transversalmente son la participación, la consulta previa y el acceso a información. No obstante, su implementación es insuficiente y, con la adopción del Acuerdo de Escazú, se deben incorporar estándares más amplios. La Corte Constitucional ha reconocido este déficit y la necesidad de fortalecer los mecanismos existentes.

Para garantizar una gestión ambiental alineada con los compromisos y estándares internacionales de derechos humanos, es fundamental que el licenciamiento ambiental evolucione hacia un modelo que contemple la evaluación de impacto en DD. HH. Esto ayudaría a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los derechos de las comunidades. Además, implementar herramientas específicas para evaluar estos riesgos, junto con la adopción de buenas prácticas en el estudio de impacto ambiental, contribuiría a una toma de decisiones más informada y efectiva. En ese sentido, a continuación planteamos unas recomendaciones finales para considerar al hacer un análisis de riesgos:

Elaborar una metodología para evaluar el impacto sobre los DD. HH. en el licenciamiento ambiental.

Fortalecer los marcos legales y regulatorios con el fin de garantizar los DD. HH. en todas las etapas del EIA.

Iniciar la participación desde las etapas más tempranas del POA —es decir, los términos de referencia— para que la información que se genere del proyecto se vaya conociendo desde el principio y así las comunidades tengan incidencia efectiva en las medidas diseñadas para manejar los riesgos sobre sus DD. HH. Esto implica divulgar proactivamente elementos relevantes y facilitar procesos de consulta pública inclusivos, desde una perspectiva de derechos humanos.

Durante todo el proceso de licenciamiento, la información sobre los DD. HH. y lo que ha dicho la Corte Constitucional se debe difundir de forma pedagógica en formatos claros para todas las partes interesadas, siguiendo criterios sociales y culturales. Esto debe ser obligatorio para todos los escenarios de participación.

Las autoridades ambientales deben habilitar canales apropiados (como páginas web) y espacios claros donde se pueda descargar la información de los POA.

La evaluación de los impactos en los DD. HH. debe involucrar al interesado en el POA, la comunidad, la autoridad ambiental, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional de Protección y otras entidades del Estado encargadas de la protección de los DD. HH. de manera coordinada y concurrente. Su objetivo es identificar si hay un aumento en el riesgo de violación o incidencia asociado al POA, además de construir las medidas de mitigación y la ruta de actuación.

En los casos que se evidencie una violación de DD. HH. o la inminencia de una violación en la fase de seguimiento, la autoridad ambiental debería incluir dentro de sus funciones un mecanismo claro para la generación de alertas urgentes dirigidas a las entidades del Estado competentes en la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, podrían dirigirse a la Unidad Nacional de Protección, en el caso de un líder ambiental amenazado, o a otras entidades relacionadas que puedan gestio-

nar este tipo de información. El Sistema de Alertas Tempranas podría articularse con esta fase de seguimiento a las licencias ambientales, con el fin de compartir información y lograr que las entidades del Estado actúen de forma oportuna.

Referencias bibliográficas

Abrahams, D. & Wyss, Y. (2010). *Guía de evaluación y gestión de impactos en los derechos humanos*. Foro Internacional de Líderes Empresariales, Corporación Financiera Internacional. <https://www.pactoglobal-colombia.org/images/PDFs/GuidetoHRIAM-ES.pdf>

Acuerdo de Escazú, 4 de marzo de 2018.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH]. (2012). *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente [AIDA]. (2009). *Grandes represas en América, ¿por el remedio que la enfermedad? Principales consecuencias ambientales y en los derechos humanos y posibles alternativas*. <https://aida-americas.app.box.com/s/ltm2m8vg8yp2fmxhbcn6lq3id97xvqlz>

Banco Mundial. (2013). *Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Differences with other forms of Assessments and Relevance for Development*. Banco Mundial, Nordic Trust Fund. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/834611524474505865>

Brodeur, C. & Vollard, C. (2023). *Human Rights Impact Assessment Framework*. Oxfam. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/human-rights-impact-assessment-framework-621501/>

Center for International Environmental Law [CIEL]. (2010). *EIAs in Practice: Potential Lessons for Human Rights Impact Assessment*. <https://www.ciel.org/reports/eias-in-practice-potenital-lessons-for-human-rights-impact-june-2010-orellana-2/>

Claude Reyes y otros vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Ct. Inter-Am. D. H. (Ser. C) 151 (19 de septiembre de 2006).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], German Agency for International Cooperation, & Federación Iberoamericana del Ombudsman. (2020). *Recomendaciones para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental de proyectos mineros*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/coca1a3f-4fca-4175-a84f-1bf907302cc7/content>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/politicaspUBLICASDDHH.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. (2016) *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. <https://www.cndh.org.mx/documento/los-principios-de-universalidad-interdependencia-indivisibilidad-y-progresividad-de-los>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [DESC], *Observación general n.º 7: El derecho a una vivienda adecuada (art. 11. párr. 1): Los desalojos forzados*, doc. ONU E/C.12/1998/26 (6 de mayo de 1997).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*, doc. ONU A/CONF.48/14/Rev. 1 (16 de junio de 1972).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, doc. ONU A/CONF.151/26/Rev.1 (14 de junio de 1992).

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2015). *Estrategia nacional para la garantía de los derechos humanos 2014-2034*. Presidencia de la República de Colombia. <https://repositorio.cdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/24719>

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San Juan). 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Convención sobre la Diversidad Biológica. 5 de junio de 1992. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Convenio de Aarhus. 25 de junio de 1998. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-038 de 1996 (M. P. Eduardo Cifuentes; 5 de febrero de 1996).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-251 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero; 28 de mayo de 1997).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-126 de 1998 (M. P. Alejandro Martínez Caballero; 1 de abril de 1998).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-280 de 2024 (M. S. Antonio José Lizarazo Ocampo; 11 de julio de 2024).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-389 de 2016 (M. P. María Victoria Calle Correa; 27 de julio de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-710 de 2001 (M. P. Jaime Córdoba Triviño; 5 de julio de 2001).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-746 de 2012 (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; 26 de septiembre de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1009 de 2000 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; 8 de agosto de 2000).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-135 de 2013 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; 13 de marzo de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-194 de 1999 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; 25 de marzo de 1999).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-236 de 2017 (M. P. Aquiles Arrieta Gómez; 21 de abril de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-325 de 2017 (M. P. Aquiles Arrieta Gómez; 15 de mayo de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-329 de 2023 (M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo; 28 de agosto de 2023).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-361 de 2017 (M. P. Alberto Rojas Ríos; 30 de mayo de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-369 de 2021 (M. S. José Fernando Reyes Cuartas; 26 de octubre de 2021).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-375 de 2023 (M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera; 25 de septiembre de 2023).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-413 de 2021 (M. P. Cristina Pardo Schlesinger; 29 de noviembre de 2021).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-415 de 1992 (M. P. Ciro Angarita Barón; 17 de junio de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-462A de 2014 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 8 de julio de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-536 de 1992 (M. P. Simón Rodríguez Rodríguez; 23 de septiembre de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-652 de 1998 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; 10 de noviembre de 1998).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-652 de 2013 (M. P. Alberto Rojas Ríos; 17 de septiembre de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-732 de 2016 (M. S. Gloria Stella Ortiz Delgado; 19 de diciembre de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-760 de 2008 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; 31 de julio de 2008).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-23/17*, Ct. Inter-Am. D. H. (Ser. A) 23 (15 de noviembre de 2017).

Danish Institute for Human Rights [DIHR]. (s. f.). *Guía de Evaluación de Impacto en los Derechos Humanos y Caja de Herramientas*. <https://www.humanrights.dk/tools/human-rights-impact-assessment-guidance-toolbox/guia-de-evaluacion-de-impacto-en-los-derechos>

Danish Institute for Human Rights [DIHR]. (2020). *Guía de evaluación de impacto en derechos*. <https://www.humanrights.dk/tools/human-rights-impact-assessment-guidance-toolbox/guia-de-evaluacion-de-impacto-en-los-derechos>

Danish Institute of Human Rights [DIHR] & IPIECA. (2013). *Integrating human rights into environmental, social and health impact assessments: A practical guide for the oil and gas industry*. https://www.humanrights.dk/files/media/migrated/Integrating_HR_into_ESHIA.pdf

Decreto 1076 de 2015 [Presidencia de la República de Colombia]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. 26 de mayo de 2015.

Decreto 1081 de 2015 [Presidencia de la República de Colombia]. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República. 26 de mayo de 2015.

Decreto 2041 de 2014 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. 15 de octubre de 2014.

Driessen, P. P. J., Glucker, A. N., Kolhoff, A. & Runhaar, H. A. C. (2013). Public participation in environmental impact assessment: Why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 104-111. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.06.003>

Ecopetrol. (2022). *Guía ciclo de gestión de riesgos de derechos humanos*.

Ezpeleta, M. & Ouerdane, K. (2010). *Community-based Human Rights Impact Assessments: Practical Lessons*. Oxfam. <https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/community-based-human-rights-impact-assessments-practical-lessons/>

Federación Internacional por los Derechos Humanos & Oxfam. (2016). *Evaluaciones de impacto en los derechos humanos basadas en la comunidad: La guía Todo Derecho. Manual de capacitación*. https://www.fidh.org/IMG/pdf/cobhra_manual_de_capacitacion_-_espanol.pdf

Giné, J. & Villarroel, F. (2011). *TOTAL E&P Bolivia y sus impactos en los derechos humanos del pueblo guaraní de la capitania de Muyupamp*. Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/Total_EP_EIDH.pdf

Global Power Synergy [GPS]. (s. f.). *Human Rights Risk and Impact Assessment Methodology*. <https://www.gpscgroup.com/storage/download/sustainability/social/human-rights/gpsc-human-rights-risk-en.pdf>

Global Witness. (2023). *Siempre en pie: Personas defensoras de la tierra y el medioambiente al frente de la crisis climática*. <https://globalwitness.org/es/campaigns/land-and-environmental-defenders/standing-firm-es/>

González, A. (2014). *HRIA: Best practices and opportunities*. Poder Latam.

Götzmann, N. (2014). *Human Rights and Impact Assessment: Conceptual and Practical Considerations in the Private Sector Context*. Danish Institute for Human Rights. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2555271

Habitantes de La Oroya vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Ct. Inter-Am D. H. (Ser. C) 511 (27 de noviembre de 2023).

Harrison, J. (2011). Human Rights Measurement: Reflections on the Current Practice and Future Potential of Human Rights Impact Assessment. *Journal of Human Rights Practice*, 3(2), 162-187. <https://doi.org/10.1093/jhuman/hur011>

Hill, C., Madden, C. & Collins, N. (2017). *A Guide to Gender impact Assessment for the Extractive Industries*. Oxfam. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/a-guide-to-gender-impact-assessment-for-the-extractive-industries-620782/>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2021, 14 de septiembre). *Líderes ambientales asesinados desde la firma del acuerdo de paz*. <https://indepaz.org.co/lideres-ambientales-asesinados/>

Knox, J. H. (Relator Especial sobre derechos humanos y medio ambiente). Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible sobre su Misión a Uruguay, doc. ONU A/HRC/37/58/Add. 1 (7 de febrero de 2018).

Koalick, M., Utlu, D. & Bleckman, P. (2016). *Assessing Human Rights Risks and Impacts: Perspectives from Corporate Practice*. Global Compact Network Germany, German Institute for Human Rights.

Lenzen, O. & d'Engelbronner, M. (2009). *Human rights in business: Guide to corporate human rights impact assessment tools*. Aim for Human Rights. <https://commdev.org/wp-content/uploads/pdf/publications/Human-Rights-in-Business-Guide-to-Corporate-Human-Rights.pdf>

Ley 1333 de 2009. *Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*. 21 de julio de 2009. DO: 47 411.

Ley 1757 de 2015. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. 6 de julio de 2015. DO 49 538.

Ley 21 de 1991. *Por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la OIT.* 4 de marzo de 1991. DO 39 720.

Ley 2273 de 2022. *Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.* 5 de noviembre de 2022. DO 52 209.

Ley 850 de 2003. *Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.* 18 de noviembre de 2003. DO 45 376.

Ley 99 de 1993. *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.* 22 de diciembre de 1993. DO 41 146.

Ministerio del Interior. (2021). *Metodología para la formulación de planes integrales de prevención de violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario* [documento inédito]. https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/09/anexo_8_modelo_para_la_construccion_del_pip_departamental_o_municipal_vr_02_30-09-2021-1.doc

Muñoz Ávila, L., Padilla Ciodaro, M. E., Marín López, D. & Peñaranda, P. (2024). *Acuerdo de Escazú, derechos humanos y empresas en el licenciamiento ambiental colombiano*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/21670.pdf>

Natour, F. & Davis Pluess, J. (2013). *Conducting an Effective Human Rights Impact Assessment. Guidelines, Steps, and Examples*. Business for Social Responsibility. https://www.bsr.org/reports/BSR_Human_Rights_Impact_Assessments.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2018). *Guía de la OCDE de debida diligencia para una conducta empresarial responsable*. <https://doi.org/10.1787/14922561-es>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.

Protocolo Adicional de San Salvador a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 17 de noviembre de 1988.

Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Ct. Inter-Am D. H. (Ser. C) 245 (27 de junio de 2012).

Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Ct. Inter-Am D. H. (Ser. C) 172 (28 de noviembre de 2007).

Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam, Fondo, Reparaciones y Costas. Ct. Inter-Am D. H. (Ser. C) 309 (25 de noviembre de 2015).

Rights & Democracy. (2011). *Getting it Right Tool*. <http://hria.equalit.ie/en/>

Rolling, S. & Koenen, T. (2010). *Human Rights Impact Assessments: A tool towards better business accountability*. European Business Network for Corporate Sustainability and Responsibility. <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/pdf-human-rights-impact-assessments-a-tool-towards-better-business-accountability/>

Salcito, K., Utzinger, J., Weiss, M. G., Münch, A. K., Singer, B. H., Krieger, G. R. & Wielga, M. (2013). Assessing human rights impacts in corporate development projects. *Environmental Impact Assessment Review*, 42, 39-50. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.03.002>

Van der Ploeg, L. & Vanclay, F. (2017). A tool for improving the management of social and human rights risks at project sites: The human rights sphere. *Journal of Cleaner Production*, 142(4), 4072-4084. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.10.028>

Vaughan, J. (2021). *Human Rights Assessments: Identifying Risks, Informing Strategy*. Business for Social Responsibility. <https://www.bsr.org/en/reports/human-rights-assessments-identifying-risks-informing-strategy>

Wielga, M. & Salcito, K. (2016). *The Business Person's Guide to Human Rights Risk Assessment*. NomoGaia. <https://nomogaia.org/wp-content/uploads/2017/01/Business-Persons-Guide-to-Human-Rights-Risk-Assessment-Oct-2016.pdf>

Pese a ser la herramienta de prevención del daño ambiental más importante, el licenciamiento ambiental colombiano no incluye de manera específica los derechos humanos establecidos en las normas internacionales, la Constitución y la jurisprudencia constitucional. Esto desconoce los compromisos internacionales de los Estados en materia de protección y mantiene un vacío institucional sobre la gestión de la prevención de los derechos de las personas y comunidades afectadas por los proyectos, obras o actividades sujetas a licencia ambiental.

La literatura sobre el tema, así como diversos pronunciamientos, ha señalado la importancia de adoptar medidas preventivas no sólo relacionadas con impactos bióticos, abióticos y socioeconómicos, sino con los riesgos a los derechos fundamentales y evitar graves daños, como ha sucedido en el pasado con la ejecución de megaproyectos en Colombia.

ISBN: 978-628-7764-15-6



9 786287 764156