

INFORME SOMBRA SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN COLOMBIA*

Elaborado por:



ALIANZA POR EL
ACUERDO DE ESCAZÚ
COLOMBIA



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD



Universidad del
Rosario



Asociación Ambiente y Sociedad
Dejusticia – Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad
Universidad del Rosario
WORLD WIDE FUN FOR NATURE (WWF) Colombia

Equipo de investigación y redacción

Coordinación del informe:

María Paula González, coordinadora del Programa Alternativas al Desarrollo de la Asociación Ambiente y Sociedad

Equipo de investigación y redacción:

- Vanessa Torres Rico, subdirectora de la Asociación Ambiente y Sociedad, autora de la introducción.
- Sofía Villalba, asistente de investigación en el Área de Justicia Ambiental de Dejusticia, autora del capítulo sobre la implementación de los artículos 5 y 6, relativos al derecho de acceso a la información.
- Mauricio Madrigal-Pérez, especialista en incidencia política de World Wide Fund for Nature (WWF) Colombia, autor del capítulo sobre la implementación del artículo 7, relativo al derecho de participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.
- María Elvira Padilla, investigadora de la Universidad del Rosario, autora del capítulo sobre la implementación del artículo 8, relativo al acceso a la justicia en asuntos ambientales.
- Karol Sanabria Rodríguez, investigadora de la Asociación Ambiente y Sociedad, autora del capítulo sobre la implementación del artículo 9, relativo a las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Coordinación editorial:

Johana Estefany Mendoza Vargas

Diseño, ilustraciones y portada:

Portada: Kevin Nieto

Diagramación: Alejandra Jiménez

Fecha: marzo de 2026

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este texto, por cualquier medio, con fines lucrativos.

* Al final de este documento, el lector encontrará un glosario en el que se presentan, en orden alfabético, las siglas y acrónimos empleados a lo largo del texto, junto con su respectivo desglose y denominación completa. Este recurso tiene como propósito facilitar la comprensión del contenido, ofrecer claridad terminológica y servir como apoyo de consulta rápida frente a las referencias institucionales, normativas y técnicas que se mencionan en el desarrollo del documento.

Este trabajo se llevó a cabo gracias al apoyo de una subvención otorgada por la Embajada de Francia. Las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente las de la Embajada de Francia.

Apoyado por:

France 



**AMBASSADE
DE FRANCE
EN COLOMBIE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Introducción

El presente informe sombra, elaborado por la Alianza por el Acuerdo de Escazú en Colombia¹, tiene como propósito analizar de manera independiente el estado de implementación del Acuerdo en el país, identificando avances, brechas y desafíos desde una perspectiva crítica y territorial. Este tipo de informes busca complementar la información oficial, aportando evidencia y análisis que permitan valorar en qué medida los compromisos asumidos por el Estado se traducen en garantías reales para las comunidades y las personas en los territorios.

En Colombia, la implementación del Acuerdo de Escazú adquiere especial relevancia en un contexto marcado por la persistencia y el aumento de conflictos socioambientales, profundas desigualdades territoriales y riesgos para las personas, grupos y organizaciones defensoras del ambiente. En este escenario, evaluar la materialización de los derechos de acceso —a la información, la participación y la justicia—, no es únicamente un ejercicio técnico, sino una condición fundamental para materializar el Estado social de derecho, fortalecer la democracia ambiental y avanzar en la acción climática.

En este marco, el Estado colombiano, al ratificar este importante instrumento, asumió obligaciones jurídicas vinculantes orientadas a garantizar los derechos de acceso, fortalecer la democracia ambiental y proteger a las personas, grupos y organizaciones defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. Este tratado, que desarrolla el Principio 10 de la Declaración de Río², se posiciona como un instrumento central para enfrentar los desafíos interrelacionados de la crisis climática, la pérdida de biodiversidad y el aumento de los conflictos socioambientales en la región.

La implementación de Escazú no puede entenderse como un ejercicio meramente técnico o administrativo. Se trata de un proceso político que implica transformar las relaciones de poder en la toma de decisiones ambientales, garantizar condiciones reales de participación y acceso a la información, y asegurar la protección de quienes defienden el ambiente. En este sentido, el Acuerdo constituye no solo un marco normativo, sino una hoja de ruta para fortalecer la democracia ambiental en el país.

Desde la Alianza por el Acuerdo de Escazú en Colombia, reconocemos que el país ha avanzado en la construcción de una base normativa e institucional relevante para la implementación del Acuerdo. Sin embargo, estos avances son insuficientes frente a los estándares reforzados que establece Escazú y frente a las realidades territoriales del país. En particular, identificamos un riesgo de “formalización sin transformación”, en el que la adopción de instrumentos normativos e institucionales no se traduce en cambios sustantivos en el acceso a derechos. Este riesgo debe ser considerado en el proceso actual de diseño de la arquitectura de implementación del Acuerdo.

Actualmente, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), avanza en dos procesos complementarios, pero de distinta naturaleza: por un lado, la creación de la Comisión Intersectorial³ para la implementación del Acuerdo de Escazú, derivada de lo establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026; y, por otro, la formulación de la hoja de ruta⁴ para su implementación a nivel nacional, como instrumento orientador de las acciones necesarias que garanticen el cumplimiento de las obligaciones derivadas del tratado.

¹La Alianza por el Acuerdo de Escazú es una iniciativa integrada por organizaciones no gubernamentales, universidades y representantes de redes, con diversas capacidades y enfoques de trabajo. La Alianza ha contribuido activamente al proceso de ratificación del Acuerdo de Escazú en Colombia y actualmente tiene como misión promover su implementación efectiva en el país. Está conformada por la Asociación Ambiente y Sociedad, Dejusticia, la Universidad del Rosario y WWF Colombia. Para más información, puede consultarse lo siguiente: <https://escazuahora.org/quienes-somos/>

²El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) establece que la mejor manera de abordar los asuntos ambientales es con la participación de todas las personas interesadas. Este principio reconoce tres derechos de acceso interrelacionados: acceso a la información ambiental, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Considerado el antecedente directo del Acuerdo de Escazú, constituye el estándar internacional que fundamenta la democracia ambiental, cuya implementación ha sido desarrollada de manera vinculante en América Latina y el Caribe a través de dicho Acuerdo.

³Del 1 al 29 de agosto de 2025 se consultó a la ciudadanía el proyecto de decreto “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”.

⁴El proceso de formulación de la hoja de ruta para la implementación del Acuerdo de Escazú en Colombia ha incluido, entre otros hitos: encuentros territoriales entre marzo y abril de 2025; el inicio de la construcción metodológica con acompañamiento de la CEPAL el 14 de mayo de 2025; la conformación de la mesa técnica intersectorial en sesiones realizadas el 25 de septiembre, 28 de octubre y 28 de diciembre de 2025; espacios de socialización y participación en 2026, como la primera presentación de la hoja de ruta el 18 de febrero, el espacio “Convite por Escazú” el 25 de febrero, la ampliación de la consulta el 13 de marzo y la socialización territorial en Cali el 19 de marzo de 2026.

La hoja de ruta constituye un instrumento central de implementación que, de acuerdo con los estándares internacionales y las orientaciones de la CEPAL, debe construirse mediante un proceso participativo, con base en una línea de base normativa e institucional, la identificación de actores clave y la definición de acciones prioritarias que permitan avanzar de manera progresiva en la garantía de los derechos de acceso. En Colombia, este proceso ha incluido el desarrollo de una línea base, la conformación de una mesa técnica intersectorial y espacios de socialización y consulta pública, en los que han participado entidades del orden nacional y distintos sectores de la sociedad.

En este marco, el proceso ha incorporado espacios de participación pública, entre ellos la consulta del proyecto de decreto de la Comisión Intersectorial, realizada entre el 1 y el 29 de agosto de 2025, en la que participaron 69 personas y se recibieron 298 comentarios. Entre las observaciones presentadas por parte de la Alianza por el Acuerdo de Escazú se destacó la necesidad de ampliar los tiempos de convocatoria para garantizar una participación efectiva, recomendación que fue parcialmente acogida mediante el ajuste de los plazos. Asimismo, se plantearon preocupaciones sobre la articulación del decreto con la construcción de la hoja de ruta, frente a lo cual el Gobierno señaló que la Comisión Intersectorial tendrá entre sus funciones centrales la formulación y el seguimiento de dicho instrumento.

Como Alianza, reconocemos la apertura por parte del Gobierno nacional en cabeza del MADS y de la Cancillería quienes han impulsado una construcción conjunta de estos importantes instrumentos con el público. Para el momento del cierre de este informe sombra, se está a la espera de la adopción de ambos insumos en donde esperamos, como sociedad civil, que se incluya una participación directa del público en la Comisión Intersectorial como máximo órgano decisorio del Acuerdo de Escazú a nivel nacional, así como una hoja de ruta con metas verificables, asignaciones presupuestales claras, mecanismos de seguimiento participativos y un enfoque territorial robusto.

En este contexto, el presente informe sombra tiene como propósito evaluar el estado de implementación del Acuerdo de Escazú en Colombia, a partir de un análisis de los estándares establecidos en el tratado y su contraste con el marco normativo, institucional y las prácticas de las entidades del Estado, constituyéndose en un insumo clave para el proceso de implementación que iniciará el país. Ahora bien, dado que la arquitectura de implementación aún se encuentra en proceso de formulación, este informe no se centra en la evaluación de resultados, sino en la revisión crítica de los avances preliminares y las condiciones habilitantes para una implementación efectiva, constituyéndose en un insumo técnico orientado a fortalecer el proceso en curso e informar futuros ejercicios de seguimiento.

El informe se enfoca particularmente en los derechos de acceso consagrados en los artículos 5 y 6 (acceso a la información ambiental), 7 (participación pública), 8 (acceso a la justicia) y 9 (personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales), en tanto constituyen los pilares fundamentales del Acuerdo.

Para ello, se adopta un enfoque metodológico que combina: (i) la revisión del marco normativo e institucional vigente; (ii) el análisis de las obligaciones específicas del Acuerdo con base en la Guía de Implementación de la CEPAL; y (iii) la sistematización de información obtenida mediante solicitudes dirigidas a un amplio conjunto de entidades del orden nacional, organismos de control, autoridades judiciales, entidades del sector ambiente y autoridades ambientales regionales y urbanas, con el fin de recopilar información sobre los avances en la implementación del Acuerdo de Escazú⁵. Las respuestas recibidas⁶ evidencian un nivel heterogéneo de avance institucional. Mientras algunas entidades del orden nacional y autoridades ambientales proporcionaron información detallada sobre rutas de implementación, medidas institucionales y acciones de protección, otras emitieron respuestas parciales, trasladaron la solicitud a otras entidades o no dieron respuesta, incluso tras la reiteración. Esta situación refleja limitaciones en la articulación institucional, vacíos en la producción y

⁵ Se remitieron derechos de petición a entidades del orden nacional, organismos de control, autoridades judiciales, autoridades ambientales y entidades territoriales, entre ellas: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección (UNP) y las Altas Cortes (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura y Jurisdicción Especial para la Paz), así como múltiples Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y autoridades ambientales urbanas, incluyendo la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Barranquilla Verde, el DAGMA y el Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental de Santa Marta.

⁶ A la fecha de cierre del presente informe, no se recibió respuesta, incluso tras su reiteración, por parte de algunas entidades, entre ellas la Corte Suprema de Justicia y las Corporaciones Autónomas Regionales de Santander, de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), del Chocó, del Centro de Antioquia, del Magdalena, de Chivor, de La Guajira, de Nariño, de la Orinoquia, del Cauca y del Valle del Cauca.

sistematización de información, y desafíos persistentes en la garantía del derecho de acceso a la información ambiental, uno de los pilares del Acuerdo de Escazú. Este enfoque permite identificar no solo los avances formales en la implementación, sino también las brechas, limitaciones y desafíos que inciden en la garantía efectiva de los derechos en la práctica.

El informe se estructura en cuatro capítulos temáticos que desarrollan los pilares del Acuerdo de Escazú, seguidos de una evaluación integral de los hallazgos.

El primer capítulo analiza el derecho de acceso a la información ambiental (artículos 5 y 6), evaluando la adecuación del marco normativo colombiano y las acciones de las entidades del Estado frente a los estándares del Acuerdo. El capítulo identifica avances en la base normativa existente, pero también brechas en la aplicación de estándares reforzados, como la atención diferencial a poblaciones vulnerables, la aplicación del test de proporcionalidad en la denegación de información y la garantía de información accesible, oportuna y reutilizable.

El segundo capítulo examina el derecho de participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (artículo 7), identificando limitaciones estructurales en la incidencia de los mecanismos participativos. Aunque existen múltiples espacios de participación, estos suelen operar con acceso limitado a información oportuna y con baja capacidad de incidir en las decisiones finales. Además, la participación tiende a concentrarse en etapas tardías y enfrenta barreras para comunidades en situación de vulnerabilidad, lo que limita el cumplimiento de los estándares de participación temprana, informada e inclusiva establecidos por el Acuerdo de Escazú.

El tercer capítulo aborda el acceso a la justicia en asuntos ambientales (artículo 8), evaluando la efectividad de los mecanismos judiciales y administrativos disponibles. Si bien el país cuenta con herramientas jurídicas relevantes, persisten barreras como la complejidad de los procesos, los costos, la duración de los procedimientos y la limitada especialización de los jueces en materia ambiental. Estas dificultades afectan el acceso efectivo a la justicia, especialmente para comunidades en contextos de vulnerabilidad.

El cuarto capítulo analiza la situación de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales (artículo 9), evidenciando las limitaciones de los mecanismos actuales de protección. Estos continúan siendo, en gran medida, reactivos e individualizados, sin abordar las causas estructurales del riesgo ni las dinámicas territoriales. Asimismo, se identifican vacíos en la incorporación de enfoques diferenciales, lo que limita la efectividad de las medidas de protección.

Finalmente, el informe presenta una evaluación integral de los hallazgos, en la que se identifican tendencias transversales en la implementación del Acuerdo en Colombia, destacando la persistencia de brechas entre el marco normativo y su implementación efectiva, así como la necesidad de avanzar hacia una estrategia integral, participativa y territorializada. Este informe es un insumo técnico y político que busca contribuir al proceso de implementación del Acuerdo que el Gobierno nacional prevé impulsar próximamente, promoviendo una articulación efectiva con la sociedad civil, las autoridades indígenas, las comunidades locales y el público en general, en coherencia con los principios de participación y transparencia que establece el Acuerdo de Escazú.

Derecho de **acceso a la información** ambiental

Dejusticia, Sofía Villalba

Introducción

El Acuerdo de Escazú reconoce el acceso a la información ambiental como un derecho humano fundamental, inseparable del derecho a un medio ambiente sano y de la participación ciudadana en asuntos ambientales. El tratado establece que todas las personas tienen derecho a solicitar y recibir información ambiental sin necesidad de justificar interés alguno, bajo el principio de máxima publicidad, y que dicha información debe ponerse a disposición de manera clara, accesible y oportuna. Además, dispone que los Estados deben garantizar su disponibilidad de forma proactiva, clara, accesible y oportuna, asegurando que llegue a toda la población, incluidas las comunidades en situación de vulnerabilidad.

El presente capítulo tiene como propósito evaluar los avances en la implementación del Acuerdo de Escazú en lo relativo al derecho de acceso a la información ambiental en Colombia, a partir del análisis de la adecuación normativa e institucional, así como de las acciones y medidas adoptadas por el Estado para su implementación. Este examen busca identificar tanto los progresos alcanzados como los principales desafíos pendientes que, desde la sociedad civil, identificamos para garantizar la plena efectividad de las obligaciones derivadas del tratado. Para ello, el análisis se organiza en cuatro apartados.

En primer lugar, se definirán las obligaciones derivadas del Acuerdo y el marco analítico para examinar la implementación del componente de acceso a la información ambiental previsto en el Acuerdo de Escazú. En segundo lugar, se expondrá el estado actual del marco normativo e institucional del derecho de acceso a la información ambiental en Colombia, con el fin de revisar la adecuación normativa de las disposiciones nacionales. En tercer lugar, se examinarán las acciones y medidas que vienen adoptando los principales actores del sector ambiental en Colombia para avanzar en su implementación y, en cuarto lugar, se presentará una evaluación de los hallazgos expuestos en los apartados

anteriores, junto con la identificación de los principales retos y desafíos que observamos desde la sociedad civil.

Dado que las obligaciones relativas al acceso a la información ambiental contenidas en el Acuerdo de Escazú son amplias, se ha puesto especial énfasis en el estudio de aquellas que resultan novedosas para el ordenamiento jurídico colombiano o que, desde la sociedad civil, hemos identificado como especialmente problemáticas en la práctica.

En conjunto, estos cuatro ejes permitirán ofrecer una visión integral sobre el estado actual de la implementación del derecho de acceso a la información ambiental conforme con los estándares del Acuerdo de Escazú en Colombia. El propósito no es únicamente describir los avances, sino también identificar los desafíos legales e institucionales que condicionan la implementación y garantía efectiva de este derecho.

1. Marco de referencia

Este capítulo presenta el marco de referencia analítico para evaluar la implementación y el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Escazú relativas al acceso a la información ambiental, establecidas en los artículos 5 y 6. Las obligaciones del Acuerdo se organizaron en categorías analíticas que permiten sistematizar su contenido normativo y facilitar su aplicación. El marco de referencia incorpora, para cada obligación, las orientaciones interpretativas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), contenidas en la Guía de Implementación elaborada por esta entidad, las cuales precisan el alcance, el contenido mínimo y las condiciones de cumplimiento de cada disposición.

El análisis comprende las obligaciones relacionadas con i) el acceso a la información ambiental y ii) la generación y divulgación activa de información ambiental. A continuación, se presenta la tabla que desarrolla las categorías analíticas:

Acceso a la información ambiental

Categoría	Artículo	Obligación	Orientaciones de la Guía de Implementación CEPAL
Accesibilidad a la información	5.1	Garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que obre en su poder, bajo su control o custodia.	-Se aplica a la información ambiental que está en poder o bajo el control o la custodia de una Parte. -Se debe cumplir el principio de máxima publicidad.
	5.2	Garantizar que las personas puedan solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de justificar interés alguno, así como ser informadas sobre la disponibilidad de dicha información y sobre el derecho a impugnar su no entrega.	Derecho a solicitar información a las autoridades competentes y a recibirla de ellas. -No es necesario mencionar el interés o el motivo por el que se presenta la solicitud. - Se debe informar en forma expedita si la información está en poder de la autoridad competente. -Se debe informar sobre el derecho a recurrir la no entrega de información y sobre los requisitos para ejercer ese derecho.
	5.3 y 5.4	Facilitar el acceso a la información por parte de las personas en situación de vulnerabilidad y establecer procedimientos de asistencia y atención para su obtención.	-Establecer procedimientos de atención dirigidos a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. -La atención debe basarse en las condiciones y especificidades de las personas o grupos vulnerables y abarcar desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información. -Asistencia para formular las peticiones y obtener respuesta.
Denegación de información	5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9 y 5.10.	Denegar el acceso a la información únicamente con fundamento en las excepciones legales, mediante decisión debidamente motivada y previa ponderación entre el interés de restringir su divulgación y el beneficio público derivado de hacerla accesible, con base en criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.	La autoridad competente debe comunicar por escrito la denegación y exponer las disposiciones jurídicas y las razones que justifican la decisión. -Se debe informar del derecho a recurrir. -Excepciones limitadas por ley. -Las excepciones deben aplicarse durante un período razonable. -Las excepciones nuevas o las modificaciones de los regímenes de excepciones deben ajustarse al principio de máxima publicidad. -Los motivos de denegación deben estar en el marco legal. -Se debe ponderar el interés público en que la información se divulgue y en que se retenga sobre la base de elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. -En la divulgación de la información solicitada no se debe incluir material exento.

Condiciones de entrega de la información	5.11	Entregar la información en el formato requerido cuando esté disponible.	-El solicitante es quien decide en qué formato prefiere recibir la información. -El formato depende de la disponibilidad.
	5.12, 5.13	Entregar la información dentro de un plazo oportuno (30 días, prorrogables por 10 días adicionales, o en un término menor, según corresponda) e informar, con la debida justificación legal, sobre la necesidad de la prórroga.	-Las solicitudes se deben responder con la máxima celeridad posible. -El plazo máximo de respuesta es de 30 días hábiles, o un plazo menor si así estuviera previsto en la normativa interna. -Los motivos de la extensión deben ser “excepcionales” y estar recogidos en la legislación nacional. -La extensión del plazo de respuesta no debe exceder de diez días hábiles. -El solicitante debe ser notificado con celeridad por escrito de la extensión.
	5.14	Permitir la impugnación.	-El solicitante podrá impugnar y recurrir si la autoridad competente no responde a la solicitud en los plazos previstos en los artículos 5.12 y 5.13.
	5.15 y 5.16	Notificar si la autoridad competente no dispone de la información, determinar quién la posee y remitir la solicitud a la entidad correspondiente; en caso de que la información no exista o aún no haya sido generada, se deberá informar la razón.	- Obligación de determinar qué autoridad tiene la información y de remitir la solicitud. La notificación y la justificación deben proporcionarse en un plazo de 30 días hábiles o en un plazo menor.
	5.17	Permitir el acceso a la información sin costos cuando no se requiera su reproducción o envío.	-Los costos de reproducción y envío, si se cobran, deben ser razonables y deben informarlos por anticipado. -El pago de los costos podrá exceptuarse en el caso de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales.
Órganos de revisión y garantía del derecho de acceso a información ambiental	5.18	Establecer o designar uno o varios mecanismos de revisión independientes para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental.	-Los mecanismos deben ser imparciales y tener autonomía e independencia. -Entre las funciones que deben desempeñar se encuentran promover la transparencia, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información. -Se podrán incluir potestades sancionatorias o fortalecerlas.

Generación y divulgación activa de la información ambiental

Categoría	Artículo	Obligación	Orientaciones de la Guía de Implementación CEPAL
Generación de información ambiental y publicación sistemática, proactiva y accesible por parte de las autoridades competentes	6.1.	Las autoridades competentes deberán generar y publicar la información ambiental relacionada con sus funciones de manera sistemática, proactiva, regular, oportuna, accesible y comprensible.	-En la medida de los recursos disponibles. -Se debe hacer de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible. -La información se debe actualizar de forma periódica. -La información debe desagregarse y descentralizarse. -Se debe fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado.
	6.2	Las autoridades competentes procurarán que la información sea procesable, reutilizable y se encuentre disponible en formatos accesibles.	-En la medida de lo posible. -No deben existir restricciones para la reproducción o el uso, de conformidad con la legislación nacional
	6.6	Divulgar, de manera accesible y en formatos e idiomas adecuados, la información ambiental que afecte a grupos en situación de vulnerabilidad.	-Divulgación en los diversos idiomas usados en el país. -Uso de formatos alternativos para presentar la información. -Uso de canales de comunicación adecuados
Producción y sistemas de información ambiental	6.4.	Adoptar medidas para establecer un registro de emisiones y transferencias de contaminantes, de carácter progresivo y actualizado periódicamente.	-Deberá abarcar los contaminantes, materiales y residuos que estén bajo la jurisdicción de cada Parte. -Deberá establecerse progresivamente y actualizarse de forma periódica.
	6.5	Divulgar las amenazas a la salud pública y al ambiente, así como desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana mediante los mecanismos disponibles.	-La divulgación debe ser inmediata. -Esto es necesario cuando hay una amenaza "inminente" para la salud pública o el medio ambiente, y antes de que se produzca el daño. -Se deben utilizar los medios más efectivos. -Obligación de desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana.
	6.7.	Realizar esfuerzos para publicar y difundir, al menos cada cinco años, un informe nacional sobre el estado del ambiente, en formatos accesibles y con participación pública.	-Debe publicarse al menos cada cinco años. -Debe ser de fácil comprensión. -Debe estar accesible al público en diferentes formatos. -Debe difundirse por medios apropiados según las realidades culturales. -Se puede invitar al público a que realice aportes al informe.

	6.8.	Realizar evaluaciones independientes y participativas sobre la eficacia y efectividad de la política ambiental, así como sobre el cumplimiento de los compromisos ambientales.	-Hay que evaluar la eficacia y la efectividad de las políticas nacionales. -Se deben utilizar criterios, guías e indicadores comunes acordados a nivel nacional e internacional. - Los actores deben tener la oportunidad de participar en las evaluaciones
	6.9	Promover el acceso público a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos o licencias otorgados en relación con el uso de bienes, servicios o recursos públicos.	-Información ambiental contenida en concesiones, contratos, convenios o autorizaciones relativos al uso de bienes, servicios o recursos públicos. -De acuerdo con la legislación nacional.
	6.10.	Asegurar que las personas consumidoras cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de los bienes y servicios, así como sobre sus efectos en la salud, con el fin de promover patrones de consumo sostenibles.	-La información debe ser oficial, pertinente y clara. -El objetivo es favorecer patrones de consumo y producción sostenibles
	6.11.	Establecer y actualizar periódicamente los sistemas de archivo y gestión documental ambiental, de manera que faciliten el acceso a la información.	-De conformidad con la normativa aplicable. -El objetivo es facilitar el acceso a la información en todo momento
Divulgación de información ambiental en manos de privados	6.12.	Promover el acceso a la información ambiental que obre en poder de entidades privadas, en particular aquella relativa a sus operaciones y a los posibles riesgos y efectos sobre la salud humana y el medio ambiente.	-Se deben adoptar las medidas necesarias para promover el acceso. -Se deben utilizar marcos legales y administrativos, entre otros.
	6.13.	Crear incentivos para la publicación de informes de sostenibilidad ambiental y social por parte de empresas del sector público y privado.	-La implementación dependerá de la capacidad de la Parte. -Se debe incluir información sobre el desempeño social y ambiental de las empresas del sector privado y el público.

Fuente: elaboración propia.

2. Estado actual del marco normativo e institucional de Colombia en relación con el acceso a la información ambiental

El marco jurídico colombiano cuenta con una arquitectura normativa sólida para garantizar el derecho de acceso a la información, especialmente a la información pública. En Colombia, el derecho de acceso a la información ambiental ya contaba con incorporación normativa y constitucional, con fundamento en la Constitución Política de 1991, la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia, que regula el derecho a la información pública), la Ley 99 de 1993 (que organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA) y la Resolución 1519 de 2020 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que regula los estándares de publicación y divulgación, junto con decretos específicos de desarrollo regulatorio.

No obstante, el Acuerdo de Escazú introdujo algunas novedades en relación con los estándares ya existentes sobre acceso a la información en Colombia. En la siguiente sección se presentará el estado actual del marco normativo e institucional, tanto anterior como posterior a la entrada en vigor del Acuerdo, respecto de las obligaciones estatales, exponiendo el desarrollo de dichas obligaciones en disposiciones legales y administrativas.

2.1 Acceso a la información ambiental

Accesibilidad a la información (artículos 5.1, 5.2, 5.3, 5.4)

Los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y 5.4 del Acuerdo de Escazú imponen a los Estados la obligación de garantizar al público el acceso a la información ambiental que obre bajo el control, la custodia o el poder de las autoridades competentes, bajo el principio de máxima publicidad, así como de establecer procedimientos de asistencia y atención para que las personas en situación de vulnerabilidad puedan obtener dicha información. De acuerdo con el artículo 2 del Acuerdo, las autoridades competentes comprenden todas las instituciones públicas y las organizaciones privadas que reciban fondos públicos o que desempeñen funciones o servicios públicos, en lo referido a esa actividad.

En Colombia, el derecho de acceso a la información ambiental ha sido desarrollado a partir de los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de Colombia, así como de la Ley 1712 de 2014, que regula el derecho de acceso a la información pública. El artículo 74 de la Constitución consagra el derecho fundamental de acceso a la información pública para todas las personas. Por su parte, el artículo 79 establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que la ley debe asegurar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, lo que incluye el acceso a información oportuna. La Corte Constitucional de Colombia ha reconocido el acceso a la información ambiental como un elemento fundamental para la protección ecológica⁷.

Si bien la Ley 1712 de 2014 no regula de manera específica el acceso a la información ambiental, sí establece las condiciones para el acceso a la información pública respecto de toda aquella información que generan, obtienen, adquieren o controlan los sujetos obligados, dentro de la cual puede encontrarse la información relativa al ambiente. En particular, el artículo 5 establece que los sujetos obligados comprenden todas las entidades públicas (ramas del poder público en los niveles nacional, departamental y municipal), los partidos políticos, los grupos significativos de ciudadanos y las entidades que administren recursos públicos. También incluye a las personas naturales o jurídicas privadas que reciban fondos públicos, cumplan funciones públicas o presten servicios públicos, respecto de la información relacionada con dicha actividad. La Ley 1712 de 2014 dispone que toda persona tiene derecho a solicitar, conocer la existencia y acceder a la información de los sujetos obligados, sin necesidad de justificar un interés particular (arts. 4 y 24), y reconoce que la publicidad constituye la regla general, mientras que la reserva de la información constituye la excepción.

En relación con la atención y asistencia a grupos en situación de vulnerabilidad, la Ley impone el principio de facilitación (art. 3), obligando a los sujetos obligados a brindar asistencia para el ejercicio del derecho, eliminando barreras, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad. No obstante, no existe un procedimiento específico regulado para garantizar la atención y la asistencia orientadas a obtener información ambiental. De igual forma, existe la obligación de adoptar medidas de inclusión social en la recepción de peticiones verbales, como lo establece el artículo 2.2.3.12.8 del Decreto 1166 de 2016.

⁷T-473/92.

Denegación de información (artículos 5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9 y 5.10)

En desarrollo del principio de máxima publicidad, el Acuerdo de Escazú establece, en los artículos 5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9 y 5.10, que la denegación de información solo procede cuando existan excepciones legales, las cuales deben ser limitadas, necesarias y proporcionales. Además, se debe ponderar el interés público en la divulgación de la información frente al interés de mantenerla reservada, con base en criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

En Colombia, la regulación sobre la denegación del acceso a la información pública se encuentra contenida principalmente en la Ley 1712 de 2014, la Ley 1755 de 2015, el Decreto 1081 de 2015 y el Decreto 103 de 2015. En cuanto a las excepciones, la misma Ley consagra el principio de máxima publicidad: “Toda la información en posesión, bajo control o custodia de los sujetos obligados es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición expresa de la Constitución o la ley” (art. 6). En este sentido, el artículo 18 precisa que “la información pública solo podrá ser objeto de reserva por disposición expresa de la Constitución o la ley”. De igual forma, se contempla que la aplicación de las excepciones debe cumplir con criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (art. 19). Además, establece que se debe realizar un ejercicio de ponderación entre el interés público en divulgar la información y el interés de mantenerla reservada. Asimismo, dichas reservas deben operar por un período limitado (art. 20).

La normatividad también contempla la obligación de interpretar las reservas de manera restrictiva. El artículo 22 dispone que los motivos de denegación del acceso a la información pública deberán interpretarse de manera restrictiva, ponderando el beneficio público de divulgar la información frente al interés de mantenerla reservada.

Condiciones de entrega de la información (artículos 5.12, 5.13, 5.14, 5.15, 5.16 y 5.17)

El Acuerdo de Escazú establece las condiciones que deben cumplirse para entregar la información y garantizar el ejercicio efectivo del derecho. De acuerdo con los artículos 5.12, 5.13, 5.14, 5.15, 5.16 y 5.17, la información debe entregarse en el formato requerido, cuando este se encuentre disponible, y dentro de un plazo oportuno. Asimismo, debe informarse sobre la necesidad de una prórroga, con la correspondiente

justificación legal. Además, en caso de que la autoridad competente no disponga de la información, deberá notificarlo, determinar quién la posee y remitir la solicitud a la entidad correspondiente; si la información no existe o no ha sido generada, deberá informarse la razón. Solo podrán cobrarse costos por reproducción y envío, los cuales deberán ser razonables.

La regulación del acceso a la información en Colombia establece el principio de gratuidad. De acuerdo con la Ley 1712 de 2014, la solicitud y la respuesta deberán ser gratuitas o estar sujetas a un costo que no supere el valor de la reproducción y el envío (art. 26). Por su parte, el Decreto 103 de 2015, que regula otros aspectos del derecho de acceso a la información pública, establece que los costos de reproducción deben estar debidamente motivados y tener en cuenta los precios del mercado (art. 21). No obstante, no incluye medidas diferenciales para población en situación de vulnerabilidad ni criterios adicionales de razonabilidad para la fijación del costo.

En relación con el formato de las respuestas, el Decreto 103 de 2015 establece que se debe permitir a quien solicita la información elegir el medio preferido para recibir la respuesta y conocer los formatos en que esta se encuentra disponible (art. 20.2). Asimismo, se dispone que el acto de respuesta debe estar disponible en formatos accesibles (art. 19.2). Sin embargo, no se establece cómo proceder frente a la preferencia específica de formato manifestada por la persona solicitante.

La normatividad colombiana contempla un término de diez días hábiles para responder las solicitudes de información por parte de los sujetos obligados, plazo que es prorrogable cuando no sea posible resolver la petición dentro de los términos señalados. Para ello, se establece la obligación de notificar los motivos de la demora. Se permite extender el plazo por el doble del tiempo inicial (Ley 1755 de 2015, art. 14; Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). Este último término resulta superior al plazo de diez días descrito en el artículo 5.13 del Acuerdo de Escazú.

Además, se contempla que el acceso a la información no implica la obligación de producir información no disponible, por lo que se incorpora el deber de comunicar que la denegación obedece a la inexistencia de datos y de remitir la solicitud a otro sujeto obligado cuando este sí tenga el control de la información (Decreto 103 de 2015, art. 22). En la respuesta también se debe informar sobre

los recursos administrativos y judiciales disponibles en caso de inconformidad con esta (art. 19.4).

Órganos de revisión y garantía del derecho (Artículo 5.18)

El artículo 5.18 del Acuerdo de Escazú establece que las Partes deben crear uno o varios órganos imparciales, autónomos e independientes para promover la transparencia, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información ambiental, a los cuales podrán asignarse funciones sancionatorias.

En el ordenamiento colombiano se han establecido instituciones encargadas de garantizar el derecho de acceso a la información pública en general, aunque no existe un mecanismo especializado para hacerlo respecto de la información ambiental. La Ley 1712 de 2014 asignó al Ministerio Público la responsabilidad de velar por el cumplimiento de estas obligaciones mediante acciones preventivas, la elaboración de informes de seguimiento, la promoción del conocimiento entre funcionarios y ciudadanía, la aplicación de sanciones disciplinarias y la elaboración de reportes sobre transparencia (art. 23). Posteriormente, el Decreto 103 de 2015 precisó que la vigilancia del derecho de acceso a la información pública corresponde a la Procuraduría General de la Nación (art. 23).

La Ley 1712 de 2014 establece que, cuando una entidad niega el acceso a la información alegando motivos de seguridad, defensa nacional o relaciones internacionales, la persona solicitante tiene derecho a interponer un recurso de reposición. Si la entidad mantiene la decisión, el caso pasa al tribunal administrativo competente, que decide en única instancia si se concede o se niega el acceso, total o parcialmente.

La norma también prevé que, una vez agotado el recurso de revisión ante la misma autoridad, la persona solicitante puede acudir a la acción de tutela como un mecanismo judicial adicional para proteger el derecho de acceso a la información pública.

2.2 Generación y divulgación de información ambiental

Generación de información ambiental y publicación sistemática, proactiva y accesible por parte de las autoridades competentes (art 6.1, 6.2 y 6.6)

Los artículos 6.1 y 6.2 del Acuerdo de Escazú disponen que el Estado debe garantizar que las autoridades competentes generen y publiquen la información ambiental vinculada a sus funciones de manera sistemática, proactiva, regular, oportuna y comprensible, procurando que sea procesable, reutilizable y presentada en formatos accesibles. La guía de implementación del Acuerdo aclara que ello implica, además, que la información se ofrezca de forma desagregada y descentralizada. Por su parte, el artículo 6.6 establece que las autoridades deben divulgar la información ambiental que afecte a personas en situación de vulnerabilidad utilizando diversos idiomas, medios apropiados y formatos alternativos que resulten comprensibles para estos grupos.

En Colombia, la Ley 1712 de 2014 ya establecía, en su artículo 6, la obligación de las entidades públicas de generar y publicar información de oficio, incluida la información ambiental, mientras que el artículo 24 dispone que dicha información debe producirse en formatos abiertos y reutilizables, reforzando la obligación técnica de garantizar datos accesibles y procesables. Además, el artículo 8 introduce el criterio diferencial de accesibilidad, que obliga a divulgar información pública en diversos idiomas y formatos alternativos comprensibles para poblaciones específicas, asegurando el acceso de grupos étnicos, culturales y personas en situación de discapacidad.

Por su parte, el numeral 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establece que las CAR tienen la obligación de producir y suministrar información ambiental dentro de sus jurisdicciones. Esta disposición asegura que la producción de información ambiental no se concentre únicamente en el nivel nacional, sino que se descentralice hacia las autoridades regionales.

El Decreto 1076 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente) refuerza este marco. Su artículo 2.2.8.2.2.1 define el Sistema de Información de Colombia (SIAC) como el conjunto de políticas, normas, procesos y tecnologías destinados a generar, administrar y difundir información ambiental. A su vez, el artículo 2.2.8.2.2.2 dispone que las autoridades deben producir información ambiental de manera sistemática, proactiva, regular y oportuna, asegurando que sea accesible, comprensible, procesable y reutilizable.

Producción y sistemas de información ambiental (art. 6.3, 6.4, 6.5, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10 y 6.11)

El Acuerdo de Escazú establece que los Estados deben contar con sistemas de información ambiental actualizados y accesibles para el público en general, implementar registros de emisiones y transferencias de contaminantes de carácter progresivo y periódicamente actualizados, realizar evaluaciones independientes y participativas sobre la eficacia de las políticas ambientales, divulgar amenazas a la salud y al ambiente mediante sistemas de alerta temprana, y publicar informes nacionales sobre el estado del ambiente, al menos cada cinco años, en formatos accesibles y con participación ciudadana. Asimismo, dispone que las personas consumidoras tengan acceso a información oficial, clara y pertinente sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud, y que se promueva el acceso público a la información contenida en concesiones, contratos o licencias relativas al uso de bienes y recursos públicos.

En Colombia, estas disposiciones se reflejan parcialmente en la Ley 99 de 1993, que creó el SIAC, y en el Decreto 1600 de 1994, que asignó al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) la coordinación de la producción y difusión de datos ambientales. El SIAC comprende datos, bases de datos, estadísticas, modelos, información documental y protocolos que regulan el acopio y manejo de la información, soportado en el SINA. Su operación central está a cargo de los institutos de investigación ambiental, en coordinación con las CAR y los entes territoriales.

Respecto del informe nacional sobre el estado del ambiente, en Colombia existe el Informe sobre el Estado del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IEARNR), elaborado por el IDEAM y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), así como el Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente que la Contraloría General de la República presenta anualmente al Congreso. Aunque estos informes cumplen con la obligación de divulgación periódica, aún falta incorporar de manera explícita los criterios de participación pública y los formatos accesibles y reutilizables exigidos por el Acuerdo de Escazú.

En cuanto al Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), este se encuentra regulado en

la Resolución 0839 de 2023, que lo integra al Registro Único Ambiental (RUA). El RETC constituye un catálogo público de emisiones y transferencias potencialmente dañinas para la salud y el ambiente, incluyendo descargas al aire, al agua y al suelo, así como residuos transportados para su aprovechamiento, tratamiento o disposición final. La información es suministrada por los establecimientos obligados.

En materia de monitoreo ambiental y de efectos en la salud, el Decreto 1630 de 2021 adicionó mecanismos para capturar información sobre emisiones y transferencias derivadas del uso de sustancias químicas industriales, en el marco del SIAC. Esta información respalda las actividades de seguimiento y control de las autoridades ambientales. Además, el Decreto-Ley 2811 de 1974 declaró de utilidad pública la información sobre calidad ambiental y estado de los recursos naturales, obligando a propietarios, usuarios y concesionarios a suministrarla al IDEAM sin costo alguno.

En relación con la obligación de asegurar información oficial para las personas consumidoras sobre bienes y servicios ambientales (art. 6.8), el marco colombiano se apoya en la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), que reconoce el derecho a recibir información clara, veraz, suficiente y oportuna sobre bienes y servicios, especialmente en lo que respecta a riesgos para la salud y la seguridad. Sin embargo, no existe una regulación específica que obligue a divulgar las cualidades ambientales de bienes y servicios (eficiencia energética, impacto ambiental, sostenibilidad).

Actualmente, la divulgación ambiental empresarial es voluntaria y depende de buenas prácticas, como lo establece la Circular Externa 100-000010 de 2023 de la Superintendencia de Sociedades, que recomienda incorporar estándares internacionales de sostenibilidad (ESG) en los reportes corporativos, sin constituir una obligación legal.

Finalmente, en materia de contratación pública, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1510 de 2013 establecen que los sujetos obligados deben publicar la información contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

Divulgación de información ambiental en manos de privados y empresas (art. 6.12 y 6.13)

El artículo 6 del Acuerdo de Escazú establece que las autoridades competentes deben generar y publicar la información ambiental relacionada con sus funciones de manera sistemática, proactiva, regular, oportuna, accesible y comprensible, procurando que esta sea procesable, reutilizable y se encuentre disponible en formatos accesibles.

Los artículos 6.12 y 6.13 establecen que el Estado debe adoptar medidas para promover el acceso a la información ambiental que obre en poder de entidades privadas, especialmente aquella relativa a los riesgos e impactos de sus operaciones sobre la salud humana y el medio ambiente, a través de marcos legales y administrativos, entre otros mecanismos. Asimismo, debe crear incentivos para la publicación de información sobre el desempeño ambiental y social de empresas públicas y privadas.

El artículo 23 de la Constitución Política faculta al Congreso para reglamentar el derecho de petición frente a organizaciones privadas, con el fin de proteger derechos fundamentales. Este régimen, que incluye peticiones sobre información, fue desarrollado en la Ley 1755 de 2015. Su artículo 16 establece que cualquier persona puede presentar peticiones a particulares cuando estos prestan un servicio público, ejercen funciones públicas o afectan directamente derechos fundamentales; en tales casos, los particulares deben responder de manera oportuna y de fondo, incluso si la respuesta es negativa. La Corte Constitucional de Colombia ha señalado que estas peticiones solo proceden de forma excepcional⁸. Aunque esta herramienta permite solicitar información a particulares, el marco jurídico colombiano carece de disposiciones específicas que promuevan la divulgación y el acceso a datos sobre los riesgos e impactos ambientales derivados de sus actividades.

En Colombia, los informes de sostenibilidad por parte de las empresas son de carácter voluntario. La Circular Externa 100-000010 del 21 de noviembre de 2023, expedida por la Superintendencia de Sociedades, establece lineamientos para que las empresas supervisadas incorporen estándares internacionales en sus reportes de sostenibilidad, incluyendo aspectos ambientales, sociales, de gobernanza (ESG), económicos y financieros. Sin embargo, se precisa que la presentación de dichos informes no constituye una obligación legal, sino recomendaciones administrativas y de buenas prácticas (art. 6.13). No se establecen

incentivos concretos para su elaboración y publicación.

3. Análisis de los estándares y del camino recorrido por Colombia

Este apartado tiene como propósito revisar el avance en la implementación del pilar de acceso a la información ambiental frente a las acciones y medidas que están adoptando las principales entidades del sector ambiente en Colombia, incluyendo el MADS, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el IDEAM y las CAR³.

Para ello, se realizaron solicitudes de información a cada uno de los actores, priorizando aquellas obligaciones novedosas que el Acuerdo de Escazú incorporó al ordenamiento jurídico colombiano. Las respuestas de las entidades fueron examinadas y contrastadas con las disposiciones del Acuerdo. El objetivo es identificar los avances y desafíos que inciden en la garantía del derecho de acceso a la información ambiental.

A continuación, se presentan las acciones que los actores clave del sector ambiente afirman estar implementando para cumplir con las obligaciones derivadas del pilar de acceso a la información ambiental del Acuerdo de Escazú, divididas entre: i) planes generales de implementación; ii) acciones orientadas al cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el acceso a la información ambiental; y iii) acciones relativas a la generación y divulgación activa de la información ambiental. Los datos correspondientes a las obligaciones de este componente fueron priorizados debido a su carácter novedoso frente a los marcos previos de acceso a la información pública, así como por los desafíos que, como sociedad civil, hemos identificado al momento de acceder a la información ambiental.

3.1 Planes de implementación

A partir de las respuestas suministradas por las entidades, se observó, en términos generales, que frente a las acciones y planes de implementación del Acuerdo de Escazú, la ANLA ha llevado a cabo un ejercicio institucional de implementación interna del Acuerdo. Sin embargo, ha identificado que la implementación progresiva exige mayores recursos presupuestales, necesarios para garantizar la sostenibilidad de los mecanismos de información, capacitación y seguimiento

⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-358 de 2020.

³ Las CAR son las autoridades ambientales regionales.

que soportan el acceso a la información ambiental. A este desafío se suma un reto operativo de carácter estructural, relacionado con la limitada articulación interinstitucional entre los distintos sistemas de información ambiental, la cual presenta dificultades técnicas y de interoperabilidad que afectan la gestión integrada de la información.

En este contexto, el balance de implementación de las CAR muestra que una parte importante de las autoridades ambientales ha optado por integrar los compromisos del Acuerdo de Escazú dentro de sus instrumentos de gestión existentes. En particular, esta incorporación se realiza principalmente a través de los Planes de Acción Institucional (PAI 2024-2027), como ocurre en la CRA, la CRQ, la CVS y CORPOCESAR, y mediante el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), en el caso de CORTOLIMA. De manera complementaria, CORPOCALDAS reporta la utilización de la “Estrategia de Transformación de Conflictos Ambientales” como ruta clave para avanzar en la implementación de estos compromisos.

No obstante, este enfoque no es homogéneo. Una parte significativa de las CAR, entre ellas CAR Cundinamarca, CSB, CORPOURABÁ y CARSUCRE, señala que no cuenta con un documento específico para la implementación del Acuerdo y que se encuentra a la espera de la reglamentación y los lineamientos oficiales que debe emitir el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, lo que evidencia una dependencia de directrices nacionales para avanzar.

De forma paralela, el análisis de la gestión del IDEAM permite identificar avances en la integración de los derechos de acceso en su planeación estratégica. En particular, el Instituto ha incorporado estos derechos a través de la Política de Participación Ciudadana (Resolución 2931 de 2018) y de su Estrategia de Participación, instrumentos que orientan la planeación anual de acciones relacionadas con el acceso a la información y la participación ciudadana. A ello se suma el Programa de Transparencia y Ética de lo Público (PTEP 2025), que contempla acciones específicas en estas materias y da cuenta de la existencia de una ruta institucional.

3.2 Acceso a la información ambiental

Denegación de la información (Artículos 5.5, 5.8 y 5.9)

La ANLA afirmó que, para prevenir situaciones de intimidación, dispone de mecanismos que permiten a la ciudadanía formular preguntas o realizar intervenciones de manera anónima en audiencias, marcando las ponencias como información sujeta a reserva. No obstante, en la respuesta de la ANLA no se proporciona evidencia sobre la aplicación de la prueba de interés público.

Todas las CAR que respondieron el requerimiento coinciden en señalar que las decisiones de denegación de información se fundamentan exclusivamente en las causales legales previstas en la Ley 1712 de 2014 y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), relativas a información clasificada o reservada. En términos cuantitativos, la mayoría de las CAR reportan cero solicitudes negadas por razones de reserva o clasificación (al menos seis entidades) durante el período comprendido entre enero y septiembre de 2025. Este dato sugiere que el índice de aplicación de excepciones es bajo, aunque la información disponible no es completa para la totalidad de las entidades.

No obstante, identificamos en las respuestas que las autoridades ambientales no confirman la aplicación sistemática de la prueba de ponderación (idoneidad, necesidad y proporcionalidad) exigida por el artículo 5.9 del Acuerdo de Escazú. En consecuencia, si bien las CAR se remiten al régimen general de excepciones, no se evidencia un desarrollo operativo del estándar reforzado de Escazú en materia de denegación restrictiva.

Por otra parte, el IDEAM afirma que garantiza que la respuesta sea escrita, clara y debidamente motivada, explicando las razones jurídicas. Aunque el Instituto expresa que motiva sus negativas, no menciona ni evidencia la aplicación de la prueba de interés público.

Mecanismos de revisión independientes (Artículo 5.18)

El MADS propone que las funciones de monitoreo, evaluación y reporte se ejerzan a través de la futura Comisión Intersectorial para la Implementación del Acuerdo de Escazú (COMINESCAZÚ), actualmente en trámite reglamentario. No obstante, aún persiste la ausencia de un órgano imparcial, autónomo e

independiente, con potestades sancionatorias, encargado de fiscalizar el cumplimiento del derecho de acceso.

Se prevé que dicha función recaiga en una comisión de carácter intersectorial y gubernamental que, por su naturaleza, no puede contar con personería jurídica ni autonomía, razón por la cual no estaría en capacidad de asumir funciones sancionatorias. Además, estas competencias deben ser asignadas por ley y no mediante un acto administrativo.

3.3 Generación y divulgación activa de la información ambiental

Generación de información y publicación sistemática, proactiva y accesible por parte de las autoridades competentes (Artículos 6.1 y 6.2)

El MADS señaló que, en el marco de la implementación del Acuerdo de Escazú, una de las funciones previstas para la futura Comisión Intersectorial será la definición de lineamientos orientados al fortalecimiento del SIAC. Según lo manifestado, el Ministerio contempla también el robustecimiento de los sistemas de monitoreo con el propósito de garantizar la transparencia, el acceso a datos abiertos y el seguimiento ciudadano. No obstante, el avance en la divulgación sistemática y en la reutilización de la información depende de la formulación de la Ruta Nacional de Implementación, la cual aún se encuentra en construcción. El MADS indicó que las acciones de divulgación se realizarán conforme a la disponibilidad de recursos, contando con un equipo de profesionales especializados para su seguimiento. Aunque existe presupuesto vigente para 2025, la Ruta Nacional deberá definir las fuentes de financiación y los recursos asignados para la implementación progresiva durante 2026-2027.

Por su parte, la ANLA informó que ha puesto en marcha mecanismos para difundir información ambiental relevante de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible. Entre ellos se destacan: i) la creación del micrositio “Escazú ANLA”, que centraliza información normativa, pedagógica y técnica sobre los derechos de acceso, en cumplimiento del principio de transparencia activa; y ii) la adopción de una periodicidad estricta de actualización, diferenciada

según el tipo de documento: licencias mensuales, informes de seguimiento trimestrales y datos abiertos o tableros de control semestrales. La entidad precisó que el fortalecimiento de la comunicación pública se apoya en el uso de lenguaje claro, guías, infografías y videos explicativos, procurando que la información sea reutilizable, procesable y disponible en formatos accesibles, sin restricciones para su reproducción o uso. Sin embargo, la ANLA reconoce que persisten desafíos técnicos y de interoperabilidad entre los distintos sistemas de información ambiental, lo que limita una gestión unificada y actualizada. Asimismo, aunque la información es digitalmente accesible, se mantienen brechas de conectividad y acceso que afectan a comunidades rurales y grupos en situación de vulnerabilidad.

En relación con las CAR, se identificó que 13 de las 19 que respondieron a las solicitudes de información reportan haber implementado la publicación proactiva de información ambiental. Entre ellas se encuentran CAM, CAR Cundinamarca, CARDIQUE, CORNARE, CORPOCALDAS, CORPOGUAVIO, CORPOCESAR, CORPONOR, CORPOBOYACÁ, CORTOLIMA, CRQ, CSB y CVS. Entre los ejemplos de estas prácticas se destacan: la CRA, que difunde información a través de su portal web y del SIAC; la CAM, que publica datos actualizados en su sede electrónica; CORPOBOYACÁ y CAR Cundinamarca, que promueven sistemas robustos para garantizar el principio de máxima publicidad; y la CRQ, que habilitó la sección de Boletines Ambientales cumpliendo los estándares de accesibilidad de la Resolución 1519 de 2020 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En cuanto a la sistematicidad, CORNARE publica regularmente en el Boletín Oficial y mantiene información georreferenciada en su Geoportal Ambiental; CORPOCALDAS gestiona datos de manera dinámica por evento, combinando información alfanumérica y geográfica; y CORPOGUAVIO ha fortalecido sus canales institucionales mediante la articulación con la Mesa Estadística Ambiental. En términos de accesibilidad, CORPOCALDAS asegura contenidos actualizados y claros; CORTOLIMA ofrece navegación amigable y lenguaje no técnico; y la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) emplea tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles y formatos adecuados. Respecto de la actualización, la CAM mantiene información permanentemente actualizada, CORPOCALDAS lo hace de forma dinámica según

cada trámite, y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) realiza actualizaciones anuales.

A pesar de estos avances, se evidencian limitaciones en la implementación plena del estándar. Persisten barreras tecnológicas y la ausencia de directrices unificadas que impiden una divulgación sistemática y accesible en todo el territorio. La CRA y la CSB reportan vacíos de información en zonas rurales y costeras, lo que incumple el principio de accesibilidad universal. En materia de interoperabilidad, varias CAR, como CORNARE, señalan la necesidad de actualizar sistemas y fortalecer la implementación del PETI (Plan Estratégico de Tecnologías de la Información). Asimismo, la CAR Cundinamarca informó que aún se encuentra en proceso de inserción y actualización de información histórica, proyectando completar la publicación de licencias y concesiones en 2026, lo que refleja que la divulgación oportuna y regular de datos históricos aún se encuentra en construcción. Finalmente, la dependencia de directrices nacionales, reportada por CAR Cundinamarca, CORPOBOYACÁ y CSB, limita la articulación interinstitucional y la implementación homogénea del estándar.

El IDEAM, por su parte, indicó que ha modernizado su página web y las herramientas de visualización de información, incluyendo el Geoportal institucional. No obstante, reconoce que la divulgación enfrenta obstáculos derivados de las brechas digitales y de conectividad en el territorio nacional. La actualización de cifras oficiales sobre monitoreo de bosques y deforestación es anual, con reportes mensuales para sitios específicos. Sin embargo, órganos de control como la Procuraduría General de la Nación han señalado que, en la práctica, estos plazos no siempre se cumplen.

Contar con uno o más sistemas de información ambiental actualizados y accesibles para todo público (art. 6.3)

⁹ Sistema de información del recurso hídrico.

¹⁰ Subsistema de información sobre calidad del aire.

¹¹ Sistema Nacional de Información forestal.

¹² Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.

¹³ Registro de Generadores de Residuos Peligrosos.

¹⁴ Sistema Nacional de Información forestal.

¹⁵ Datos hidrológicos y meteorológicos.

¹⁶ Subsistema de información sobre calidad del aire.

¹⁷ Sistema de información del recurso hídrico.

¹⁸ Registro único ambiental.

¹⁹ Registro de emisiones y transferencia de contaminantes.

²⁰ En consulta realizada el 28 de enero de 2026 se encuentra la página web en el portal de IDEAM IDEAM “Registro Único Ambiental”. Se encuentra cargado el primer informe RUARUA 2024 del sector manufacturero.

En su respuesta, el IDEAM expuso que cuenta con un geoportal institucional y administra subsistemas clave como SIRH⁹, SISAIRE¹⁰, SNIF¹¹ y SMBYC¹². Uno de los retos identificados por la entidad en relación con la accesibilidad de la información consiste en garantizar que la información generada pueda ser utilizada en diversos escenarios, procesada adecuadamente y puesta a disposición de la ciudadanía en formatos accesibles. El Instituto manifestó, además, que implementó un Plan de Apertura de Datos y publica conjuntos de datos en formatos abiertos (CSV, XLSX, shapefile y JSON) en el portal oficial de Datos Abiertos.

Por su parte, la ANLA indicó que utiliza el Sistema de Información de Licencias Ambientales (SILA), el cual integra variables espaciales, temporales y temáticas de los proyectos, y facilita su georreferenciación. Además, emplea los Tableros de Control del Centro de Monitoreo de los Recursos Naturales, herramientas interactivas que divulgan datos validados periódicamente. De acuerdo con la información recopilada, 9 de las 19 CAR reportan llevar o alimentar registros de información del sistema de información ambiental, tales como RESPEL,¹³ RUA, SIRH, SNIF,¹⁴ SISAIRE y DHIME,¹⁵ afirmando que dicha información se actualiza mayoritariamente de forma anual.

Registros de emisiones y contaminantes (RETC) (Artículo 6.4)

En la respuesta del IDEAM sobre la implementación del artículo 6.4 del Acuerdo de Escazú, se expuso que el Instituto está encargado de administrar y coordinar los subsistemas SISAIRE,¹⁶ SIRH,¹⁷ RUA¹⁸ y RETC¹⁹. Además, manifestó que, en cumplimiento de la Resolución 839 de 2023, habilitaría dos portales para la consulta pública del RUA y del RETC a partir del 30 de noviembre de 2025²⁰. Según lo señalado en su respuesta, la publicación del informe anual con la información correspondiente al RUA y al RETC se elaborará y divulgará a partir del 31 de agosto de 2026, lo que implica un período de espera para poder verificar la información consolidada.

Asimismo, el IDEAM manifiesta que administra el subsistema SISAIRE, el cual recopila datos de 23 sistemas de vigilancia operados por autoridades ambientales sobre contaminantes ($PM_{2.5}$, O_3 , NO_2 , SO_2 y CO). Se identifica que la producción de información sobre contaminación atmosférica se limita a una escala nacional y no tiene el alcance de detallar procesos locales de degradación y contaminación, función que compete a las autoridades ambientales regionales.

Por su parte, la ANLA manifestó que gestiona datos sobre contaminantes a partir de los estudios de impacto ambiental y de los informes de cumplimiento ambiental; sin embargo, no se confirma cuál es el tratamiento posterior de dicha información.

Sistemas de alertas tempranas (Artículo 6.5)

El MADS manifestó que coordina un programa de alertas para identificar, clasificar y escalar alertas relacionadas con conflictos ambientales, amenazas a personas defensoras o riesgos de corrupción. De acuerdo con la respuesta, este programa se enfoca en la clasificación y canalización de alertas hacia las entidades competentes, como la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Fiscalía General de la Nación. No obstante, no se detallan los medios ni los criterios de divulgación de las amenazas ambientales al público.

Por su parte, la ANLA expuso que ha implementado un Protocolo de Alertas Tempranas y Atención a Riesgos para personas defensoras ambientales y que utiliza los Tableros de Control para divulgar datos de monitoreo. Según informó, la entidad cuenta con 23 estrategias de monitoreo regional activas, que se consolidan en los Informes del Estado de los Recursos Naturales, y utiliza la información de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y de los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA) para la gestión de datos sobre contaminantes. Sin embargo, las fuentes no detallan si se cumple la obligación de divulgar la información “de forma inmediata y por los medios más efectivos” en caso de amenaza inminente, más allá de la existencia de algunos casos de infraestructura de monitoreo.

El IDEAM manifestó que opera un sistema de monitoreo que genera alertas hidrológicas (niveles altos y crecientes súbitas), alertas por amenaza de deslizamientos de tierra, incendios de cobertura vegetal y alertas meteo-marinas.

No obstante, no detalla cómo se garantiza la divulgación inmediata de la información, por los medios más efectivos, al público en general en caso de una amenaza inminente, más allá de la publicación de un Informe Técnico Diario (ITD) y de la remisión de informes.

Divulgación en diversos idiomas y formatos comprensibles (Artículo 6.6)

En las respuestas a las peticiones se evidencia que 5 de las 19 CAR han desarrollado acciones específicas de adaptación lingüística y de formatos accesibles. En particular, CORPOCALDAS reporta el uso de braille y la traducción de contenidos al idioma embera chamí y a lengua de señas; la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) incorpora el uso del criollo (creole) en su comunicación institucional; y la CRQ incluye una guía para la formulación de peticiones en lenguas nativas. Estas experiencias muestran avances puntuales hacia el cumplimiento del artículo 6.6 del Acuerdo de Escazú.

No obstante, no se evidencia la existencia de una política institucional generalizada de adaptación lingüística. La adaptación del lenguaje y de los formatos aparece, en la mayoría de los casos, como una acción ocasional o asociada a eventos específicos, y no como una estrategia estructural, sistemática y transversal aplicada a todos los documentos ambientales y a todas las instituciones.

Informe nacional del estado del ambiente (Artículo 6.7)

Según el IDEAM, esta entidad se encarga de publicar anualmente un informe sobre el estado del ambiente y los recursos naturales, como parte de las funciones establecidas en el Decreto 1277 del 21 de junio de 1994, “por el cual se organiza y establece el IDEAM”. Asimismo, afirma que dicho informe se publica anualmente en su página web en formato PDF y a través de la herramienta Story Maps.

Información sobre licencias y contratos (Artículo 6.9)

Por su parte, la ANLA manifestó que dispone de una plataforma que garantiza el acceso público a la información contenida en contratos, licencias y concesiones, mediante su publicación en la página web institucional, el SILA y el SECOP.

La información sistematizada a partir de las respuestas de las CAR indica que 13 de las 19 publican licencias y actos administrativos de forma proactiva, a través de páginas web, boletines oficiales y geoportales. La CRQ y CORTOLIMA reportan cumplir con los estándares de accesibilidad establecidos en la Resolución 1519 de 2020 del MinTIC. La mayoría de las entidades afirma que la información contractual se publica en SECOP I/II, y que los actos administrativos relacionados con licencias se divulgan en boletines y micrositios institucionales.

No obstante, se observó que no todas las entidades se encuentran al día con la publicación de la información histórica requerida para asegurar su disponibilidad progresiva. La CRA, la CSB y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) identifican la interoperabilidad tecnológica y la cobertura territorial, con vacíos en zonas rurales y costeras, como barreras que impiden que la información sea verdaderamente accesible y descentralizada.

El IDEAM administra el SIRH y coordina la operación del RURH, que contiene información sobre concesiones, captaciones, usos y permisos de vertimiento.

Promoción del acceso a información de actores privados (Art. 6.12 y 6.13)

La respuesta del MADS se limita a señalar que la divulgación de información se alinea con la Ley 1712 de 2014, garantizando el acceso a la información contenida en concesiones, contratos y licencias, de conformidad con la legislación nacional. No obstante, el MADS no reporta la adopción o formulación de marcos legales y administrativos específicos orientados a promover la divulgación de información ambiental que obre en poder de entidades privadas, más allá de las obligaciones generales de transparencia aplicables a los contratos públicos. Asimismo, el Ministerio afirma que promueve la transparencia y la participación como principios rectores. Sin embargo, en su respuesta no detalla los mecanismos específicos utilizados para promover el acceso a la información en manos de privados ni para incentivar la elaboración y publicación de informes de sostenibilidad.

4. Evaluación de hallazgos (Entrega final)

El análisis de la información reportada permite identificar avances relevantes en la implementación de las

obligaciones de acceso a la información ambiental, así como brechas persistentes frente al estándar reforzado y progresivo previsto por el Acuerdo de Escazú. En términos generales, la implementación observada se apoya de manera predominante en el cumplimiento de la normativa nacional vigente y en el funcionamiento de los subsistemas del SINA, sin que se evidencie, de forma consistente, una estrategia explícita y gradual orientada a desarrollar plenamente los estándares regionales establecidos en el Acuerdo. A continuación, se presentan los hallazgos a partir de los estándares anteriormente descritos:

Accesibilidad a la información ambiental (art. 5.1, 5.2, 5.3, 5.4)

Es relevante señalar que en Colombia existe un desarrollo normativo e institucional previo orientado a la protección y garantía del derecho de acceso a la información. Si bien este se configura, en el ordenamiento jurídico interno, como un derecho de acceso a la información pública, a la luz de la definición de autoridades competentes prevista en el artículo 2 del Acuerdo de Escazú, los estándares resultan aplicables a toda la información en poder o bajo el control de instituciones públicas y de actores privados que administran recursos públicos o cumplen funciones o prestan servicios públicos. En este marco, la información ambiental que dichas entidades generan, controlan o custodian se encuentra comprendida dentro del ámbito de aplicación de estas obligaciones, ya incorporadas al sistema normativo.

El desarrollo normativo recoge de manera adecuada el núcleo del estándar previsto en los artículos 5.1 y 5.2 del Acuerdo y en la Guía de la CEPAL. En particular, reconoce la existencia de un derecho de acceso a la información; extiende la obligación a la información ambiental en poder, custodia o control de autoridades competentes; aplica el principio de máxima publicidad como regla general; señala expresamente que el acceso no está condicionado a la justificación de un interés; e identifica correctamente la ampliación del concepto de autoridad competente, incluyendo actores privados que cumplen funciones públicas o reciben fondos públicos, lo cual es consistente con el artículo 2 del Acuerdo y con la orientación de la Guía. Asimismo, el texto nacional incorpora los desarrollos constitucionales (artículos 74 y 79) y legales (Ley 1712 de 2014) que permiten sostener una equivalencia funcional entre el acceso a la información pública y el estándar de Escazú en cuanto al derecho de acceso a la información ambiental.

Frente a los artículos 5.3 y 5.4, si bien la ley colombiana reconoce la facilitación en el acceso como uno de los principios del derecho de acceso a la información pública, no existen procedimientos específicos que orienten a las autoridades en la atención y asistencia de personas o grupos en situación de vulnerabilidad para el acceso a información ambiental. Esto contrasta con la Guía de la CEPAL, que exige procedimientos diferenciados que abarquen todo el ciclo de acceso (desde la solicitud hasta la entrega efectiva de la información), y no solo principios generales. Esto es especialmente relevante en el contexto colombiano, donde persisten brechas educativas, asimetrías de los grupos en situación de vulnerabilidad frente al poder empresarial y una conflictividad ambiental marcada por la ruralidad y la lejanía de los centros estatales.

Denegación de la información (Artículos 5.5, 5.8 y 5.9)

Desde antes de la firma y ratificación del Acuerdo de Escazú, la Ley de Transparencia de Colombia incluyó disposiciones que guardan una alta correspondencia con las obligaciones previstas en el tratado en materia de denegación de información: reconoce que la denegación solo procede por excepciones legales o constitucionales; incorpora el principio de máxima publicidad como criterio rector del acceso a la información pública (que, en el caso de Escazú, se proyecta sobre la información ambiental de los sujetos obligados bajo el régimen de información pública); identifica los elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad; reconoce la obligación de ponderar el interés público en la divulgación frente al interés de reserva; y señala el carácter temporal de las reservas, así como la interpretación restrictiva de las excepciones. Estos elementos coinciden de manera directa con las orientaciones de la Guía de la CEPAL para los artículos 5.5 a 5.10, particularmente en lo relativo a la motivación escrita, los límites legales y la ponderación.

No obstante, a partir de las respuestas remitidas por las entidades respecto de la aplicación del test de ponderación en los casos de denegación del acceso a la información, se advierte que su utilización no presenta criterios homogéneos ni una metodología consistente. En varios casos, la motivación de la reserva se limita a la remisión formal a disposiciones legales, sin que se evidencie un ejercicio explícito de ponderación entre el interés público en la divulgación de la información ambiental y el interés de mantenerla reservada. Esta situación genera riesgos de discrecionalidad y puede derivar en la judicialización recurrente de las solicitudes,

lo que, en la práctica, tiende a dilatar el acceso oportuno a la información y a trasladar la carga de garantía del derecho a instancias judiciales.

En este contexto, si bien la aplicación del test de ponderación exige necesariamente un análisis caso por caso, resulta relevante avanzar en procesos de fortalecimiento institucional y capacitación dirigidos a las autoridades competentes, así como en la elaboración de criterios orientadores comunes que permitan interpretar de manera más consistente el concepto de interés público ambiental. La ausencia de referentes técnicos y conceptuales compartidos dificulta una aplicación previsible y proporcional del estándar de Escazú, y limita su efectividad práctica.

Condiciones de entrega de la información (art. 5.11 - 5.17)

En el marco de los artículos 5.11 a 5.17, el estándar de Escazú exige que: i) se privilegie el formato solicitado cuando este se encuentre disponible (5.11); ii) la respuesta sea oportuna y las prórrogas sean excepcionales y estrictamente justificadas (5.12–5.13); iii) existan vías efectivas para impugnar incumplimientos de plazo (5.14); iv) cuando la autoridad no disponga de la información, oriente y remita diligentemente la solicitud (5.15–5.16); y v) los costos sean razonables y no se conviertan en barreras para el ejercicio del derecho (5.17).

Normativamente, Colombia cubre buena parte de estos elementos a través del régimen general de acceso a la información pública (Ley 1712 de 2014, Decreto 103 de 2015 y régimen del derecho de petición). La Ley 1712 de 2014 consagra el principio de gratuidad y limita los cobros a la reproducción y el envío, mientras que el Decreto 103 de 2015 regula aspectos relativos al formato de entrega, la motivación de los costos y la obligación de informar sobre los recursos disponibles. Asimismo, el régimen del derecho de petición prevé plazos y deberes de notificación en caso de ampliación del término. No obstante, estas disposiciones no fueron diseñadas específicamente para la información ambiental.

En materia de formato, aunque la normativa reconoce el derecho de la persona solicitante a elegir el medio preferido y exige que las respuestas se entreguen en formatos accesibles, no se desarrollan criterios operativos que orienten la entrega de información ambiental, principalmente en los formatos solicitados, que aseguren su utilidad técnica, procesabilidad o reutilización. Esta omisión es particularmente relevante

cuando se trata de información ambiental de carácter técnico o territorial, cuya entrega en formatos no editables o no reutilizables limita de manera sustantiva el ejercicio del derecho.

En relación con los plazos, si bien el ordenamiento colombiano establece términos formales para responder solicitudes de información, incluso más cortos que el previsto en Escazú, el análisis del cumplimiento en la práctica muestra que, tratándose de información ambiental, persisten dificultades para garantizar respuestas oportunas y completas.

La información institucional disponible muestra que, tratándose de solicitudes formales de información ambiental, persisten demoras en la respuesta por parte de las autoridades ambientales. Un informe de control interno de la ANLA correspondiente al segundo semestre de 2024 registra solicitudes escritas de información respondidas fuera del término legal. De manera complementaria, informes de seguimiento de CAR dan cuenta de volúmenes significativos de solicitudes de información resueltas de manera extemporánea por dependencias de gestión ambiental. Por ejemplo, una corporación regional reportó 1.293 solicitudes extemporáneas durante el IV trimestre de 2024, mientras que otra registró peticiones de información resueltas fuera de plazo en áreas técnicas responsables de información ambiental durante el primer semestre de 2024.

Si bien estos datos no permiten caracterizar de manera exhaustiva el desempeño de todas las autoridades ambientales, sí constituyen indicadores de que la entrega oportuna de información ambiental continúa siendo un desafío en la práctica.

Órganos de revisión y garantía del derecho (artículo 5.18)

A partir del análisis del marco normativo e institucional, se observa que el Estado cuenta con mecanismos generales de revisión del derecho de acceso a la información pública, incluidos recursos administrativos y judiciales, así como instancias de vigilancia a cargo del Ministerio Público. Estos mecanismos permiten, en determinados casos, la impugnación de decisiones de denegación o de la falta de respuesta por parte de las autoridades competentes.

No obstante, conforme a las orientaciones de la Guía de

Implementación del Acuerdo de Escazú, se identifican brechas relevantes en relación con el diseño y alcance de los mecanismos previstos en el artículo 5.18. En particular, no se evidencia la existencia de uno o varios órganos con un mandato específico, autónomo e independiente para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental, ni con competencias especializadas para promover, fiscalizar, vigilar y evaluar su cumplimiento de manera sistemática y preventiva.

Asimismo, las funciones de revisión y control se encuentran distribuidas en instancias con competencias generales en materia de acceso a la información pública, lo que dificulta el desarrollo de criterios técnicos específicos para la información ambiental y limita la capacidad de supervisión especializada requerida por el estándar del Acuerdo. Las potestades sancionatorias existentes operan principalmente a través de mecanismos disciplinarios o judiciales, sin configurarse como parte de un sistema administrativo especializado de garantía del derecho.

En este contexto, si bien existen vías formales de revisión, el marco institucional actual no asegura plenamente las características de autonomía, independencia, especialización y eficacia previstas por el artículo 5.18 del Acuerdo de Escazú y desarrolladas por la Guía de Implementación. Esto adquiere aún mayor relevancia en un contexto en el que se recurre con frecuencia a acciones judiciales para exigir el cumplimiento de la entrega de información y la garantía efectiva del derecho.

Generación y divulgación de información por parte de las autoridades competentes (art. 6.1 y 6.2)

Los artículos 6.1 y 6.2 del Acuerdo de Escazú disponen que las autoridades competentes deben generar, recopilar, publicar y difundir información ambiental vinculada a sus funciones de manera sistemática, proactiva, regular, oportuna, accesible y comprensible, promoviendo su desagregación territorial, la descentralización de la producción de información y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, en la medida de los recursos disponibles. Asimismo, el Acuerdo exige que la información sea procesable, reutilizable y esté disponible en formatos accesibles, sin restricciones indebidas para su uso o reproducción.

Este estándar regional encuentra desarrollos relevantes en el ordenamiento jurídico colombiano, particularmente

en la Ley 1712 de 2014, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015. Estas normas reconocen el principio de calidad de la información, la obligación correlativa de producir o captar información pública y el deber de divulgarla de manera proactiva, así como la responsabilidad de las autoridades ambientales de generar información dentro de sus respectivas jurisdicciones. No obstante, una lectura sistemática evidencia que las normas actuales de transparencia activa se orientan principalmente a establecer mínimos de publicidad y a promover la publicación de datos abiertos, pero no configuran un mandato exhaustivo de producción y divulgación de información ambiental en los términos amplios y específicos previstos por Escazú.

En particular, la normativa de transparencia vigente en Colombia no está diseñada exclusivamente para la información ambiental, y el sistema de información ambiental regulado por la Ley 99 de 1993 no incluye otros actores estatales y no estatales por fuera del sector ambiental, lo que genera vacíos frente a la identificación, sistematización y divulgación de información producida por sectores que no hacen parte de este, pero cuyas actividades generan impactos ambientales relevantes, como el sector agropecuario, energético o de infraestructura. La definición de información ambiental no depende de las funciones formales de las instituciones, sino del contenido y de los efectos potenciales de la información, aspecto que aún no se refleja de manera consistente en los marcos regulatorios y administrativos.

Al contrastar este marco normativo con las acciones y planes de implementación reportados, se identifican algunas diferencias en la práctica. Por un lado, se observa un reconocimiento general de la importancia de fortalecer los sistemas de información ambiental, promover datos abiertos y mejorar la divulgación proactiva, lo que ha incluido iniciativas orientadas al desarrollo de plataformas digitales, herramientas de visualización y canales de publicación periódica.

Sin embargo, de manera transversal, las acciones reportadas evidencian limitaciones estructurales que afectan la oportunidad, regularidad y desagregación territorial de la información. Persisten dificultades técnicas y de interoperabilidad entre sistemas, la ausencia de directrices unificadas que orienten la producción y divulgación homogénea de información en todo el territorio, y brechas de conectividad que restringen el acceso efectivo, especialmente en

zonas rurales y para personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Asimismo, se identifican rezagos en la producción y publicación de información histórica y en la actualización oportuna de datos críticos, lo que debilita el cumplimiento de los estándares establecidos en el Acuerdo de Escazú.

Estas limitaciones han sido reconocidas por las propias autoridades, que señalan restricciones presupuestales, capacidades técnicas desiguales y dependencia de lineamientos nacionales aún en construcción. En la práctica, esta situación ha tenido como efecto que la generación y divulgación de información ambiental no siempre respondan a las exigencias de oportunidad y desagregación previstas por el estándar regional. Frente a estos vacíos, la sociedad civil ha desarrollado de manera progresiva sistemas alternativos de monitoreo y plataformas de información propias, orientadas a acceder a datos en tiempo real y de mayor calidad, especialmente en materias sensibles como la deforestación y el seguimiento de impactos ambientales.

En conjunto, el contraste entre el marco normativo y las acciones reportadas muestra que, aunque existen bases jurídicas e institucionales para la generación y divulgación de información ambiental, la implementación del estándar de los artículos 6.1 y 6.2 del Acuerdo de Escazú se ve limitada por factores estructurales que afectan la producción oportuna, la coordinación interinstitucional y la accesibilidad efectiva de la información. Estas tensiones inciden directamente en el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y ponen de relieve la necesidad de fortalecer de manera integral la capacidad estatal para producir, actualizar y divulgar información ambiental conforme con los criterios de sistematicidad, oportunidad y reutilización previstos por el Acuerdo.

Acceso a información ambiental en manos de privados y empresas (art. 6.12 y 6.13)

Los artículos 6.12 y 6.13 del Acuerdo de Escazú constituyen uno de los componentes más relevantes y novedosos incorporados por el tratado, en la medida en que buscan ampliar de forma expresa el alcance del acceso hacia la información ambiental que permanece en manos de actores privados, particularmente aquella relacionada con los riesgos e impactos de sus operaciones sobre la salud humana y el ambiente, la cual, en muchas ocasiones, debido a la falta de información oficial, constituye un insumo valioso para garantizar los

demás derechos de acceso y el derecho a un ambiente sano.

El marco jurídico colombiano ofrece herramientas parciales para solicitar información en poder de actores privados, principalmente a través del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 1755 de 2015. Sin embargo, desde una lectura alineada con Escazú, este mecanismo resulta limitado, dado su carácter excepcional y su procedencia frente a la vulneración o al riesgo de un derecho. En la práctica, permite realizar solicitudes individuales, pero la respuesta es discrecional y, en muchas ocasiones, es negada en razón del secreto comercial o de regímenes de protección de datos privados o empresariales. Por ello, no configura un sistema de divulgación proactiva ni establece disposiciones claras que promuevan que las empresas informen de manera sistemática sobre los impactos ambientales de sus actividades y sobre la información ambiental que obra en su poder. Esta situación reduce el alcance efectivo del artículo 6.12, al trasladar la carga de la obtención de información a las personas y comunidades potencialmente afectadas.

En cuanto a los informes de sostenibilidad ambiental y social, la sociedad civil observa que el enfoque adoptado en Colombia se basa en la voluntariedad y

en incentivos reputacionales, más que en obligaciones jurídicas o políticas públicas estructuradas. La Circular Externa 100-000010 de 2023 de la Superintendencia de Sociedades introduce lineamientos relevantes y promueve la adopción de estándares internacionales ESG; no obstante, al no establecer mandatos exigibles ni mecanismos que aseguren o realmente incentiven la publicación y el acceso público a dichos informes, su impacto en términos de transparencia ambiental resulta limitado. Desde esta perspectiva, la ausencia de incentivos normativos claros o de obligaciones progresivas dificulta que la información sobre desempeño ambiental y social cumpla una función preventiva y de control social, como lo prevé el artículo 6.13 del Acuerdo.

Respecto de la implementación reportada por el MADS, la sociedad civil identifica que las acciones descritas se concentran en garantizar el acceso a información de naturaleza pública vinculada a concesiones, contratos y licencias ambientales, conforme con la Ley 1712 de 2014. Si bien esta información es relevante, su divulgación no agota las obligaciones previstas en Escazú, ya que no aborda la información ambiental que permanece en el ámbito interno de las empresas privadas ni los riesgos e impactos que no se reflejan directamente en instrumentos administrativos públicos.

Derecho de **participación** en asuntos ambientales

Mauricio Madrigal-Pérez, WWF Colombia

Introducción

El derecho de participación en los asuntos públicos constituye una de las expresiones más importantes de la democracia y, en países como Colombia, representa el principal mecanismo para que la sociedad incida en el fortalecimiento y la transformación de los sistemas jurídicos y políticos.

En materia ambiental y en el contexto colombiano, este derecho se ancla al derecho a un ambiente sano, como uno de los principales medios para su garantía. Desde

ese anclaje, se materializa en contextos conflictivos, diversos y atravesados por una amplia gama de sistemas de conocimiento, incluidos los sistemas étnicos. Por ello, este derecho cumple un doble rol: como medio para la garantía del derecho a un ambiente sano y como fin en sí mismo, en tanto parte del núcleo jurídico de los modelos democráticos.

En este capítulo se desarrollan cinco grandes momentos. En el primero de ellos se aborda el contenido, el alcance y los aspectos clave del derecho de participación en asuntos ambientales consagrado en el Acuerdo de

Escazú. Posteriormente, se establecen las pautas de implementación que deben considerar los Estados latinoamericanos en torno al derecho de participación en asuntos ambientales en el marco del Acuerdo. En un tercer momento, se presenta el contexto jurídico, incluido el jurisprudencial, sobre el derecho de participación en asuntos ambientales en Colombia y se propone un marco mínimo de estándares sobre este derecho. En un cuarto momento se desarrolla la parte más analítica del capítulo, dividida en dos subsecciones: en la primera se identifican los mecanismos e instancias de participación en asuntos ambientales más relevantes en el régimen jurídico colombiano y, en la segunda, se analizan los resultados obtenidos de una serie de solicitudes de información presentadas a las autoridades ambientales sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Escazú. Finalmente, en un quinto y último momento, se proponen una serie de hallazgos asociados a la implementación efectiva, integral y progresiva del Acuerdo en materia de participación.

5.1. Lineamientos generales para implementar el derecho de participación en asuntos ambientales en el ámbito nacional

En esta primera sección del capítulo sobre participación ambiental se busca presentar y comentar las principales pautas de interpretación del Acuerdo de Escazú establecidas en la Guía de Implementación (2023), así como los aspectos más relevantes asociados a las rutas de implementación adoptadas por países suramericanos, en particular Argentina, Chile y Ecuador.

La implementación a nivel nacional constituye el núcleo de la efectividad del tratado, lo que, en términos generales, deja en cabeza de cada Parte la responsabilidad última de cumplir sus disposiciones. Así comienza la sección 5 del literal C, titulada “Cómo leer el Acuerdo”, de la Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú. Dicha implementación debe entenderse siempre de manera holística; esto es, el Acuerdo y, en este caso, el derecho de participación en asuntos ambientales, deben asumirse como un eje que interactúa de manera complementaria e interdependiente con los otros dos derechos de acceso (información y justicia), así como con las obligaciones transversales de protección de las personas defensoras del ambiente y de cooperación entre las Partes.

La Guía de Implementación establece dos premisas clave sobre el derecho de participación:

- dos tipos diferentes de procesos de toma de decisiones: aquellos relativos a autorizaciones y aquellos relacionados con la planificación ambiental;
- tres categorías principales de participación: las que se aplican a todo proceso de toma de decisiones (7.1, 7.4, 7.11, 7.14 y 7.15); las que se aplican a autorizaciones ambientales (7.2, 7.16 y 7.17); y las que se aplican a la planificación ambiental y a la participación internacional (7.3 y 7.13, respectivamente).

A continuación, se presentan las orientaciones generales que plantea la Guía para el cumplimiento de cada obligación contenida en el artículo 7 (participación):

(Párrafo)	Obligación	Orientaciones
1	Asegurar el derecho de participación del público.	Comprometerse a implementar una participación abierta e inclusiva, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.
2	Garantizar mecanismos de participación del público en proyectos y actividades.	Cuando exista o pueda existir un impacto significativo sobre el medio ambiente. Se aplica también a las revisiones, reexaminaciones y actualizaciones, cuando estos procesos se lleven a cabo.

(Párrafo)	Obligación	Orientaciones
3	Promover la participación del público en procesos distintos a los mencionados en el párrafo 2.	Relativos a asuntos ambientales de interés público. Cuando haya o pueda haber un impacto significativo sobre el medio ambiente. Relativos a asuntos ambientales de interés público. Cuando exista o pueda existir un impacto significativo sobre el medio ambiente. **Se aplica también a las revisiones, reexaminaciones y actualizaciones, cuando esos procesos se lleven a cabo
4	Adoptar medidas para asegurar que la participación sea posible desde las etapas iniciales.	Tiene por objeto garantizar que las observaciones del público sean debidamente consideradas. El público debe recibir la información necesaria.
5	Contemplar plazos razonables	Dejar tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva. Dejar tiempo suficiente para informar al público y para que este participe de forma efectiva.
6	Proporcionar al público, como mínimo, determinada información.	Por medios apropiados. De forma efectiva, comprensible y oportuna. Las Partes pueden proporcionar información adicional.
7	Garantizar que el público tenga la oportunidad de presentar observaciones.	Por medios apropiados y disponibles, conforme con las circunstancias del proceso. Tomar debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación antes de adoptar una decisión.
8	Velar por que el público sea informado de las decisiones adoptadas, así como de sus motivos y fundamentos de estas.	De manera oportuna. Abarca información sobre el modo en que se tomaron en cuenta las observaciones del público. Las decisiones y sus antecedentes serán públicos y accesibles.
9	Difundir, a través de medios apropiados, las decisiones en las que ha participado el público.	De forma efectiva y rápida. Deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.

(Párrafo)	Obligación	Orientaciones
10	Establecer condiciones que sean propicias para la participación del público y adecuadas a sus características de este.	Tener en cuenta las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.
11	Cuando se hablen mayoritariamente idiomas distintos de los oficiales, velar por que se facilite la comprensión y la participación.	Obligación de la autoridad pública.
12	Promover la participación del público en foros y negociaciones internacionales, así como en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.	Según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional. De conformidad con las reglas de procedimiento que cada foro prevea para dicha participación prevea cada foro.
13	Alentar el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes.	Promover la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción entre diferentes visiones y saberes.
14	Realizar esfuerzos para identificar y apoyar a personas y grupos en situación de vulnerabilidad.	Tiene por objeto involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva. Se deben considerar medios y formatos adecuados.
15	Garantizar las obligaciones de cada Parte relativas a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales.	Obligaciones establecidas en la legislación nacional o que se hayan asumido asumidas en el ámbito internacional. Vínculo con el artículo 4.7.
16	Realizar esfuerzos para identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades.	Identificar las actividades y proyectos que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente. Promover acciones específicas para facilitar la participación del público directamente afectado.
17	Como mínimo, hacer pública información sobre los procesos que se mencionados en el párrafo 2.	Se puede proporcionar información adicional. La información se pondrá a disposición del público de forma gratuita, de conformidad con el artículo 5.17.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú.

* Las casillas sombreadas corresponden a aquellas que hacen referencia directa al derecho de acceso a la información, con el propósito de visibilizar la interdependencia entre los derechos.

Respecto a las hojas de ruta, a continuación, se presenta una ficha analítica por cada uno de los 3 países analizados:

País	Proceso de participación	Mecanismo	Acciones principales
Argentina 2023	Consulta pública: sitio web, redes sociales y correos electrónicos. Se recibieron 75 comentarios. Duración: 1 mes (2022). Estrategia de participación: cuatro encuentros, cinco mesas de diálogo regional y un buzón de propuestas. Duración: 2 meses (2023).	Sistema de gobernanza para la implementación de la hoja de ruta: se propone una estructura tipo mesa, con participación de 8 sectores no públicos, siguiendo la experiencia de la Mesa de Gobierno Abierto.	• Generar mecanismos adecuados para la participación efectiva de las comunidades indígenas en las decisiones ambientales; • establecer estándares mínimos para la participación pública en asuntos ambientales; • impulsar una norma de presupuestos mínimos de evaluación ambiental.

Fuente: elaboración propia con base en la Hoja de Ruta de la Argentina 2023.

País	Proceso de participación	Mecanismo	Acciones principales
Chile 2024	Proceso de participación temprana: buzón virtual y Escazú en Chile como mecanismos principales. Se realizaron 5 presentaciones, 63 talleres y 32 grupos focales. En modalidad virtual se desarrollaron 29 presentaciones, 14 encuentros y 57 talleres. Duración: 5 meses. Consulta pública: encuentros con niños, niñas y adolescentes (5), cabildos autoconvocados (54), talleres regionales (21), talleres presenciales (16) y encuentros virtuales (4). Duración: 4 meses.	Sistema de gobernanza de Escazú: Consejo Nacional Estratégico Público-Privado, grupo ampliado público-privado, Comité Estratégico Regional y Consejos Consultivos Regionales del Medio Ambiente.	• Actualizar las normas de participación ciudadana conforme con los principios y estándares del Acuerdo de Escazú, aplicables a los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental; • establecer medidas legislativas, reglamentarias y/o administrativas orientadas a fortalecer el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, garantizando mecanismos para la participación pública acordes con los principios y estándares del Acuerdo; • generar mecanismos para eliminar o reducir barreras para el acceso a la participación pública en la toma de decisiones ambientales de personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

Fuente: elaboración propia con base en la Hoja de Ruta de Chile 2024.

País	Proceso de participación	Mecanismo	Acciones principales
Ecuador 2023	No se detalla el proceso ni la metodología utilizada para la elaboración de la ruta; no obstante, se mencionan dos elementos: • la implementación temprana del Acuerdo, antes de su ratificación; • el mapa multiactor de actores.	Sistema de gobernanza de Escazú: Mesa Interinstitucional de Democracia Ambiental (MIDA), la cual incluye a las personas defensoras del ambiente como miembros plenos. Comité interinstitucional gubernamental.	• Corto plazo: estrategias de sensibilización y educación (mapa de actores, diseño de programas y talleres); • mediano plazo: diseño y aplicación de una norma técnica que regule y facilite la participación pública; • mediano y largo plazo: diseño y aplicación de una metodología de asesoramiento técnico para la participación en la toma de decisiones, con el apoyo de la comunidad académica.

Fuente: elaboración propia con base en la Hoja de Ruta del Ecuador 2023.

De las fichas anteriores es posible extraer una serie de hallazgos generales. En primer lugar, el plan o ruta de Chile es el más completo, al contar con el proceso de participación más amplio y el mayor nivel de detalle en las acciones propuestas. En segundo lugar, la ruta de Ecuador presenta una línea base o diagnóstico particularmente sólido e integral. Finalmente, la ruta de Argentina incorpora el buzón de Escazú como un mecanismo ágil para la recepción de comentarios y observaciones, y cuenta con acciones priorizadas clave asociadas al fortalecimiento del marco jurídico.

5.2. Estándares mínimos para la garantía del derecho de participación en la toma de decisiones ambientales en Colombia

En el artículo 7 del Acuerdo de Escazú se establece que “cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional”. Estos dos criterios sustantivos centrales —abierta e inclusiva— se desarrollan mediante 17 obligaciones principales y mínimas relativas al derecho de participación en asuntos ambientales. Los temas centrales abordados por estas obligaciones son: el acceso a la información, el manejo

de observaciones y los aspectos relacionados con la inclusión y la adecuación cultural.

Derivado de lo anterior, es posible integrar estas 17 obligaciones en cuatro grandes bloques:

- deben existir mecanismos e instancias de participación en los principales procesos de toma de decisiones ambientales: el otorgamiento de autorizaciones ambientales y todo el ciclo de las políticas y planes ambientales. No se incluye la participación en el ámbito judicial, dado que esta se configura desde el derecho de acceso a la justicia ambiental;
- la participación debe ser informada (con base en los mínimos establecidos en los artículos 5 y 6 del Acuerdo de Escazú), debe darse desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones y debe contar con plazos razonables para su ejercicio;
- la participación debe ser incidente y deliberativa; por ello, se reconoce el deber de un manejo integral de las observaciones derivadas del proceso participativo;
- la participación debe ser incluyente; por ello, se reconoce la necesidad de desarrollar acciones afirmativas a lo largo de todo el proceso de participación en la toma de decisiones.

Figura 1. Integración de obligaciones



Fuente: elaboración propia.

A partir de la integración anterior, se propone una serie de estándares mínimos para la garantía del derecho de participación en la toma de decisiones ambientales. Esta propuesta busca facilitar la garantía de este derecho en clave de diálogo entre lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú (en su articulado) y la jurisprudencia desarrollada en la Sentencia C-359 de 2024 de la Corte Constitucional de Colombia, mediante la cual se avala la constitucionalidad del Acuerdo.

Las 17 obligaciones específicas del Acuerdo de Escazú y los elementos sustantivos descritos en la Sentencia C-359 de 2024 (participación previa, amplia, pública, deliberada, consciente, responsable, efectiva y eficaz) fueron integrados en cinco grandes obligaciones y en cinco estándares mínimos de garantía: existencia de mecanismos, participación informada, oportuna y previa, deliberativa e incluyente.

Estándares mínimos para la garantía del derecho de participación en asuntos ambientales	
Obligaciones: artículo 7 de Escazú y Sentencia 359/2024	Estándares
Cada Parte garantizará mecanismos de participación en procesos de toma de decisiones sobre proyectos, obras y actividades que puedan tener un impacto significativo. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.1. 7.2. 7.3. 7.12	Existencia de mecanismos: tipos de mecanismos, control administrativo (audiencias públicas y terceros intervinientes), planeación y control social (veedurías).

Estándares mínimos para la garantía del derecho de participación en asuntos ambientales

Obligaciones: artículo 7 de Escazú y Sentencia 359/2024	Estándares
Cada parte garantizará que la participación sea informada. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.6. 7.8. 7.9. 7.17.	Informada: información mínima sobre: antes , tipo de decisión ambiental, autoridad competente, procedimiento de participación, mecanismos de participación, lugares y fechas, así como mecanismos de acceso a la información. Durante y después , descripción de los impactos ambientales y de la actividad o proyecto, caracterización de las medidas de manejo de los impactos, e informes y dictámenes vinculados.
Cada parte garantizará que la participación sea oportuna. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.5. 7.4.	Oportuna y previa: antes de adoptar la decisión y con tiempo suficiente para formular observaciones.
Cada Parte deberá dar manejo a las observaciones del público. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.7.	Deliberativa: debe ser pública, abierta y representativa, con mecanismos claros para el manejo de las observaciones del público.
Cada Parte deberá realizar acciones afirmativas. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.10. 7.11. 7.13. 7.14. 7.15. 7.16.	Incluyente: adecuación en términos étnicos, generacionales, culturales, de género, económicos y geográficos. Integración de los conocimientos locales y territoriales.

Fuente: elaboración propia.

5.3. Contexto jurídico colombiano del derecho de participación en asuntos ambientales

La participación ambiental, como derecho, como proceso y como forma de reivindicación y resistencia, ha sido objeto de investigación en Colombia desde hace varias décadas. Suelen citarse como pioneros en la materia a Esperanza González (1995), con Manual sobre participación y organización para la gestión local, y a Gustavo Wilches-Chaux (1998), con Yo participo, tú participas, todos somos el ambiente. ¡Hagamos

el ambiente! Lineamientos para una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental.²² Lo cierto es que fueron dos grandes maestras quienes consolidaron una doctrina rigurosa que sirvió de base para el estudio del derecho ambiental en general y para el desarrollo de la jurisprudencia en nuestro país: las profesoras Gloria Amparo Rodríguez²³ y Beatriz Londoño.²⁴

Considerando lo anterior, y tomando como base el libro de Gloria Amparo Rodríguez, Yo participo, tú participas y otros deciden: la participación ambiental en Colombia, se presenta a continuación el siguiente contexto asociado a la garantía de este derecho:

²² Existen otros autores relevantes en la materia, como, por ejemplo, O'Brien, P. J. (1995)., Participation and Sustainable Development in Colombia. Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies, 59, 7-35. <http://www.jstor.org/stable/25675674> <http://www.jstor.org/stable/25675674>

²³ Un ejemplo representativo de ello es el libro publicado en 2009: La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio.

²⁴ Un ejemplo de ello es el libro publicado en 2008: Las organizaciones no gubernamentales ambientales colombianas y su ejercicio de las herramientas de participación institucionalizada.

Figura 2. Contenido y alcance del derecho de participación en asuntos ambientales



Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez (2021).

En definitiva, y siguiendo los postulados de Gloria Amparo Rodríguez (2021), “la participación ambiental es una figura que les permite a los ciudadanos incidir en todos los asuntos que los involucran, teniendo en cuenta que la protección del entorno es necesaria para la existencia misma del ser humano y su afectación puede tener efectos directos o indirectos en la vida de las personas” (Rodríguez, 2021, p. 74).

5.4. Análisis de la implementación del Acuerdo de Escazú en temas de participación

Este apartado se desarrolla en dos niveles analíticos, utilizando los estándares mínimos para la garantía del derecho de participación en asuntos ambientales. En un primer nivel, se aborda la dimensión dogmática a partir de tres instituciones: los Consejos de Cuenca, los terceros intervinientes y las audiencias públicas, estas dos últimas en el marco del procedimiento administrativo de licenciamiento ambiental. El análisis

de dichas instituciones tendrá la siguiente estructura: caracterización, aplicación de los estándares y síntesis de hallazgos.

En un segundo nivel, se analiza la implementación del Acuerdo de Escazú a partir de la gestión de las CAR. Para ello, se examinan las respuestas a las solicitudes de información recibidas a finales del año pasado (2025).

5.4.1. Aplicación de estándares a instituciones en 3 instituciones jurídicas: Consejos de Cuenca, terceros intervinientes y audiencias públicas

Consejos de Cuenca

Los Consejos de Cuenca son “la instancia colectiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica” (art. 2.2.3.1.9.1 del Decreto 1076 de 2015). Las principales

normas que regulan esta instancia de planificación en la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas son el Decreto 1640 de 2012, incorporado en el Decreto 1076 de 2015, y la Resolución 509 de 2013.

En el Decreto se establecen seis disposiciones generales

sobre la naturaleza, la conformación, las funciones, la secretaría y el alcance de la participación ciudadana en esta instancia. Por su parte, la Resolución reglamenta los miembros (tipologías y elección), el funcionamiento y la participación en las fases del plan de ordenación y manejo de cuenca; en total, comprende diez artículos.

Aplicación de estándares mínimos

Estándares	Verificación dogmática
Existencia de mecanismos: tipos de mecanismos, control administrativo (audiencias públicas y terceros intervinientes), planeación y control social (veedurías). Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.1. 7.2. 7.3. 7.12.	Sí. Las normas jurídicas aplicables y vigentes reconocen de manera explícita la existencia de una instancia de participación en la toma de decisiones.
Informada: información mínima sobre: antes, tipo de decisión ambiental, autoridad competente, procedimiento de participación, mecanismos de participación, lugares y fechas, así como mecanismos de acceso a la información. Durante y después, descripción de los impactos ambientales y de la actividad o proyecto, caracterización de las medidas de manejo de los impactos, e informes y dictámenes vinculados. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.6. 7.8. 7.9. 7.17.	No se establece ninguna disposición explícita al respecto. No se menciona nada sobre el acceso a la información.
Oportuna y previa: antes de tomar la decisión y con tiempo suficiente para formular observaciones. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.5. 7.4.	No se establece ninguna disposición explícita al respecto. Sin embargo, se mencionan las convocatorias para la conformación de los Consejos de Cuenca como una posible acción para cumplir estos estándares.
Deliberativa: debe ser pública, abierta y representativa, con mecanismos claros para el manejo de las observaciones del público. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.7.	En el artículo 2.2.3.1.9.6 se establece, en términos generales, el alcance de la participación, señalando que la materialización de este derecho se concreta en la presentación de recomendaciones y observaciones; no obstante, no se establece ningún mecanismo específico para ello. La representación es taxativa y se establecen diversos requisitos para poder hacer parte de la instancia. Se incluye la representación étnica, campesina y de juntas de acción comunal.
Incluyente: adecuación en términos étnicos, generacionales, culturales, de género, económicos y geográficos. Integración de los conocimientos locales y territoriales. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.10. 7.11. 7.13. 7.14. 7.15. 7.16.	No se establece ninguna disposición explícita al respecto.

Fuente: elaboración propia.

Las principales normas jurídicas sobre los Consejos de Cuenca no cumplen con los estándares mínimos para la garantía del derecho a la participación en la toma de decisiones ambientales. Los principales vacíos están en términos de información y deliberación, sin embargo, la conformación de esta instancia integra una representación diversa de los actores de la cuenca hidrográfica, con lo cual, para la fecha de publicación de la reglamentación (2013) podría ser considerado como garantista.

Terceros intervinientes en procedimientos administrativos ambientales

En el artículo 69 de la Ley 99 de 1993 se reconoce el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales. Las características

centrales de este derecho son las siguientes: se aplica a personas naturales y jurídicas; no se requiere demostrar interés jurídico; es posible intervenir en cualquier etapa del procedimiento; y los procedimientos aplicables están relacionados con las autorizaciones ambientales y el régimen sancionatorio ambiental.

Estas características centrales se derivan de la regla general consignada en el artículo 38 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), con la excepción asociada a la demostración del interés, puesto que en materia ambiental no se exige dicho requisito.

Además de lo anterior, es importante resaltar la Circular 0006-7 del 1 de marzo de 2024 de la ANLA, en la cual se señala que esta figura también se aplica al control y seguimiento del licenciamiento ambiental.

Estándares	Verificación dogmática
Existencia de mecanismos: tipos de mecanismos, control administrativo (audiencias públicas y terceros intervinientes), planeación y control social (veedurías). Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.1. 7.2. 7.3. 7.12.	Sí. Las normas jurídicas aplicables y vigentes reconocen de manera explícita la existencia de una instancia de participación en la toma de decisiones.
Informada: información mínima sobre: antes, tipo de decisión ambiental, autoridad competente, procedimiento de participación, mecanismos de participación, lugares y fechas, así como mecanismos de acceso a la información. Durante y después, descripción de los impactos ambientales y de la actividad o proyecto, caracterización de las medidas de manejo de los impactos, e informes y dictámenes vinculados. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.6. 7.8. 7.9. 7.17.	No existen normas particulares en materia ambiental sobre este aspecto. Sin embargo, el artículo 71 de la Ley 99 de 1993, sobre publicidad de las decisiones en materia ambiental, y el artículo 37 del CPACA, que establece el deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros, contienen disposiciones que pueden contribuir al cumplimiento de este estándar, aunque no resultan suficientes.
Oportuna y previa: antes de tomar la decisión y con tiempo suficiente para formular observaciones. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.5. 7.4.	Se puede intervenir en cualquier etapa del procedimiento administrativo ambiental.
Deliberativa: debe ser pública, abierta y representativa, con mecanismos claros para el manejo de las observaciones del público. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.7.	Si bien la naturaleza de esta figura no es deliberativa, al hacer parte del procedimiento administrativo, los insumos presentados por el tercero interviniente deben ser integrados y valorados.
Incluyente: adecuación en términos étnicos, generacionales, culturales, de género, económicos y geográficos. Integración de los conocimientos locales y territoriales. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.10. 7.11. 7.13. 7.14. 7.15. 7.16.	No se establece ninguna disposición explícita al respecto.

Fuente: elaboración propia.

Esta figura se enmarca en el derecho al debido proceso en materia ambiental, el cual, en términos generales, presenta dos grandes deficiencias asociadas a la ausencia de normas específicas que reconozcan: por una parte, el acceso a la información clara, oportuna, completa e incluyente dentro de los procedimientos administrativos ambientales; y, por otra, acciones afirmativas que visibilicen las asimetrías de poder y las injusticias ambientales derivadas de los daños ambientales.

Audiencias públicas en torno a las autorizaciones ambientales

Las características principales de las audiencias públicas están desarrolladas en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 y en el artículo 2.2.2.4.1.1 del Decreto 1076 de 2015:

- **Objetivo:** dar a conocer a todos los sectores de la sociedad la solicitud de autorizaciones ambientales, la existencia de un proyecto, obra o actividad que genere o pueda generar impactos, así como las medidas de manejo de estos. Lo anterior, con el fin de recibir opiniones, informaciones y documentos, en especial de los sectores sociales y de las autoridades étnicas.
- **Alcance:** las opiniones, informaciones y documentos deberán tenerse en cuenta al momento de la toma de decisiones por parte de la autoridad ambiental competente. Durante la celebración de la audiencia no se tomarán decisiones, y este mecanismo no excluye otros.
- **Oportunidad y procedencia:** con anticipación al acto que ponga término a la actuación administrativa, o durante la ejecución de un proyecto, obra o actividad que vulnere de manera evidente la normatividad ambiental.

- **Costos:** deberán ser asumidos por el responsable del proyecto, obra o actividad objeto de la audiencia.
- **Solicitud:** podrán solicitarla el Procurador General o su delegado en asuntos ambientales, el Defensor del Pueblo o su delegado en asuntos ambientales, el Ministro de Ambiente, los directores generales de las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes, o por lo menos 100 personas o 3 entidades sin ánimo de lucro.
- **Convocatoria:** mediante edicto, con una antelación de por lo menos 30 días hábiles antes de la toma de la decisión. Deberá difundirse en medios de comunicación radial local y regional.
- **Disponibilidad de estudios ambientales:** deberán estar disponibles por lo menos 20 días antes de la celebración de la audiencia.
- **Reunión informativa previa a la audiencia:** deberá realizarse por lo menos 10 días antes de la celebración de la audiencia.
- **Inscripciones:** las personas interesadas en intervenir en la audiencia deberán inscribirse.
- **Desarrollo de la audiencia:** la autoridad ambiental competente deberá presidir la audiencia y nombrar un secretario. Las intervenciones se realizarán en orden, de conformidad con los criterios de inscripción.
- **Suspensión:** las audiencias públicas podrán ser suspendidas y continuar en un momento inmediatamente posterior o en el mediano plazo por razones de orden público.

Estándares	Verificación dogmática
Existencia de mecanismos: tipos de mecanismos, control administrativo (audiencias públicas y terceros intervinientes), planeación y control social (veedurías). Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.1. 7.2. 7.3. 7.12.	Sí. Las normas jurídicas aplicables y vigentes reconocen de manera explícita la existencia de una instancia de participación en la toma de decisiones.

Estándares	Verificación dogmática
Informada: información mínima sobre: antes, tipo de decisión ambiental, autoridad competente, procedimiento de participación, mecanismos de participación, lugares y fechas, así como mecanismos de acceso a la información. Durante y después, descripción de los impactos ambientales y de la actividad o proyecto, caracterización de las medidas de manejo de los impactos, e informes y dictámenes vinculados. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.6. 7.8. 7.9. 7.17.	Se establecen disposiciones sobre la información básica asociada a la audiencia pública, particularmente en la convocatoria de la audiencia (art. 2.2.2.4.1.7) y en lo relativo a la disponibilidad de los estudios ambientales. Sin embargo, no se establecen disposiciones sobre los resultados, ni se integran criterios de inclusividad y claridad en torno al acceso a la información.
Oportuna y previa: antes de tomar la decisión y con tiempo suficiente para formular observaciones. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.5. 7.4.	Existen márgenes generales que oscilan entre 30 y 10 días hábiles, los cuales pueden resultar razonables en contextos urbanos y con acceso a medios de divulgación masiva; no obstante, deben valorarse en contextos rurales y/o con acceso restringido a dichos medios.
Deliberativa: debe ser pública, abierta y representativa, con mecanismos claros para el manejo de las observaciones del público. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.7.	No. Al no constituir un espacio de toma de decisiones, la deliberación no se reconoce de manera explícita y se orienta más a ser un espacio de socialización y de provisión de insumos que de diálogo y concertación. Asimismo, no se detalla la forma en que se manejarán los insumos y evidencias que surjan de las audiencias públicas.
Incluyente: adecuación en términos étnicos, generacionales, culturales, de género, económicos y geográficos. Integración de los conocimientos locales y territoriales. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.10. 7.11. 7.13. 7.14. 7.15. 7.16.	En ninguna disposición se establecen criterios o menciones sobre acciones afirmativas para personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

Fuente: elaboración propia.

En la audiencia pública ambiental, como mecanismo de participación en la toma de decisiones, existen dos grandes deficiencias: la primera es que no existe la posibilidad de deliberación, de diálogo y de concertación. Y la segunda, no existe ninguna disposición que integra o desarrolle acciones afirmativas para personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

5.4.2. Implementación del Acuerdo de Escazú desde las CAR

El marco analítico que sirvió de base para el desarrollo de este apartado se estructura a partir de los estándares mínimos propuestos en este capítulo y de la formulación de una serie de preguntas que los integran.

Estándares mínimos	Preguntas
Existencia de mecanismos: tipos de mecanismos, control administrativo (audiencias públicas y terceros intervinientes), planeación y control social (veedurías). Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.1. 7.2. 7.3. 7.12.	¿Cuáles son los mecanismos de participación en la toma de decisiones ambientales que garantiza e implementa?
Informada: información mínima sobre: antes, tipo de decisión ambiental, autoridad competente, procedimiento de participación, mecanismos de participación, lugares y fechas, así como mecanismos de acceso a la información. Durante y después, descripción de los impactos ambientales y de la actividad o proyecto, caracterización de las medidas de manejo de los impactos, e informes y dictámenes vinculados. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.6. 7.8. 7.9. 7.17.	¿Cómo garantiza que la participación sea informada antes, durante y después de los procesos de toma de decisiones ambientales?
Deliberativa: debe ser pública, abierta y representativa, con mecanismos claros para el manejo de las observaciones del público. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.7.	¿Cómo garantiza que la participación sea pública, abierta y representativa?
	¿Cuenta con mecanismos o procedimientos para el manejo de las observaciones derivadas de la participación en la toma de decisiones ambientales?
Incluyente: adecuación en términos étnicos, generacionales, culturales, de género, económicos y geográficos. Integración de los conocimientos locales y territoriales. Párrafo Acuerdo de Escazú: 7.10. 7.11. 7.13. 7.14. 7.15. 7.16.	¿Cómo garantiza que los procesos de toma de decisiones ambientales sean incluyentes en términos étnicos, generacionales, culturales y de género?
	¿Cómo integra los conocimientos locales y territoriales en los procesos de toma de decisiones ambientales?

Fuente: elaboración propia.

A partir de lo anterior, las respuestas fueron integradas en los bloques temáticos derivados de cada estándar y, desde allí, se aplicaron dos criterios analíticos de base: por lo menos dos semejanzas o patrones en las respuestas y dos respuestas destacadas que brindan insumos relevantes

Existencia de mecanismos: Párrafos Acuerdo de Escazú vinculados: 7.1. 7.2. 7.3. 7.12

La mayoría de las CAR respondió con un listado de mecanismos. A partir de ello, se identificaron dos grandes patrones. El primero es que la mayoría enlistó los mecanismos, citó su fundamento jurídico y clasificó los espacios en temas de planificación ambiental y de autorizaciones ambientales. El segundo es que

varias corporaciones, como la CDA y CORPOBOYACÁ, incluyeron como mecanismos de participación los canales de atención al ciudadano y las redes sociales, señalando que en estos espacios también interactúan con la ciudadanía. De esta última corporación, es preciso mencionar que incluye un programa de radio denominado Acciones sostenibles.

Las tres respuestas destacadas son las siguientes. En primer lugar, la respuesta de CORNARE, porque integra, por medio de la Resolución No. 112-3725-2020, “por medio de la cual se regula el procedimiento de participación de los ciudadanos o grupos de interés en la formulación de los actos administrativos que expide CORNARE”, una apuesta institucional de la corporación en materia de participación. En segundo lugar, la

respuesta de CORPOCALDAS, que cuenta con dos estrategias articuladas: una para la prevención y manejo de conflictos ambientales y otra para la rendición de cuentas, enfocada en la garantía del derecho a la participación. Finalmente, en la respuesta de la CRQ se incorpora una tabla en la que se detallan las virtudes del Acuerdo de Escazú para cada mecanismo de participación.

Informada: Párrafos Acuerdo de Escazú vinculados: 7.6. 7.8. 7.9. 7.17.

Se identificaron dos grandes patrones. El primero es que la mayoría mencionó que cumple este estándar por medio de tres grandes acciones: convocatorias públicas, publicaciones en sus sitios web y redes sociales, y reuniones informativas. El segundo es que la mayoría señaló que cumple con la normatividad, enlistó las normas aplicables y manifestó que, para ello, dispone de la respectiva sección en sus sitios web.

Las dos respuestas destacadas son las siguientes. Por un lado, la de la CDA, pues señala una serie de acciones diferenciales: “entrega anticipada de documentos técnicos (resúmenes en lenguaje claro), realización de jornadas de socialización con materiales visuales y técnicos, establecimiento de plazo mínimo para observaciones y publicación de respuestas a las observaciones recibidas y del acta o decisión final”. Por otro lado, la respuesta de CORPOCALDAS, en la cual se detalla la forma en que cumple con el Acuerdo de Escazú respecto de este derecho (participación) y se desarrolla el ejemplo de una audiencia pública para un proyecto puntual.

Oportuna y previa: Párrafos Acuerdo de Escazú vinculados: 7.5. 7.4.

Los patrones identificados se presentaron de dos formas. La primera consistió, nuevamente, en señalar el cumplimiento de la normatividad, aunque sin mayor detalle, salvo en casos particulares, como el de CARDER, que incorpora la normatividad aplicable y los plazos de convocatoria para los mecanismos más comunes, como ocurre en el ordenamiento de cuencas hidrográficas. La segunda se enfocó en señalar que este requisito se cumple por medio de convocatorias públicas anticipadas para cada mecanismo y espacio de participación.

Respecto de las respuestas destacadas, se encuentra, por un lado, la respuesta de CORPOCESAR. Esta entidad detalla los medios utilizados y los objetivos de cada uno de ellos, incluyendo el boletín oficial, y agrega que dichas comunicaciones se desarrollan en el marco del Acuerdo de Escazú; por ello, procura que la información brindada para garantizar que la participación sea oportuna y previa sea clara y completa. Otra respuesta destacada es la brindada por CORTOLIMA. Esta corporación describe, para cada fase del proceso de toma de decisiones ambientales, la forma en que cumple los criterios para que la participación sea oportuna y previa.

Deliberativa: Párrafos Acuerdo de Escazú vinculados: 7.7.

Este estándar integra, a diferencia de los anteriores, dos preguntas. Por ello, las semejanzas identificadas y las respuestas destacadas serán más amplias.

En ese orden de ideas, las corporaciones coinciden en que cumplen este estándar por medio del acceso abierto a cualquier persona o actor interesado, la búsqueda de representatividad territorial y social, y el uso de espacios presenciales y virtuales; sin embargo, por regla general, no se detallan casos concretos. Respecto del manejo de las observaciones, la mayoría de las corporaciones señala que, para garantizar este estándar, registran formalmente las observaciones, las analizan técnica y jurídicamente y brindan una respuesta motivada sobre su incorporación o no en la decisión final.

Las respuestas más relevantes fueron las de CORNARE y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR). En su respuesta, CORNARE señala programas y acciones puntuales para cada modalidad temática de participación; por ejemplo, en materia de biodiversidad y áreas protegidas, se detalla el rol del programa Cercanos Guardabosques. Esta corporación también describe cuáles son los procedimientos y las estrategias para el manejo de observaciones en cada modalidad temática, y ejemplifica ello mediante el programa Tejiendo vidas. Por su parte, CORPONOR, en un primer momento, detalla cuatro acciones y procedimientos para garantizar que la participación sea pública, los cuales incluyen el uso de TIC para facilitar la participación remota. En cuanto al manejo de observaciones, detalla siete acciones y procedimientos que siguen la lógica de registro, análisis y comunicación del resultado.

Incluyente: Párrafos Acuerdo de Escazú vinculados: 7.10. 7.11. 7.13. 7.14. 7.15. 7.16.

En cuanto a las principales semejanzas identificadas, la mayoría de las corporaciones señala que se guía, de acuerdo con el marco normativo y de política pública, por el enfoque diferencial, la promoción de la participación y el reconocimiento de las diversidades territoriales y sociales. Para ello, indican que utilizan, en los espacios de participación, estrategias vinculadas con la concertación. También señalaron que garantizan la consulta previa cuando esta es exigible por mandato legal, presentándose en este tema una tendencia a reducir los asuntos de inclusión exclusivamente a los pueblos étnicos.

En cuanto a las respuestas destacadas, varias corporaciones detallan, mediante ejemplos, la forma en que garantizan la inclusividad en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, la CDA señala que implementa una serie de medidas diferenciales: a) apoyo logístico para el traslado de delegados indígenas y de otras minorías; b) realización de reuniones en horarios y lugares culturalmente apropiados; c) exigencia de la desagregación de la información sobre impacto y participación; y d) priorización de la voz de las autoridades tradicionales y de líderes de comunidades indígenas ancestrales.

Por su parte, CORNARE ejemplificó la forma en que garantiza este estándar mediante estrategias pedagógicas adaptadas, las cuales incluyen a personas con discapacidad, niños, niñas y jóvenes, así como la línea estratégica de cultura ambiental regional, la cual articula todo el sistema de educación ambiental (incluidos los Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental de Antioquia), desde donde se integran y fortalecen los conocimientos y saberes locales.

Finalmente, CORPOCALDAS detalló que cuenta con una estrategia de diálogos ambientales que integra a las juntas de acción comunal, organizaciones comunitarias y defensores(as) ambientales, promoviendo procesos de toma de decisiones de manera conjunta con la ciudadanía.

5.5. Hallazgos para una implementación efectiva, integral y progresiva de las obligaciones sobre participación contenidas el Acuerdo de Escazú

A continuación, se presentan, para cada estándar propuesto, los principales hallazgos orientados a promover la implementación del Acuerdo de Escazú en materia de participación:

Existencia de mecanismos: Párrafos Acuerdo de Escazú vinculados: 7.1. 7.2. 7.3. 7.12

En el ámbito normativo, jurídico y de política pública se encuentra reglada una serie de mecanismos de participación que no integra plenamente el contenido y alcance del derecho de participación; estos se limitan a los procesos tradicionales de toma de decisiones ambientales (autorizaciones y planificación ambiental). En el ámbito territorial y desde la gestión de las CAR, se identifican prácticas que buscan una garantía efectiva del derecho de participación. Un ejemplo de ello es lo propuesto por CORNARE, mediante su estrategia propia de participación, o por CORPOCALDAS, con la estrategia de prevención y manejo de conflictos ambientales. Esta integración desde un enfoque preventivo y territorial debería constituir la regla, y las normas jurídicas deberían promover este tipo de iniciativas.

También es importante mencionar que varias CAR incluyeron como mecanismos de participación las interacciones en redes sociales y las socializaciones de proyectos y planes, lo cual no se encuentra en sintonía con la normatividad ambiental aplicable ni con la garantía del derecho de participación. Más que mecanismos, se trata de estrategias o acciones que pueden ser complementarias a los mecanismos, entendidos estos en clave de procesos.

Informada: Párrafos Acuerdo de Escazú vinculados: 7.6. 7.8. 7.9. 7.17.

La normatividad ambiental no desarrolla este estándar del derecho de participación, salvo en el procedimiento de licenciamiento ambiental y en el ciclo de planeación asociado a los planes de ordenación y manejo de cuenca (POMCA); fuera de estos casos, no existe una obligación expresa al respecto.

Ahora bien, las dos excepciones antes mencionadas no incorporan los estándares mínimos en materia de acceso a la información: clara, oportuna, completa e incluyente. Esto se ve reflejado en las respuestas de las CAR, las cuales, en su mayoría, señalan que cumplen con la normatividad;

sin embargo, ante el vacío mencionado, se infiere que ello no implica necesariamente el cumplimiento del Acuerdo de Escazú.

No obstante, existen ejemplos relevantes, como el de la CARDER, en el cual, a partir del caso de las Mesas Ambientales y de los POMCA, se detalla la forma en que avanzan mediante acciones puntuales para garantizar que la participación sea informada.

Oportuna y previa: Párrafos Acuerdo de Escazú vinculados: 7.5. 7.4.

La normatividad incluye plazos para la participación, en especial para la conformación de los Consejos de Cuenca y para la asistencia y el registro en las audiencias públicas. Sin embargo, no se establecen disposiciones asociadas a la toma de decisiones, ni plazos específicos para la presentación de observaciones y aportes.

Desde las CAR existe una vinculación general de este estándar con las convocatorias públicas para espacios de participación; esa fue, sin duda, la acción más mencionada por las CAR. No obstante, salvo excepciones puntuales, no se detalló de qué manera los plazos reglados de dichas convocatorias resultan suficientes ni cómo la información llega a toda la población interesada.

Deliberativa: Párrafos Acuerdo de Escazú vinculados: 7.7.

En la normatividad ambiental no se establece de manera explícita la obligación de integrar la deliberación, ni se prevé un procedimiento o reglas particulares para el manejo de observaciones en los tres mecanismos de participación analizados. Sin embargo, sí existen varios casos a nivel territorial en los que las CAR integran acciones específicas para promover la deliberación y etapas orientadas al manejo de las observaciones.

Incluyente: Párrafos Acuerdo de Escazú vinculados: 7.10. 7.11. 7.13. 7.14. 7.15. 7.16.

Este estándar no es reconocido explícitamente en la normatividad que regula los tres mecanismos analizados. Asimismo, fueron pocos los casos o ejemplos que, desde las CAR, se brindaron para dar cumplimiento a este estándar; la mayoría abordó la consulta previa como la principal acción.

Este es el estándar con menor desarrollo y el que más tensiones, conflictividad e injusticias puede generar; por ello, los casos aislados que pueden servir como buenas prácticas al respecto deben ser reconocidos, fortalecidos y replicados (con las adecuaciones culturales respectivas).

Para finalizar, y al igual que ocurre con el Acuerdo de Escazú, estos estándares deben ser entendidos desde su interdependencia; no pueden valorarse de manera aislada. La inclusividad debe ser reconocida en las normas que regulan los mecanismos de participación y, a partir de allí, la información base del proceso participativo debe adecuarse, al igual que los tiempos para participar, las estrategias de deliberación y el manejo de las observaciones.

Referencias bibliográficas

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Guía de implementación (LC/TS.2021/221/Rev.2).

González, E. (1995). Manual sobre participación y organización para la gestión local. Ediciones Foro Nacional por Colombia.

O'Brien, P. J. (1995). Participation and sustainable development in Colombia. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 59, 7-35. <http://www.jstor.org/stable/25675674>

Rodríguez, G. A. (2021). Yo participo, tú participas y otros deciden: La participación ambiental en Colombia. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y Foro Nacional Ambiental. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/17450.pdf>

Wilches Chaux, G. (1998). Yo participo, tú participas, todos somos el ambiente. ¡Hagamos el ambiente! Lineamientos para una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental. Ministerio del Medio Ambiente de Colombia.

Implementación del artículo 8 en Colombia

Acceso a la justicia

María Elvira Padilla, Universidad del Rosario

1. Introducción y contexto sobre el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales.

En Colombia, desde el punto de vista constitucional, el derecho a gozar de un ambiente sano ha sido definido como un derecho colectivo, en tanto compromete los intereses de la comunidad y trasciende la esfera individual o la de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley (Consejo de Estado, 2007). En este marco, el ordenamiento jurídico prevé diversas herramientas para la defensa del ambiente, entre ellas, las acciones judiciales, como la tutela, las acciones populares, de grupo, de cumplimiento, de inconstitucionalidad y de nulidad, así como los procedimientos sancionatorios ambientales adelantados por las autoridades ambientales competentes.

No obstante, la existencia de mecanismos judiciales y administrativos no garantiza, por sí misma, el cumplimiento de los estándares previstos en el artículo 8 del Acuerdo de Escazú. En la práctica, el país enfrenta retos significativos para hacer efectivo el acceso a la justicia ambiental, en los términos del Acuerdo, tales como los altos costos de los peritajes, las costas procesales y la producción de pruebas, así como los elevados honorarios de los abogados (CEPAL, 2018). Sumado a ello, en Colombia los procesos judiciales tardan un tiempo considerable en resolverse: en 2024, el índice de congestión judicial fue del 52,9 % (CEJ, 2025), lo que implica que, de 100 acciones judiciales iniciadas, 53 no fueron resueltas. Asimismo, la falta de conocimientos especializados en materia ambiental por parte de algunos órganos judiciales ha dado lugar a decisiones cuyas órdenes resultan de difícil o imposible cumplimiento en la práctica. Este escenario se ve agravado por la desconfianza y la percepción de

corrupción que tiene el público frente a la rama judicial, lo que desincentiva el uso de los mecanismos judiciales disponibles (OGP, 2021; Londoño, 2012).

Estas falencias, junto con otros desafíos, son analizadas en el presente informe sombra, el cual examina el estado de la implementación del artículo 8 del Acuerdo de Escazú en Colombia. Para su elaboración, se revisaron documentos e información pública disponible en páginas web oficiales y bases de datos del gobierno, así como las respuestas a derechos de petición presentados ante diversas autoridades ambientales nacionales, regionales y locales.

Este capítulo inicia con el marco de referencia a partir del cual se realizará el análisis del artículo 8 y de su implementación en Colombia. Seguidamente, se presenta la explicación del marco normativo e institucional vigente en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales; posteriormente, se analizan los estándares del Acuerdo y el camino recorrido por Colombia en su implementación; y, finalmente, se detallan los principales hallazgos identificados.

2. Marco de referencia

Esta sección presenta el marco de referencia analítico para evaluar la implementación y el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Escazú relativas al acceso a la justicia en materia ambiental, establecidas en el artículo 8. Este marco incorpora, para cada obligación, las orientaciones interpretativas de la Guía de Implementación elaborada por la CEPAL, las cuales precisan el alcance, el contenido mínimo y las condiciones de cumplimiento de cada disposición.

Artículo	Obligación	Orientaciones para la implementación
Numeral 1	Garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales.	• De acuerdo con las garantías del debido proceso. • “Garantizar” engloba el deber estatal de adoptar medidas positivas. • Respetar el conjunto concreto de derechos y garantías indispensables, mínimas e inderogables de igualdad de medios procesales, trato justo y no discriminación. Las garantías abarcan: independencia e imparcialidad de los jueces, derecho a un juicio justo, plazo razonable, tribunal competente, entre otros.
Numeral 2	Asegurar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir en cuanto al fondo y el procedimiento.	• En el marco de la legislación nacional: garantía en cabeza de órganos e instancias nacionales judiciales y administrativas. • Por tres motivos: acceso a la información ambiental, participación pública, y efectos adversos sobre el medio ambiente o contravención de normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente. Flexibilidad en los medios y jurisdicción.
Numeral 3	Establecer determinadas condiciones que garanticen el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales.	• Considerando las circunstancias de cada Parte, para determinar aspectos tales como, qué tipo de órganos, sea cual sea la forma que adopten, tengan acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; qué medidas deben adoptarse para facilitar la producción de pruebas o mecanismos de reparación se deben utilizar. • Las condiciones son diversas y abarcan aspectos institucionales, procesales, y técnicos y jurídicos, tales como: legitimación activa amplia en materia ambiental; posibilidad de disponer medidas cautelares provisionales para prevenir, cesar, mitigar o recomponer daños al ambiente; medidas para facilitar la prueba de daño ambiental; mecanismos de ejecución y cumplimiento oportuno de las decisiones; y, mecanismos de reparación. • Los procedimientos jurídicos deben ser: - Efectivos: el resultado debe coincidir con las expectativas y el objetivo previstos, tanto de forma como en el transcurso del tiempo. La disponibilidad de recursos es un aspecto esencial de la efectividad. - Oportunidad: los plazos deben ser razonables desde el principio hasta el fin del procedimiento. - Públicos y transparentes: permitir que el público obtenga información sobre el propio procedimiento y el estado de los procesos concretos. Los procedimientos deben ser claros y comprensibles. - Imparciales: procedimientos llevados a cabo sobre criterios objetivos.

Artículo	Obligación	Orientaciones para la implementación
		- Sin costos prohibitivos: concepto indefinido que requiere un análisis según cada circunstancia nacional y particular. - Se determina sopesando elementos subjetivos y objetivos: por un lado, los costos no deben exceder de manera irrazonable los recursos del demandante, por el otro, no deben ser objetivamente irrazonables para el público en general que lo disuada de acudir a la justicia.
Numeral 4	Establecer determinadas medidas, medios y mecanismos para facilitar el acceso a la justicia en asuntos ambientales.	- Se aplica al público en general. - Las medidas, los medios y los mecanismos tienen por objeto reducir o eliminar barreras, incluyen divulgar los derechos de acceso y los procedimientos, por ejemplo, a través de campañas de información pública y sensibilización sobre la existencia del derecho de acceso a la justicia y procedimientos para garantizar su efectividad; sistematizar y difundir las decisiones; garantizar el uso de la interpretación o la traducción; Algunas de las medidas están en otros numerales del artículo, tales como: costos no prohibitivos de los procedimientos y medidas para facilitar la prueba del daño ambiental. Debe leerse en conjunto con otras disposiciones cuyo objeto es reducir o eliminar barreras.
Numeral 5	Atender las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.	- Hacer efectivo el derecho de acceso mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo. - Los mecanismos de apoyo pueden incluir, según corresponda, asistencia técnica y jurídica gratuita. Los mecanismos pueden ser proporcionados por diversos actores como las defensorías del pueblo, la sociedad civil y las clínicas jurídicas gratuitas y de interés público.
Numeral 6	Asegurar que las decisiones adoptadas y su fundamentación estén consignadas por escrito.	- Se aplica a las decisiones judiciales y administrativas. - Componente esencial del acceso a la justicia. Las decisiones pueden colocarse en repositorios o bases de datos específicos en línea y también pueden formar parte de los sistemas de información ambiental del artículo 6.3.
Numeral 7	Promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales.	En los casos en que proceda. Incluye la mediación, la conciliación u otros medios que permitan prevenir o solucionar controversias.

Fuente: elaboración propia con base en la **Guía de implementación del Acuerdo de Escazú** hecha por la **CEPAL**.

3. Estado actual del marco normativo e institucional de Colombia en relación con el acceso a la justicia ambiental

En esta sección se analizan las leyes, los reglamentos, los protocolos y las instituciones relacionadas con el acceso a la justicia en asuntos ambientales, de conformidad con cada uno de los numerales del artículo 8 del Acuerdo de Escazú.

8.1 Garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso

El Acuerdo de Escazú establece el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales de conformidad con las garantías del debido proceso, las cuales comprenden, entre otros aspectos, la independencia e imparcialidad de los jueces, el derecho a un juicio justo, plazos razonables y tribunales competentes. Asimismo, de acuerdo con la Guía de Implementación del Acuerdo, el verbo “garantizar” requiere la adopción de medidas positivas por parte de los Estados.

La Constitución Política colombiana contiene al menos 49 artículos que se refieren de manera directa o indirecta al ambiente (Consejo de Estado, 2014). En desarrollo de estos, a su vez, consagra acciones que pueden ser interpuestas ante los jueces de la República frente a la vulneración o amenaza de vulneración de derechos, incluido el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, consagrado en el artículo 79. Son pertinentes en materia de acceso a la justicia ambiental, aunque no exclusivas para ello: la acción de tutela, consagrada en el artículo 86; la acción de cumplimiento, consagrada en el artículo 87; las acciones populares y de grupo, consagradas en el artículo 88; y las acciones de nulidad y de inconstitucionalidad, que tienen fundamento en los artículos 4, 40 y 241. En virtud del artículo 29 constitucional, el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

8.2 Asegurar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir en cuanto al fondo y el procedimiento por tres motivos – acceso a la información ambiental, participación pública, y efectos

adversos sobre el ambiente o contravención de normas jurídicas relacionadas con este

De conformidad con la Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú, este numeral determina el alcance del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, el cual debe entenderse a la luz de la legislación nacional de cada Parte; en esa medida, son los órganos e instancias nacionales, judiciales o administrativas, los que deben garantizar este derecho.

En el ordenamiento jurídico colombiano existen acciones para la protección de los derechos en razón de su naturaleza, por ejemplo, según se trate de derechos fundamentales o colectivos; en el marco de estas, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011 (CPACA)— consagra las condiciones para la procedencia de los recursos de reposición y apelación, con el fin de recurrir e impugnar las decisiones de fondo y procedimentales. En lo no regulado, aplica de manera supletoria el Código General del Proceso (CGP).

En primer lugar, se encuentra la acción de tutela, reglamentada en el Decreto Ley 2591 de 1991. Esta acción permite la protección inmediata de los derechos fundamentales, como el derecho de petición, consagrado en el artículo 23 constitucional (a través del cual es posible acceder a la información ambiental), o el derecho a la participación, consagrado en el artículo 40 constitucional. No obstante, mediante la teoría de la conexidad es posible proteger, a través de la tutela, el derecho colectivo al ambiente sano cuando este se encuentra ligado a un derecho fundamental como la vida, la salud o la integridad física. Específicamente, para que prospere la tutela en asuntos ambientales, debe demostrarse el nexo entre la violación del derecho colectivo y la vulneración del derecho fundamental (Rodríguez y Muñoz, 2009).

La acción popular, desarrollada en la Ley 472 de 1998, es el medio procesal idóneo para proteger los derechos e intereses colectivos, como el ambiente sano, el equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Por su parte, la acción de grupo permite que un grupo de personas no inferior a 20 acuda al juez para reclamar el reconocimiento y la reparación de un daño generado a los derechos o intereses colectivos, mediante el pago de una indemnización de perjuicios, siempre y cuando exista identidad en la causa y en el hecho generador del daño (Rodríguez, 2021).

La acción de nulidad especial ambiental, consagrada en el artículo 73 de la Ley 99 de 1993 —Ley General Ambiental—, procede contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o licencia ambiental de un proyecto, obra o actividad que afecte o pueda afectar el ambiente; asimismo, a través del medio de control de cumplimiento, consagrado en el artículo 146 del CPACA, toda persona puede solicitar al juez administrativo el cumplimiento de normas ambientales.

Desde el punto de vista penal, la Ley 211 de 2021 consagra una serie de delitos ambientales, tales como el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales, el tráfico de fauna y la caza y la pesca ilegales, entre otros. A nivel administrativo, el acceso a la justicia ambiental se refleja en el procedimiento sancionatorio ambiental consagrado en la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024.

De manera particular, en lo que respecta al acceso a la información, la Ley 1712 de 2014 establece que, cuando se deniegue el acceso a la información con fundamento en la reserva por razones de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante podrá interponer un recurso de reposición ante la autoridad que negó el acceso. Si el recurso es negado, podrá acudir al juez administrativo competente del lugar donde se encuentren los documentos.

8.3 Establecer determinadas condiciones que garanticen el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales

El Acuerdo de Escazú, leído complementariamente con la Guía de Implementación, determina que las condiciones que garantizan el derecho de acceso a la justicia son diversas, atienden a las circunstancias de cada Parte y abarcan aspectos institucionales, procesales, técnicos y jurídicos, tales como: órganos que cuenten con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; legitimación activa amplia en asuntos ambientales; posibilidad de disponer medidas cautelares provisionales para prevenir, cesar, mitigar o recomponer daños al ambiente; medidas para facilitar la prueba del daño ambiental; mecanismos de ejecución y cumplimiento oportuno de las decisiones; y mecanismos de reparación.

Bajo el Acuerdo, los procedimientos jurídicos deben ser efectivos, oportunos, públicos y transparentes, imparciales y libres de costos prohibitivos. Colombia carece de una jurisdicción y de cortes especializadas en asuntos ambientales. En su lugar, la competencia está dispersa entre las jurisdicciones constitucional, administrativa y ordinaria (Rojas, 2018). Los asuntos ambientales son conocidos por los jueces del país dependiendo de la naturaleza de los derechos ambientales amenazados, de la entidad pública o del particular de donde proviene la amenaza y del tipo de responsabilidad que se pretenda derivar del daño (Gonzaga, 2014).

Bajo este marco destacan:

(i) la Corte Constitucional de Colombia, como máximo órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, encargada de velar por la integridad y supremacía de la Constitución Política; conoce de la acción pública de inconstitucionalidad y de las tutelas en sede de revisión;

(ii) el Consejo de Estado, como máximo órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al que siguen en jerarquía los tribunales y jueces administrativos;

(iii) la Corte Suprema de Justicia, como máximo órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, que conoce de la acción de tutela, de la acción popular y de grupo en los casos que no conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así como de las acciones penales; le siguen en jerarquía los tribunales superiores del distrito judicial y los jueces civiles municipales y del circuito;

y, finalmente,

(iv) la Jurisdicción Especial, órgano encargado de administrar justicia transicional y conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado colombiano, al cual se puso fin con el Acuerdo de Paz colombiano.

A nivel administrativo, las autoridades ambientales son las competentes para iniciar procedimientos sancionatorios. Estas son:

(i) el **MADS**, como órgano rector de los asuntos ambientales, que podrá iniciar procedimientos sancionatorios en el marco de permisos que haya

otorgado, por ejemplo, sustracciones de reserva forestal;

(ii) **Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC)**, como unidad administrativa especial encargada del manejo de los recursos naturales en las áreas declaradas como parque nacional natural, que podrá iniciar procedimientos sancionatorios por infracciones ambientales cometidas en áreas bajo su jurisdicción;

(iii) la **ANLA**, que tiene a su cargo la evaluación y el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales, según el alcance definido en el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente;

(iv) las **CAR**, competentes para administrar los recursos naturales en su jurisdicción, incluyendo el otorgamiento de licencias y permisos ambientales, según el alcance definido en el Decreto 1076 de 2015; y

(v) las **autoridades ambientales** urbanas, correspondientes a los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes, así como los establecimientos públicos ambientales²⁵ que son competentes, dentro de su perímetro urbano, para otorgar y hacer seguimiento a licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida a las CAR.

En lo que respecta a la efectividad y oportunidad de los procedimientos, la acción de tutela permite a toda persona reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, a través de un procedimiento preferente y sumario, con el fin de lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales, por sí misma o por quien actúe en su nombre. También existe la acción popular preventiva, la cual debe tramitarse con preferencia frente a las demás acciones que conozca el juez competente, excepto en el caso del habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento.

Por su parte, en cuanto a los costos prohibitivos, se encuentra en el ordenamiento jurídico la figura del amparo de pobreza, que se concederá a la persona que no esté en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley deba alimentos, salvo cuando pretenda hacervaler un derecho litigioso o título oneroso.²⁶ De manera particular, en las acciones populares, el juez también podrá concederlo cuando el Defensor del Pueblo²⁷ o sus delegados lo soliciten; además, el costo de los peritazgos correrá a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y será reembolsado a este por el demandado, cuando fuere condenado.²⁸ Este tipo de acciones cuenta con una legitimación por activa amplia, consagrada en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, en virtud de la cual puede ser interpuesta por cualquier persona natural o jurídica, sin necesidad de acreditar un interés particular.

A nivel judicial, la normatividad consagra la posibilidad de ordenar medidas provisionales o cautelares en la acción de tutela,²⁹ la acción popular y de grupo,³⁰ la nulidad por inconstitucionalidad³¹ y la nulidad especial ambiental.³² El procedimiento sancionatorio ambiental también prevé la imposición de medidas preventivas.³³

En materia de facilidades para la producción de la prueba, en la acción popular, en principio, la carga probatoria corresponde al demandante; no obstante, si por razones de orden económico o técnico dicha carga no puede ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir la sentencia, solicitando las pruebas a la entidad pública relacionada con el tema objeto del litigio y con cargo a esta o al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.³⁴

Sumado a ello, el Código General del Proceso, aplicable de manera supletoria a aquellas materias no reguladas expresamente en las normas especiales relativas a las demás acciones judiciales aquí explicadas, consagra la carga dinámica de la prueba, en virtud de la cual el juez,

²⁵ Los Establecimientos Públicos Ambientales los establecimientos públicos ambientales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta fueron creados por la Ley 768 de 2002 y el de Buenaventura por la Ley 1617 de 2013.

²⁶ Artículo 151 del Código General del Proceso.

²⁷ Es parte del Ministerio Público y se encarga de la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos.

²⁸ Artículo 19 de la Ley 472 de 1998.

²⁹ Artículo 7 del Decreto Ley 2591 de 1991.

³⁰ Artículo 25 y 58 de la Ley 472 de 1998.

³¹ Artículo 184 del CPACA.

³² Artículo 231 del CPACA.

³³ Artículo 12 de la Ley 1333 de 2009.

³⁴ Artículo 30 de la Ley 472 de 1998.

de oficio o a petición de parte, podrá distribuir la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para hacerlo.³⁵ A nivel administrativo, en el procedimiento sancionatorio ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, quien será sancionado definitivamente si no desvirtúa dicha presunción, para lo cual tendrá la carga de la prueba.³⁶

En lo que respecta a la ejecución y el cumplimiento de los fallos, para el caso de la tutela, una vez se ha proferido la decisión correspondiente, la autoridad competente cuenta con 48 horas para cumplirla y, en caso de no hacerlo, el juez requerirá a su superior jerárquico para que lo conmine al cumplimiento e inicie el correspondiente procedimiento disciplinario.³⁷

Por su parte, la persona que incumpla una orden judicial proferida en el marco de una acción popular incurrirá en multa de hasta 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes,³⁸ con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. Sumado a ello, la parte vencida en las acciones populares deberá otorgar una garantía bancaria o una póliza de seguros, por el monto que el juez determine, la cual se hará efectiva en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la sentencia.³⁹

También, en las acciones populares, el juez podrá ordenar en la sentencia la conformación de un comité para la verificación de su cumplimiento, en el que participarán el juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una ONG.⁴⁰

Por otro lado, a través de la acción de cumplimiento, cualquier persona podrá acudir ante los jueces administrativos para hacer cumplir los actos administrativos.⁴¹ Respecto de los mecanismos de reparación, a través del medio de control de reparación directa la persona interesada podrá demandar la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.⁴² Por su

parte, la acción de grupo permite que un grupo de personas no inferior a 20 acuda al juez para reclamar el reconocimiento y la reparación de un daño generado a los derechos o intereses colectivos, mediante el pago de una indemnización de perjuicios, siempre y cuando exista identidad en la causa y en el hecho generador del daño (Rodríguez, 2021).

En el caso de las acciones populares, la sentencia que acoja las pretensiones del demandante podrá contener una orden de hacer o de no hacer; condenar al pago de una indemnización de perjuicios, cuando se haya causado un daño, a favor de la entidad pública no culpable que tenga a su cargo el derecho o interés colectivo vulnerado; y exigir la realización de conductas orientadas a restablecer las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible. Específicamente, en los casos de daño a los recursos naturales, el juez debe procurar la restauración del área afectada, destinando para ello una parte de la indemnización.⁴³

8.4 Establecer determinadas medidas, medios y mecanismos para facilitar el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Conforme al Acuerdo de Escazú, las medidas, los medios y los mecanismos que tienen por objeto reducir o eliminar barreras incluyen la divulgación de los derechos de acceso y de los procedimientos, por ejemplo, a través de campañas de información pública y sensibilización sobre la existencia del derecho de acceso a la justicia y de los procedimientos para garantizar su efectividad; la sistematización y difusión de las decisiones; y la garantía del uso de la interpretación o la traducción.

Es importante considerar que este artículo debe leerse en conjunto con otras disposiciones cuyo objeto también es reducir y eliminar barreras, tales como los costos no prohibitivos y las medidas para facilitar la prueba del daño ambiental.

³⁵ Artículo 167 del Código General del Proceso.

³⁶ Artículo 2 de la Ley 2387 de 2024.

³⁷ Artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991.

³⁸ Artículos 41 y 42 de la Ley 472 de 1998.

³⁹ Aproximadamente COP\$ 71.000.000 que equivalen a USD\$ 17.660

⁴⁰ Artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

⁴¹ Artículo 146 del CPACA y Ley 393 de 1997.

⁴² Artículo 140 del CPACA.

⁴³ Artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

En lo que respecta a las medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia, así como a los medios de divulgación de dicho derecho y de los procedimientos para hacerlo efectivo, destaca la Ley 1712 de 2014 —Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública—. Esta ley consagra, en cuanto al derecho de acceso a la información en poder de las autoridades, incluidas las judiciales, la necesidad de adoptar el criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como la aplicación de los principios de transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad de la información, divulgación proactiva de la información y responsabilidad en el uso de esta.

De manera particular, en virtud de estos principios, la información relacionada con procesos judiciales ambientales debe estar a disposición del público, a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica. Las autoridades deberán publicar esta información en sus páginas web y proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran.⁴⁴

La Ley 1712 de 2014 también consagra, en su artículo 8, el criterio diferencial de accesibilidad, en virtud del cual, para facilitar el acceso a la información que afecte particularmente a poblaciones específicas, las autoridades divulgarán información pública en diversos idiomas y lenguas, y elaborarán formatos comprensibles para dichos grupos. De ser necesario, se adecuarán los medios de comunicación para facilitar el acceso de las personas en situación de discapacidad.

Por otro lado, en cuanto a la sistematización y difusión de las decisiones judiciales, se cuenta con la Gaceta de la Corte Constitucional de Colombia, en la cual se publican todas las providencias que profiera dicha corporación. Sumado a ello, normativamente también se consagra la necesidad de contar con un sistema de consulta sistematizada de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al cual tendrán acceso todas las personas.⁴⁵ Por su parte, la Ley General Ambiental consagra la necesidad de notificar las decisiones administrativas en materia ambiental y garantizar su publicidad a través de la página web de la entidad.⁴⁶

8.5 Atender las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

El Acuerdo de Escazú requiere, para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, el establecimiento de mecanismos de apoyo para personas o grupos en situación de vulnerabilidad, lo cual podrá incluir asistencia técnica y jurídica gratuita.

En Colombia, mediante la Ley 2113 de 2021 se ha regulado el funcionamiento de los consultorios jurídicos de las instituciones de educación superior. Estos prestan servicios jurídicos gratuitos para la defensa de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional y de las personas naturales que carecen de medios económicos para contratar los servicios de un profesional en Derecho, o, en general, de personas o grupos que, por sus circunstancias especiales, se encuentren en situación de vulnerabilidad o indefensión.⁴⁷

De manera particular, para el caso de la acción de tutela, el artículo 46 del Decreto Ley 2591 de 1991 consagra la posibilidad de que el Defensor del Pueblo interponga la acción de tutela en nombre de cualquier persona que así lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo e indefensión.

8.6 Asegurar que las decisiones adoptadas y su fundamentación estén consignadas por escrito

El Acuerdo requiere, como componente esencial del derecho de acceso a la justicia ambiental, que las decisiones adoptadas en sede judicial y administrativa consten por escrito.

El Código General del Proceso consagra las formalidades de las decisiones, estableciendo que estas deberán ser motivadas y estar encabezadas con la denominación del juzgado o de la corporación, seguida del lugar y la fecha en que se profieran, y terminarán con la firma del juez o de los magistrados.⁴⁸

⁴⁴ Artículos 3 y 7 de la Ley 1712 de 2014.

⁴⁵ Artículo 47 de la Ley 270 de 1996.

⁴⁶ Artículo 71 de la Ley 99 de 1993 y artículo 65 del CPACA.

⁴⁷ Artículo 3 de la Ley 2113 de 2021.

⁴⁸ Artículo 279 del Código General del Proceso.

Por su parte, en lo que respecta al procedimiento sancionatorio ambiental, el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009 establece que la autoridad ambiental, mediante acto administrativo motivado, declarará la exoneración o la responsabilidad del infractor y, en este último caso, impondrá las sanciones y medidas de corrección y compensación a las que haya lugar.

8.7 Promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales

De conformidad con la Guía de Implementación del Acuerdo, estos mecanismos podrán incluir la mediación, la conciliación u otros medios que permitan prevenir o solucionar controversias.

El artículo 170 de la Ley General Ambiental establece que las normas ambientales son de orden público y que no podrán ser objeto de transacción ni de renuncia a su aplicación por parte de las autoridades ambientales o de los particulares.

En el marco de las acciones populares, aunque no se trata de un mecanismo alternativo de solución de controversias propiamente dicho, se establece la figura del pacto de cumplimiento, a través de la cual el juez cita a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la que las escuchará. Como resultado de la audiencia, podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez, en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible. La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia y, en consecuencia, el proceso judicial terminará.

4. Análisis de los estándares y del camino recorrido por Colombia

A continuación, se presenta el análisis de los estándares del Acuerdo de Escazú desde el punto de vista normativo, junto con las respuestas dadas por distintas autoridades ambientales a derechos de petición en relación con la implementación del Acuerdo.

8.1 Garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso.

A pesar de la existencia de diversas acciones judiciales para la protección del ambiente, en Colombia la sociedad percibe a las instituciones como incapaces de garantizar la justicia ambiental; históricamente, los colombianos han tenido poca confianza en el poder judicial, y es usual que las personas desconfíen de los jueces y consideren que son órganos permeados por la corrupción (OGP, 2021), en contravía de la independencia e imparcialidad judicial que exige el Acuerdo.

Esto no solo constituye una barrera para el acceso, pues las comunidades se abstienen de acudir a las autoridades por desconfianza (Londoño, 2012), sino que, en últimas, compromete la garantía efectiva del acceso a la justicia.

En otras palabras, la desconfianza institucional no constituye únicamente un problema de percepción ciudadana, sino una barrera real para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia ambiental, en la medida en que desincentiva el uso de los mecanismos disponibles y compromete la efectividad del derecho en los términos exigidos por el Acuerdo.

En lo que respecta a la implementación del Acuerdo de Escazú, mediante la Sentencia C-359 de 2024, la Corte Constitucional de Colombia declaró su constitucionalidad. Destaca que, en el trámite de revisión constitucional, la Corte profirió el Auto 545 del 13 de marzo de 2024, mediante el cual convocó a una audiencia pública con el fin de, en sus propios términos, propiciar un espacio de diálogo abierto para confrontar los argumentos esgrimidos por diferentes intervinientes, a favor y en contra de la constitucionalidad del Acuerdo. No obstante, la fecha de realización de la audiencia coincidió con la celebración de la tercera Conferencia de las Partes del Acuerdo, lo cual tuvo un impacto directo en la participación de las personas que apoyaban su constitucionalidad, pues muchas se encontraban en Chile y la Corte no accedió a que se presentaran intervenciones virtuales.

Por otro lado, desde el ámbito administrativo, la ANLA se alista para la implementación del Acuerdo. El 31 de mayo de 2023, en el Comité Directivo No. 20 de la ANLA, se aprobó el Plan de Trabajo de Alistamiento del Acuerdo de Escazú. Dicho plan comprende 122 actividades, de las cuales el 19 % corresponde al componente de justicia en asuntos ambientales (ANLA, 2024a). Bajo ese marco, la ANLA ha reconocido la necesidad de mejorar la calidad de los procesos de evaluación y seguimiento de las licencias y trámites ambientales, así como la efectividad en la gestión de medidas preventivas, sancionatorias ambientales y en la respuesta a las denuncias ambientales (ANLA, 2024b, p. 7).

8.2 Asegurar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir en cuanto al fondo y el procedimiento por tres motivos – acceso a la información ambiental, participación pública, y efectos adversos sobre el ambiente o contravención de normas jurídicas relacionadas con este

A nivel judicial, se han dictado fallos que representan avances en la protección del acceso a la información y la participación en asuntos ambientales. Por ejemplo:

El 19 de junio de 2025, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta profirió fallo de tutela de segunda instancia, amparando el derecho fundamental de petición y el acceso a la información pública. El accionante, la Asociación de Pescadores Artesanales Río Zulía (ASOPEZULIA), solicitó a la ANLA copia del expediente de licenciamiento del proyecto “Planta Térmica Termotasajero”, frente a lo cual dicha entidad respondió que, para la entrega, requería que el accionante allegara un dispositivo de almacenamiento no menor a 320 gigas a sus instalaciones en Bogotá.

Alegó el accionante que contaba con recursos limitados para adquirir dicho dispositivo y que la actuación de la ANLA imponía una barrera injustificada al acceso

a la información. En razón de ello, la entidad gestionó la creación de un enlace de SharePoint para el cargue del expediente. No obstante, en el trámite de segunda instancia, el Tribunal constató que no se había realizado el cargue completo de la información y, por tanto, a pesar de que la ANLA brindó una respuesta, esta no fue completa ni de fondo, lo cual constituye una vulneración de los derechos invocados por el accionante. Por ello, el Tribunal resolvió amparar dichos derechos y ordenó a la ANLA remitir copia completa del expediente solicitado (Tribunal Administrativo de Cúcuta, 2025).

En otro fallo judicial, del 20 de febrero de 2025, esta vez en virtud del medio de control de nulidad especial ambiental promovido por el municipio de Bojacá, el Consejo de Estado declaró la nulidad de la Resolución 00363 de 2018, por medio de la cual la ANLA revocó la Resolución 2364 de 2017 expedida por la CAR Cundinamarca, que negaba la licencia ambiental al proyecto “Relleno Sanitario Parque Ecológico Praderas del Antelio”, y en su lugar otorgó dicha licencia.

El Consejo de Estado declaró la nulidad de la Resolución 00363 de 2018, entre otros aspectos, por vulnerar el derecho a la participación pública y a la información ambiental. Determinó que la participación comunitaria, la metodología de recolección de información social y la caracterización de los actores sociales fueron inadecuadas y deficientes; tampoco se realizó un proceso informativo y participativo apropiado con los diferentes actores institucionales y comunitarios del área de influencia del proyecto (Consejo de Estado, 2025).

No obstante, estos avances se ven opacados por los tiempos que toma resolver las acciones, lo cual se relaciona directamente con el establecimiento de las condiciones que garanticen el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales de que trata el numeral 3 del artículo 8.

Si bien la normatividad judicial permite impugnar y recurrir el fondo y el procedimiento en los casos previstos en el numeral 8.2 del Acuerdo, en la práctica ello no está plenamente asegurado debido a los altos porcentajes de carga procesal pendiente. En Colombia, el índice de congestión judicial en 2024 fue del 52,9 % (CEJ, 2025),

lo que quiere decir que, de 100 procesos judiciales que ingresaron al sistema, 53 quedaron sin evacuar.

Esta cifra resulta aún más alarmante si se tiene en cuenta que, para la vigencia 2024, se reportaron 424 procesos por aprovechamiento ilícito de recursos naturales (incremento del 30,9 % con respecto al año anterior), 831 acciones populares y 141 procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en temas ambientales, según lo reportado por el Consejo Superior de la Judicatura en respuesta al derecho de petición presentado.

Ahora bien, a nivel administrativo, en lo que respecta a procedimientos sancionatorios ambientales, la ANLA ha avanzado con el Plan de Implementación del Acuerdo de Escazú 2025, en el que propone la elaboración de una estrategia institucional de justicia ambiental y, de manera particular, en lo que respecta al numeral 2, literal c) del artículo 8, plantea la promoción de espacios para la cualificación de la participación con énfasis en la gestión del conocimiento comunitario (ANLA, 2025, p. 4).

Sin embargo, este no es el caso para todas las autoridades ambientales y, tal como sucede en las instancias judiciales, los tiempos para agotar un procedimiento sancionatorio ambiental son elevados. Por ejemplo, la CAR Cundinamarca, en respuesta al derecho de petición presentado, reportó que el tiempo promedio, desde la firma del acto administrativo de inicio de la investigación hasta la decisión de fondo de los trámites sancionatorios, es de aproximadamente 4,7 años.

Es de destacar en este punto que la Ley 1333 de 2009 consagraba un término de caducidad de la acción sancionatoria de 20 años, el cual se aplicaba erróneamente bajo dos postulados: tanto para iniciar el procedimiento sancionatorio como para desarrollarlo (Gaceta del Congreso, 2022, p. 38), lo que conllevó a la existencia de procedimientos que tardan años en resolverse.

A raíz de esta situación, surgió la necesidad de incluir en la Ley 2387 de 2024, modificatoria de la Ley 1333, un artículo que obliga a las autoridades ambientales a formular un plan de descongestión respecto de los

procesos sancionatorios que lleven más de 15 años y estén próximos a cumplir 20 años desde el inicio del procedimiento. Estos planes están en proceso de implementación sin que pueda aún verificarse su efectividad.

8.3 Establecer determinadas condiciones que garanticen el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales

Entre las condiciones que se han ido creando para garantizar el acceso a la justicia ambiental se encuentran aquellas relacionadas con la capacitación de funcionarios en torno a este derecho. Por ejemplo, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla ha dispuesto, de manera virtual, el curso Desarrollos recientes en la práctica judicial del derecho ambiental y control de la deforestación, el cual incluye dentro de sus temáticas “La eficacia del derecho a la justicia ambiental en Colombia: instrumentos y acciones en materia ambiental”; en el marco de este se encuentra el Módulo 3 sobre el “Acuerdo de Escazú como instrumento internacional para el acceso a la justicia ambiental”.

De manera particular, el Consejo Superior de la Judicatura, en respuesta al derecho de petición presentado, reportó acciones para la implementación del Acuerdo, informando que enfoca su actuación en el soporte administrativo necesario para garantizar los recursos, la formación y la infraestructura requeridos. Asimismo, manifiesta que, a través de la Escuela Judicial, se implementa una “estrategia agresiva de formación” mediante diversos cursos virtuales, como el arriba mencionado, así como la inclusión del Subprograma de Derecho Ambiental en el Plan de Formación 2025–2026.

A pesar de estos esfuerzos, las altas cortes del país, a saber, la Corte Constitucional de Colombia, el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Jurisdicción Especial para la Paz, al ser consultadas sobre la implementación del Acuerdo, o no dieron respuesta o respondieron de manera evasiva, argumentando que carecen de competencia para pronunciarse sobre asuntos que no se enmarcan en la función jurisdiccional.

Esta falta de respuesta, o la adopción de posturas evasivas, resulta problemática a la luz del carácter vinculante del Acuerdo de Escazú y del rol que cumplen las cortes en la garantía del derecho de acceso a la justicia ambiental, en especial en lo que respecta a la interpretación y aplicación de sus estándares.

El hecho de que en Colombia no exista una jurisdicción especializada en asuntos ambientales, sumado al desconocimiento por parte de jueces y juezas de las complejidades propias de esta materia, ha resultado en la ineficacia de los procedimientos, la inaplicación de medidas cautelares orientadas a prevenir la ocurrencia de daños ambientales, la aplicación errónea de principios como los de prevención y precaución, y el manejo inadecuado de las pruebas (Gonzaga y Mateus, 2022), todo lo cual implica un acceso deficiente a la justicia ambiental.

Ahora bien, a diferencia del acceso a la justicia ambiental en el marco de las competencias de la ANLA, como se ha manifestado en líneas precedentes, no puede evidenciarse un avance concreto por parte de las demás autoridades ambientales ni de las altas cortes del país en la implementación del Acuerdo de Escazú, según la información pública disponible y las respuestas a los derechos de petición.

En cuanto a la efectividad de los procedimientos, como ya se ha señalado, la congestión judicial en el país es alta y, en la práctica, no se da la prelación que legislativamente se prevé para la acción popular destinada a la protección de derechos colectivos, como el goce de un ambiente sano. La falta de garantía del trámite preferencial de la acción popular preventiva, y la ausencia de una diferenciación clara frente al trámite de las acciones populares restaurativas e indemnizatorias, ha llevado a una acumulación de procesos (Londoño, 2009).

La situación anterior ha causado retrasos importantes en el trámite de las acciones populares que, a su vez, obliga a las personas a acudir a la acción de tutela para proteger el ambiente, debido al trámite preferente que esta tiene (al resolverse en un menor tiempo). Los jueces, al decidir asuntos ambientales con ocasión de la

acción de tutela, desaprovechan la estructura procesal de la acción popular, que permite hacer seguimiento a las sentencias mediante la creación de un comité para la verificación de su cumplimiento, lo cual impacta negativamente el acatamiento de los fallos. Todo ello contraviene la condición de oportunidad exigida por el Acuerdo.

En línea con lo anterior, urge adoptar mecanismos para hacer cumplir las decisiones ambientales de manera adecuada, eficiente y oportuna. Es importante tener presente que una de las mayores dificultades para el cumplimiento se relaciona con que las órdenes impartidas requieren actuaciones o la ejecución de políticas públicas que acarreen gastos fiscales, o bien resultan tan ambiciosas que su ejecución no logra darse en el tiempo planteado o con los alcances esperados (Torres-Villarreal, Muñoz-Ávila e Iregui-Parra, 2024, pp. 125, 132).

En cuanto a la producción de las pruebas, en la práctica, tanto en los procesos judiciales como en los administrativos, es necesario dirigir la atención hacia la facilitación de los aspectos técnicos propios de los asuntos ambientales; por ejemplo, que las pruebas técnicas puedan ser aportadas por un experto (organización, entidad o empresa) o por cualquier tercero requerido por la autoridad, pues es difícil que el ciudadano común conozca o comprenda los elementos que acrediten técnicamente la situación de amenaza o afectación al ambiente.

Sumado a ello, por su carácter técnico, los jueces no siempre cuentan con la preparación necesaria para valorar pruebas que, además, requieren ser analizadas en el marco de un contexto social, político, económico, ambiental y colectivo (Torres-Villarreal, Muñoz-Ávila e Iregui-Parra, 2024, pp. 124, 131).

Desde el nivel administrativo, también es de destacar que, en respuesta a los derechos de petición presentados, pocas autoridades ambientales reportan contar con terceros intervinientes en procesos sancionatorios y ninguna reporta haber incorporado, como prueba en dichos procesos, la información recaudada en las audiencias públicas ambientales, como lo dispone

el parágrafo 3 del artículo 20 de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 24 de la Ley 2387 de 2024.

8.4 Establecer determinadas medidas, medios y mecanismos para facilitar el acceso a la justicia en asuntos ambientales

El país es miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y ha asumido varios compromisos en sus planes de acción. En el Segundo Plan de Acción de Colombia 2015–2017, el país reconoció la necesidad de establecer mejores canales de acceso a la justicia para la ciudadanía, presentados en un lenguaje claro y concreto, con el fin de evitar la confusión institucional (Bonivento, 2018, p. 42).

En desarrollo de dichos compromisos, el Ministerio de Justicia y del Derecho creó LegalApp, una herramienta electrónica con la aspiración de constituirse en una especie de “Google jurídico”. Actualmente cuenta con “Rutas de justicia” para que todas las personas sepan cómo adelantar un trámite. En materia de acceso a la justicia ambiental son especialmente relevantes las rutas sobre: “¿Cómo se debe presentar una acción de grupo?” y “¿Qué debo hacer si conozco casos en los que se contaminan los recursos naturales (suelo, aire y agua)?”.

La Rama Judicial cuenta en su sitio web con un tablero de información estadística para el seguimiento de decisiones judiciales. Específicamente, a través de un tablero de control pueden consultarse las estadísticas de la gestión judicial, desde el año 2020, por año, jurisdicción, competencia, especialidad, distrito y tipo de proceso.

La Corte Constitucional de Colombia, en el marco del Plan de Acción 2023–2025 de la AGA, ha adelantado acciones para adecuar sus sentencias mediante el uso de lenguaje claro y un mayor acceso a la información pública. Se han creado dos micrositos web:

(i) La Constitución al alcance de niñas, niños y

adolescentes, que presenta información en lenguaje sencillo y, a través de imágenes y juegos, aborda las funciones de la Corte, así como el texto de la Constitución disponible tanto en español como en creole, lengua del pueblo raizal; y

(ii) Derechos en el Territorio, que contiene las decisiones más emblemáticas de la Corte a favor de los derechos de las comunidades étnicas.

Sobre este último, destaca que contiene resúmenes (en texto y audio) en lenguas indígenas de la Sentencia SU-383 de 2023, que tuvo como origen una acción de tutela por la violación del derecho a la consulta previa en la modificación de la licencia ambiental para la aspersión aérea con glifosato utilizada para erradicar cultivos ilícitos en el territorio nacional.

Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura, en respuesta al derecho de petición presentado, informó que ha fortalecido los sistemas de información, con especial atención en la recopilación de datos sobre justicia ambiental, como garantía de acceso a la justicia. Particularmente, indicó que, a través del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU), se facilita el acceso a información en materia penal, contencioso-administrativa y constitucional sobre la materia.

A nivel administrativo, la ANLA cuenta en su página web con una sección de “Denuncias Ambientales”, a través de la cual, de manera pedagógica, explica qué es una denuncia ambiental, cómo presentarla, cuál es su rol frente a estas y, además, dispone de una caja de herramientas para su presentación. En cuanto a la sistematización y difusión de decisiones, la ANLA cuenta con un tablero de control de procesos sancionatorios ambientales y una sección en la que pueden consultarse los fallos judiciales con órdenes de cumplimiento a su cargo.

No obstante, el país aún enfrenta desafíos importantes en cuanto a facilitar el acceso a la justicia. A pesar de que existen acciones “sencillas”, procesalmente hablando, como es el caso de la acción de tutela, también existen otras supremamente complejas que

requieren conocimientos altamente especializados para su interposición, como la acción pública de inconstitucionalidad y la acción de nulidad.

Esto ha conllevado, en ocasiones, a la existencia de una parte “débil” y una parte “fuerte” dentro del proceso; por ejemplo, la comunidad demandante que reclama la protección de su derecho a gozar de un ambiente sano frente a la empresa demandada. Este desequilibrio repercute, por ejemplo, en la recolección probatoria, asociada al elevado costo de la producción de pruebas en materia ambiental —lo cual es contrario a la condición del Acuerdo relativa a la ausencia de costos prohibitivos—, así como en la robustez de la argumentación jurídica (Guzmán, 2020, en Torres-Villarreal, Muñoz-Ávila e Iregui-Parra, 2024, p. 128).

Aunque las altas cortes cuentan con buscadores de jurisprudencia en los que pueden consultarse todos sus fallos, lo mismo no ocurre con los jueces de menor jerarquía. Esta misma situación se replica a nivel administrativo, donde la ANLA dispone en su página web de un tablero de control con los procedimientos sancionatorios, mientras que en las páginas web de las demás autoridades ambientales del país, cuyos presupuestos son más reducidos, es inusual encontrar decisiones sancionatorias sistematizadas.

La diversidad étnica y cultural de Colombia también influye en el acceso a la justicia ambiental; por ejemplo, la ausencia de profesionales judiciales que manejen las distintas lenguas de estas comunidades las disuade de acudir a los tribunales. Pero, además, se ha identificado que el escaso valor otorgado a los conocimientos tradicionales también constituye un factor disuasorio para acudir a la justicia (Valencia, 2013, en Torres-Villarreal, Muñoz-Ávila e Iregui-Parra, 2024, p. 128).

Aunque algunas cortes, como el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, han avanzado en el uso de un lenguaje claro en sus fallos, este no es el caso para otras especialidades y, menos aún, para los jueces de menor rango.

También es importante tener en cuenta, en el caso del

Consejo de Estado, que la adecuación de sentencias en lenguaje claro se ha aplicado únicamente en la Sección Quinta —que decide asuntos electorales—, utilizando infografías que resumen y explican los hechos del caso, los principales argumentos de la sentencia y las decisiones adoptadas (AGA Colombia, 2024, p. 86); sin embargo, este no es el caso para las otras secciones, incluida la Sección Primera, que es la competente para conocer de las controversias ambientales.

Si bien algunas de las herramientas arriba descritas representan avances en materia de acceso a la justicia, su existencia no es suficiente para reducir significativamente las barreras estructurales que enfrenta el público para acceder efectivamente a la justicia ambiental, particularmente en contextos de desigualdad económica, así como de diversidad lingüística y cultural.

8.5 Atender las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad

La Defensoría del Pueblo, como parte de su ruta de implementación del Acuerdo, plantea el trabajo con consultorios jurídicos de las universidades para asesorar, en especial, los procesos de líderes y organizaciones sociales, así como para prestar asistencia técnica a las Defensorías Regionales en casos ambientales.

Sin embargo, esto no es suficiente, debido a factores como la limitada cantidad de consultorios jurídicos en el país y, en ocasiones, la falta de especialización en temas ambientales por parte de los estudiantes que atienden los casos.

Pero, además, en Colombia acceder a la justicia continúa siendo oneroso. Los accionantes aún encuentran limitaciones tales como los elevados honorarios de los abogados y los altos costos de las fianzas, costas, peritajes y pruebas, que dificultan el acceso a la justicia (CEPAL, 2018).

De manera particular, el factor económico desempeña

un papel determinante en lo que respecta a las pruebas en materia ambiental. La práctica de pruebas técnicas, así como la necesidad de contar con profesionales de diversas disciplinas que soporten la labor de los abogados, disuaden a las comunidades de interponer las acciones, a la vez que, en muchas ocasiones, las posicionan en condiciones desiguales frente a su contraparte (Torres-Villarreal, Muñoz-Ávila e Iregui-Parra, 2024).

8.6 Asegurar que las decisiones adoptadas y su fundamentación estén consignadas por escrito

Las altas cortes cuentan con buscadores para la consulta de sus sentencias. La ANLA también dispone en su página web de secciones con decisiones de procesos sancionatorios ambientales y fallos con órdenes a su cargo, como se explicó en el numeral 8.4 de esta sección.

Este no siempre es el caso para las demás autoridades ambientales del país, donde es usual que sus decisiones sancionatorias no se encuentren publicadas ni sistematizadas, lo cual se aleja del planteamiento del Acuerdo, según el cual las decisiones deberían incluirse en repositorios o bases de datos.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que, en Colombia, en algunos casos es posible dictar la sentencia de manera oral. Particularmente, en materia penal, en la que opera el principio de oralidad, tanto la Corte Constitucional, en la Sentencia C-342 de 2017, como la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante el Auto AP5796-2024, han precisado la obligación de las autoridades judiciales de proferir la sentencia por escrito, con el fin de garantizar la transparencia y el derecho al debido proceso en el sistema judicial.

Particularmente, la sentencia escrita, que debe contener los fundamentos de hecho y de derecho que justifican la decisión, asegura que las partes comprendan su sentido y que esta pueda ejecutarse e impugnarse.

No obstante, a pesar de la jurisprudencia constitucional, aún ocurre en los procesos penales que no se autoriza la

transcripción de sentencias, argumentando la agilidad que requieren estos procesos, con fundamento en el principio de oralidad antes mencionado.

8.7 Promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales

La Ley 2220 de 2022 constituye el Estatuto de Conciliación vigente en Colombia, mediante el cual se moderniza y unifica la regulación de los MASC en el país. Esta ley establece principios como la autocomposición, la garantía de acceso a la justicia y la celeridad, y define los tipos de conciliación —judicial y extrajudicial, en derecho y en equidad—, así como sus respectivos procedimientos.

Sin embargo, en virtud del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, se ha sostenido la imposibilidad de aplicar estos mecanismos en asuntos ambientales, debido a que, al ser materias de orden público, no resultan conciliables ni transigibles.

Dado que este último elemento constituye un presupuesto básico de los mecanismos alternativos de solución de controversias, su implementación en materia ambiental se dificulta de manera significativa.

Desde la doctrina se ha planteado la posibilidad de conciliar conflictos ambientales derivados de problemas que sí admiten conciliación por tener un contenido patrimonial y privado, como ocurre en el caso del daño ambiental consecutivo (Macías, 2018). Sin embargo, no existe una fuente vinculante del derecho que respalde esta posición doctrinal.

5. Hallazgos

A partir del análisis normativo e institucional, así como de la información pública disponible y de las respuestas a los derechos de petición, esta sección presenta los principales hallazgos sobre la implementación del artículo 8 del Acuerdo de Escazú en Colombia.

Los hallazgos identificados permiten reconocer avances institucionales y normativos orientados a fortalecer el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como las brechas que reflejan la tensión entre el reconocimiento formal existente del derecho de acceso a la justicia ambiental y las condiciones reales para su ejercicio, de conformidad con los estándares previstos en el Acuerdo.

Avances:

i. Adopción de planes institucionales de implementación

Destaca que la principal autoridad ambiental del país, la ANLA, cuenta con un plan de implementación del Acuerdo de Escazú con disposiciones claras en materia de acceso a la justicia ambiental a nivel administrativo. El plan reconoce la necesidad de fortalecer las medidas preventivas y sancionatorias y, bajo ese marco, identifica las acciones que debe desarrollar la institución para lograrlo.

ii. Reforma al procedimiento sancionatorio ambiental encaminada a disminuir los tiempos para tramitarlo

La memoria justificativa de la Ley 2387 de 2024, mediante la cual se modificó la Ley 1333 de 2009 (procedimiento sancionatorio ambiental), reconoce, entre otros factores, la necesidad de reformar dicho procedimiento debido a la alta congestión en su trámite.

Para avanzar en la descongestión de la justicia administrativa ambiental, la Ley 2387 de 2024 obliga a las autoridades ambientales, dentro del año siguiente a su entrada en vigencia, a formular un plan de descongestión respecto de aquellos procedimientos sancionatorios que lleven más de 15 años y estén próximos a cumplir 20 años desde su inicio.

Aquellos procesos que hagan parte del plan de descongestión deberán resolverse en un plazo de tres años, lo cual contribuye a restablecer su eficacia y oportunidad.

iii. Desarrollo de algunas medidas, medios y mecanismos para facilitar el acceso a la justicia en asuntos ambientales

El país ha avanzado en la implementación de acciones encaminadas a sensibilizar al público sobre la existencia del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos previstos para ello, como LegalApp del Ministerio de Justicia, que ofrece rutas de orientación jurídica, así como la difusión de sentencias en lenguaje claro e idiomas distintos al castellano, como es el caso del micrositio Derechos en el Territorio de la Corte Constitucional o de las sentencias en lenguaje claro de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

iv. Esfuerzos del Consejo Superior de la Judicatura por capacitar a los operadores judiciales en temas ambientales

Es importante destacar los cursos impartidos por la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” para capacitar a funcionarios judiciales en materia ambiental, especialmente el hecho de que se cuente con módulos específicos sobre el Acuerdo de Escazú como instrumento internacional para el acceso a la justicia.

Brechas:

v. Cumplimiento predominantemente formal del artículo 8

Si bien Colombia, antes de la ratificación del Acuerdo de Escazú, ya contaba con un marco constitucional, legal y jurisprudencial en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales, el cumplimiento del Acuerdo no puede sustentarse únicamente en este reconocimiento formal.

Así las cosas, el análisis realizado en el presente informe sombra evidencia que el país no ha adelantado acciones que demuestren una transformación sustantiva orientada a que, en la práctica, los procesos judiciales y los procedimientos sancionatorios ambientales se adelanten de manera efectiva, oportuna y sin costos prohibitivos; a que se decreten medidas cautelares para prevenir daños al medio ambiente; a que se ejecuten y cumplan oportunamente las decisiones judiciales y

administrativas correspondientes; y a que se reduzcan las barreras de acceso a la justicia, como se explica en el siguiente numeral.

vi. Persistencia de barreras estructurales que limitan el acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales

En el país, las barreras que limitan el acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales no son excepcionales, sino que persisten de manera estructural, especialmente en términos económicos, técnicos y temporales.

Así las cosas, en los casos ambientales ventilados tanto en instancias judiciales como administrativas, los honorarios de los abogados son elevados y los peritajes resultan costosos. Sobre esto último, se advierte que la producción de la prueba ambiental es particularmente compleja, entre otras razones, por la necesidad de conocimientos especializados para su elaboración y valoración.

Sumado a lo anterior, aun si se logra costear inicialmente la representación jurídica y la producción de la prueba, la duración excesiva de los procesos judiciales y administrativos incrementa estos costos a lo largo del tiempo, lo cual repercute especialmente en personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

vii. Congestión judicial y sancionatoria incompatible con la tutela judicial efectiva

Los elevados índices de congestión judicial comprometen el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales. Aun cuando se interpongan acciones previstas para la protección pronta del derecho al ambiente sano y para la prevención del daño ambiental, como la acción popular preventiva, desconocer su carácter preferente y tramitarla de manera indistinta frente a acciones de naturaleza restaurativa o indemnizatoria vacía de contenido su finalidad.

viii. Ausencia de compromiso para la implementación por parte de la rama judicial

Las respuestas a los derechos de petición por parte de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la JEP evidencian que, al parecer, no se reconocen como destinatarias del artículo 8 del Acuerdo, pese al rol central que tienen en su implementación.

ix. Falta de especialización judicial en temas ambientales como obstáculo estructural

Aunque quienes acuden a los jueces para resolver controversias ambientales logren superar las barreras económicas y técnicas, e idealmente se cumpla con los términos procesales, el hecho de no contar con operadores y operadoras judiciales especializados en asuntos ambientales resulta en una deficiente valoración probatoria, en la aplicación errada de principios estructurales del derecho ambiental, como los de prevención y precaución, e incluso en la imposibilidad práctica de cumplir con los fallos judiciales.

Ello ocurre en la medida en que es usual que las órdenes impartidas no atiendan a las realidades y complejidades propias de los asuntos ambientales, que trascienden lo eminentemente jurídico.

x. Implementación desigual del artículo 8 entre autoridades ambientales

Existe una marcada desigualdad en la implementación del Acuerdo por parte de la ANLA, en comparación con las demás autoridades ambientales regionales y urbanas del país.

Esta situación resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que estas últimas son, en la práctica, las instancias más cercanas a las comunidades en los territorios, tanto por razones de accesibilidad como de visibilidad institucional, lo que hace más probable que el público acuda a ellas antes que a la autoridad nacional con sede en Bogotá.

En ese contexto, la garantía de los derechos reconocidos en el Acuerdo de Escazú no debería depender de la autoridad ante la cual se ejerzan, sino que debería asegurarse de manera homogénea en todo el territorio nacional.

Referencias bibliográficas

Alianza para el Gobierno Abierto [AGA]. (2024). V Plan de Acción Nacional de Estado Abierto de Colombia (2023-2025): Consolidando un Estado Abierto para todos y todas (versión 2024). https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/Colombia_Action-Plan_2023-2025_December_Revised.pdf

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). (2024a). Construcción del plan de trabajo de alistamiento para la implementación del Acuerdo de Escazú en la ANLA. https://www.anla.gov.co/images/documentos/gci/la/2024-02-09-anla-SMPCA_Plan_alistamiento_implementacion_Escazu.pdf

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). (2024b). Sistematización de la experiencia de la construcción del plan de alistamiento para la implementación del Acuerdo de Escazú. https://www.anla.gov.co/images/documentos/escazu/05-sistematizacion-alistamiento/2024_sistematizacion_acuerdo_de_escazu.pdf

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). (2025). Plan de implementación del Acuerdo de Escazú 2025. https://www.anla.gov.co/images/documentos/escazu/06-plan-implementacion/2025_plan_implementacion_acuerdo_escazu_anla.pdf

Bonivento, J. (2018). Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de Colombia 2015-2017. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/Colombia_End-of-Term_Report_2015-2017.pdf

CEJ. (2025). Índice de congestión de la Rama Judicial en Colombia (sector jurisdiccional). <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-rama-judicial-en-colombia-sector-jurisdiccional/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Guía de implementación (LC/TS.2021/221/Rev.2).

Congreso de la República de Colombia. (2022). Gaceta No. 964. https://normograma.com/legibus/legibus/gacetitas/2022/GC_0964_2022.pdf

Consejo de Estado. (2007). Sentencia 76001-23-31-000-2003-01856-01. C. P. Fernando Bolaños Gil.

Consejo de Estado. (2014). Sentencia 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233). C. P. William Zambrano Zetina.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2025). Radicado 11001-03-24-000-2018-00393-00. Consejero ponente: Germán Eduardo Osorio Cifuentes.

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-342 de 2015. M. P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Auto A-545 de 2024 (Expediente LAT-484). Sala Plena.

Corte Constitucional de Colombia. (2025). Sentencia T-300 de 2025. M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najár.

Corte Suprema de Justicia. (2024). 1.ª Jornada de Justicia Ambiental: El rol del juez colombiano en la protección del medioambiente. <https://cortesuprema.gov.co/jornada-de-justicia-ambiental-2024/>

Gonzaga, J. (2014). El derecho de acceso a la justicia ambiental en Colombia entre la validez formal y la eficacia material. Universidad de Caldas.

Gonzaga, J., y Mateus, M. (2022). Jurisdicción ambiental especial para Colombia. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-74412021000200110

Guzmán Gutiérrez, L. (2020). Los derechos de acceso a la justicia ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano y español. Universidad Externado de Colombia. <https://www-digitaliublishing-com.ez.urosario.edu.co/a/171513>

Londoño, B. (2009). Justiciabilidad de los derechos colectivos: Balance de la ley de acciones populares y de grupo. Universidad del Rosario.

Macías, L. F. (2018). ¿Tribunales ambientales, conciliación o mediación ambiental? Ámbito Jurídico. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/ambiental-y-agropecuario/tribunales-ambientales-conciliacion-o-mediacion>

OGP. (2021). Mantener los tribunales abiertos y honestos en Colombia. <https://www.ogpstories.org/es/keeping-the-courts-open-and-honest-in-colombia/>

Rodríguez, G. (2021). Yo participo, tú participas, otros deciden: Participación ambiental en Colombia. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/>

kolumbien/17450.pdf

Rodríguez, G., y Muñoz, L. (2009). La participación en la gestión ambiental. Universidad del Rosario.

Rojas Lozano, D. (2018). La justicia ambiental en Colombia: Mecanismos judiciales y avance jurisprudencial. <https://repository.ugc.edu.co/server/api/core/bitstreams/6401cf74-9193-4518-a904-3e6393ab001d/content>

Torres-Villarreal, M., Muñoz-Ávila, L., Iregui-Parra, P., Sánchez-Quintero, A., Yepes-García, D., Jiménez-Rojas, P., y Curiel-Olarte, G. (2024). El acceso y la materialización de la justicia ambiental en América Latina. En S. Güiza Suárez y C. J. Kaufmann (Eds.), Justicia ambiental y personas defensoras del ambiente en América Latina. Editorial Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/urosario9789585003446>

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Penal de Decisión n.º 1. (2025, 19 de junio). Tutela de segunda instancia (Rad. 54001-31-04-001-2025-00068-01).

Valencia Hernández, J. G. (2013). Los obstáculos y retos para la eficacia del acceso a la justicia ambiental. Jurídicas, 10(1), 123-146.

Implementación del artículo 9

Protección de defensoras y defensores de derechos humanos en asuntos ambientales

Karol Sanabria Rodríguez, Asociación Ambiente y Sociedad

1. Introducción y contexto sobre la protección a defensoras y defensores de derechos humanos en asuntos ambientales

La defensa del ambiente se ha consolidado como uno de los pilares más urgentes de la justicia ambiental

contemporánea, en un contexto de triple crisis planetaria —cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación— (Sánchez Casallas, 2025; CEPAL, 2023). Las personas, comunidades y organizaciones que defienden los territorios cumplen un rol esencial para la preservación de la vida, el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo sostenible (Sánchez Casallas, 2025; CEPAL, 2022).

No obstante, esta labor se ejerce en condiciones de riesgo extremo, especialmente en América Latina y el Caribe, región reconocida como la más hostil del mundo para la defensa de la tierra y que concentró el 85 % de los asesinatos de personas defensoras ambientales a nivel mundial en 2023 (Global Witness, 2024; CIDH, 2025).

Colombia refleja de manera crítica esta crisis regional, posicionándose como el país con el mayor número de homicidios documentados de personas defensoras de la tierra y el medio ambiente. Según el informe de Global Witness (2024), en 2023 se registraron 79 asesinatos, lo que representó el 40 % de los casos mundiales y la cifra anual más alta desde que se inició el monitoreo en 2012.

Esta violencia sistemática se vincula a una conflictividad socioambiental creciente, en la que convergen más de 160 conflictos asociados a megaproyectos minero-energéticos, agroindustriales y de infraestructura que impactan profundamente los territorios (Observatorio de Conflictividades e Indepaz, 2022).

Es fundamental precisar que la persistencia de esta violencia se explica por un factor que se superpone a la existencia de los megaproyectos: el conflicto armado interno y la presencia de grupos armados ilegales como el ELN, las disidencias de las FARC y estructuras sucesoras del paramilitarismo (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad [CEV], 2022).

Estos actores se disputan el control territorial y las economías ilícitas —como el narcotráfico y la minería ilegal—, llegando incluso a instrumentalizar el discurso ambiental para imponer sus propias “regulaciones” sobre el acceso a la tierra y a los recursos naturales (CIDH, 2025).

En este contexto, las personas defensoras ambientales son vistas como una amenaza para los intereses de estos grupos, lo que agrava su vulnerabilidad en zonas rurales con limitada presencia estatal (CIDH, 2025).

Esta violencia no es neutra: afecta de manera desproporcionada a pueblos indígenas, pueblos afrodescendientes y poblaciones campesinas, quienes representan la gran mayoría de las víctimas de homicidios documentados (Asociación Ambiente y Sociedad, 2025; CIDH, 2025).

Entre 2016 y 2024, el 89 % de las víctimas pertenecía a estos grupos, destacándose ataques contra autoridades tradicionales y guardias indígenas (Asociación Ambiente y Sociedad, 2025; CIDH, 2025).

Asimismo, las mujeres defensoras enfrentan riesgos agravados por patrones estructurales de discriminación y machismo, sufriendo victimizaciones específicas como violencia sexual, estigmatización dirigida a sus roles de cuidado y campañas de desprestigio basadas en estereotipos de género (CIDH, 2025; Sánchez Casallas, 2025).

Es imperativo reconocer que esta labor de defensa a menudo es ejercida por personas que, impulsadas por la necesidad de proteger su sustento y su cultura, asumen roles de liderazgo sin una autoidentificación formal como personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales (Sánchez Casallas, 2025).

Esta realidad no solo amplía el universo de personas en riesgo, sino que también evidencia un subregistro estructural derivado de enfoques que privilegian nociones individualizadas de la defensa, desconociendo su carácter colectivo y las trayectorias históricas de resistencia que la anteceden, particularmente en pueblos étnicos.

En estos contextos, la defensa del territorio no constituye una actividad diferenciada, sino una expresión inherente a la vida comunitaria, a la pervivencia cultural y al ejercicio de sus sistemas propios de autoridad.

En consecuencia, la implementación del artículo 9 no puede restringirse al despliegue de medidas reactivas o meramente materiales, sino que exige una transición hacia garantías integrales, preventivas y culturalmente pertinentes, que reconozcan tanto a las personas como a los sujetos colectivos de protección, e incorporen dimensiones como la seguridad digital, el bienestar psicosocial y la protección espiritual propia de los pueblos étnicos (Torres Rico y Sanabria Rodríguez, 2025; Corte Constitucional, 2023).

Asimismo, la protección de estas voces constituye hoy una condición sine qua non para una acción climática efectiva, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 32/25.

En este contexto, el Plan de Acción Regional del Acuerdo de Escazú se configura como una herramienta clave para que la región avance en garantizar que quienes protegen la biodiversidad —en la primera línea de defensa— dejen de ser blanco de una violencia que socava el tejido democrático (Asociación Ambiente y Sociedad, 2025; CEPAL, 2024).

A pesar de contar con un marco normativo robusto y con más de 100 instrumentos de protección, los esfuerzos estatales han resultado insuficientes debido a la fragmentación institucional y a niveles críticos de impunidad, donde el sistema judicial ha mostrado limitaciones para dismantelar las redes criminales y sancionar a los autores intelectuales (MADS, 2026; CCJ, 2024).

Esta falla estructural motivó a la Corte Constitucional, mediante la Sentencia SU-546 de 2023, a declarar un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), al constatar la desproporción entre la gravedad de la violencia y la limitada capacidad institucional para garantizar la seguridad de los líderes.

En respuesta a esta crisis, la ratificación del Acuerdo de Escazú surge como un hito histórico, al constituirse en el primer tratado internacional jurídicamente vinculante que reconoce de manera expresa el derecho a defender el ambiente y la obligación estatal de proteger a quienes ejercen esta labor (Asociación Ambiente y Sociedad, 2025; CEPAL, 2018).

Este reconocimiento es el resultado de un proceso de negociación abierto y participativo que consolidó un nuevo pilar dentro del Principio 10 de la Declaración de Río, en el que la presión de la sociedad civil fue decisiva para visibilizar la dramática situación de riesgo de las personas defensoras en la región (Torres Rico y Sanabria Rodríguez, 2025).

El artículo 9 del Acuerdo operacionaliza este mandato a través de tres grupos de obligaciones: garantizar un entorno seguro y propicio de carácter sistémico o estructural (9.1); adoptar medidas preventivas o ex ante para reconocer, proteger y promover sus derechos (9.2); y adoptar medidas de respuesta o ex post para prevenir, investigar y sancionar las agresiones (9.3) (CEPAL, 2023;

Torres Rico y Sanabria Rodríguez, 2025).

El valor fundamental de esta labor se consagra desde el preámbulo del Acuerdo, al señalar:

Reconociendo también la importancia del trabajo y las contribuciones fundamentales del público y de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales para el fortalecimiento de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible.

En este contexto, el presente capítulo examina el grado de implementación del artículo 9 del Acuerdo de Escazú en Colombia, identificando avances, desafíos y vacíos.

Para ello, se analiza, en primer lugar, el marco normativo e institucional vigente en materia de prevención, protección y reconocimiento de las personas defensoras ambientales; en segundo lugar, los estándares establecidos por el Acuerdo de Escazú y su incorporación en el ordenamiento nacional; y, finalmente, los principales hallazgos derivados de la evaluación de su implementación.

Desde un enfoque de derechos humanos, este análisis busca aportar insumos para el fortalecimiento de las políticas públicas, la coordinación interinstitucional y la adopción de medidas efectivas que garanticen un entorno seguro y libre de violencia para el ejercicio legítimo de la defensa ambiental.

2. Marco de referencia

Esta sección presenta el marco de referencia analítico para evaluar la implementación y el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Escazú relativas a la protección de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, establecidas en el artículo 9.

Este marco incorpora, para cada obligación, las orientaciones interpretativas de la Guía de Implementación elaborada por la CEPAL, las cuales precisan el alcance, el contenido mínimo y las condiciones de cumplimiento de cada disposición.

A partir de este marco, el análisis se estructura en tres niveles complementarios: (i) la identificación de las obligaciones sustantivas derivadas del artículo 9; (ii) la definición de criterios de cumplimiento que permiten evaluar su idoneidad, efectividad y oportunidad; y (iii) su operacionalización a través de las orientaciones de implementación, las líneas de acción del Plan de Acción Regional (2024-2030) y las órdenes de la Sentencia SU-546 de 2023, que se relacionan directamente con la garantía del derecho a un entorno seguro y propicio.

En este sentido, se diferencian tres tipos de obligaciones: (a) estructurales, orientadas a garantizar un entorno

seguro y propicio (art. 9.1); (b) preventivas o ex ante, relacionadas con el reconocimiento, la protección y la promoción de los derechos de las personas defensoras (art. 9.2); y (c) de respuesta o ex post, vinculadas a la prevención, la investigación y la sanción de ataques (art. 9.3).

Cada una de estas obligaciones se evalúa a partir de estándares específicos, así como de criterios transversales, entre ellos el enfoque diferencial, la debida diligencia y la articulación institucional.

Obligaciones Sustantivas (Artículo 9)				
Numeral	Obligación	Estándar	Orientaciones para la implementación	Operacionalización
9.1	Garantizar un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales	Se considera una obligación de carácter estructural o sistémico	Reconocer la protección de las personas defensoras como una condición necesaria para la garantía efectiva del derecho a un medio ambiente sano. Integrar y adaptar los marcos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos al contexto de la defensa ambiental, considerando los riesgos diferenciados que enfrentan las personas defensoras. Implementar un marco jurídico, institucional y administrativo que garantice un entorno seguro y propicio para el ejercicio de los derechos, libre de discriminación, amenazas, restricciones o inseguridad. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos en la práctica, mediante la creación de condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas adecuadas.	En el marco del Plan de Acción Regional (2024-2030), las principales líneas de acción orientadas a garantizar un entorno seguro y propicio para las personas defensoras comprenden: • (A.1) elaboración de diagnósticos nacionales sobre la situación de las personas defensoras; • (A.3) fortalecimiento de los sistemas de información y del Observatorio del Principio 10; • (A.4) difusión de información accesible sobre derechos y mecanismos de protección; • (B.2) desarrollo de campañas de comunicación para visibilizar la labor de las personas defensoras; • (B.3) implementación de acciones de reconocimiento público y memoria;

Obligaciones Sustantivas (Artículo 9)				
			Garantizar un entorno cívico y democrático que favorezca la labor de las personas defensoras, incluyendo el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y la existencia de condiciones políticas habilitantes. Garantizar las condiciones estructurales del entorno propicio, incluyendo el acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación significativa en la toma de decisiones ambientales. Reconocer públicamente la labor de las personas defensoras y adoptar medidas para prevenir su estigmatización o criminalización. Promover una cultura de derechos humanos y un entorno libre de violencia que legitime la defensa ambiental. Fortalecer las instituciones de derechos humanos, las políticas de protección y las medidas orientadas a prevenir la impunidad frente a violaciones contra personas defensoras. Garantizar que actores no estatales respeten la labor de las personas defensoras y no interfieran en el ejercicio de sus derechos. En Colombia, este entorno se fundamenta en el enfoque de seguridad humana, conforme a la Sentencia SU-546 de 2023. Este paradigma busca mitigar los riesgos extraordinarios que las personas defensoras no están jurídicamente obligadas a soportar, reconociendo que la titularidad del derecho a la seguridad depende de la exposición a amenazas que el Estado debe reventar antes de que estas se materialicen. prevenir antes de que estas se materialicen.	• (B.1 / B.4) fomento de redes y alianzas entre el Estado, la sociedad civil y organismos internacionales; • (C.1) desarrollo de marcos normativos y políticas públicas; • (C.2) elaboración de planes nacionales de implementación y hojas de ruta; • (C.4) promoción de la observancia de normas, recomendaciones y lineamientos internacionales relativos al respeto y la garantía de un entorno seguro y propicio; • (D.1 – D.4) desarrollo de sistemas de monitoreo, evaluación y revisión del Plan de Acción, incluyendo mecanismos de seguimiento, rendición de cuentas y mejora continua. Como criterio transversal, el Plan de Acción (2024-2030) exige que todas estas acciones incorporen los enfoques de género, territorial, intergeneracional e intercultural, lo cual constituye una orientación fundamental para la implementación de los párrafos 9.1, 9.2 y 9.3. Por su parte, la Sentencia SU-546 de 2023 adopta un enfoque de seguridad humana orientado a garantizar las condiciones para que las personas defensoras puedan vivir “libres de temor y de miseria”. En este marco, las órdenes que contribuyen directamente a asegurar un entorno seguro son las siguientes:

Obligaciones Sustantivas (Artículo 9)

				• Orden 20: continuidad de las Mesas de Garantías (nacional y territoriales); • Orden 21: Carta de Derechos y sistematización normativa; • Orden 24: base de datos unificada sobre tipos de violencia; • Orden 27: asignación presupuestal suficiente; • Orden 28: elaboración del Plan Integral de Protección.
9.2	Tomar medidas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales	Se define como una obligación preventiva o ex ante medidas adecuadas y efectivas	Adoptar medidas adecuadas e idóneas al contexto específico de riesgo, que sean capaces de producir resultados efectivos en la protección de los derechos de las personas defensoras. Reconocer, proteger y promover de manera integral todos los derechos humanos de las personas defensoras, tanto en su dimensión material como formal. Realizar evaluaciones de riesgo idóneas que permitan adoptar y monitorear medidas de protección específicas. Garantizar el reconocimiento legal y público de la labor de las personas defensoras, evitando su criminalización o estigmatización. Adoptar medidas de protección frente a vulneraciones provenientes tanto de actores estatales como no estatales, en cumplimiento del deber de debida diligencia. Abstenerse de vulnerar los derechos de las personas defensoras y garantizar que cualquier limitación se ajuste a los estándares internacionales de derechos humanos.	En el marco del Plan de Acción Regional (2024–2030), las principales líneas de acción orientadas a la promoción, protección y reconocimiento de las personas defensoras comprenden: • (A.2) generación de espacios de intercambio, diálogo y fortalecimiento de capacidades para personas defensoras; • (B.2 y B.3) implementación de campañas de visibilización, acciones de reconocimiento y fortalecimiento de redes dirigidas a personas defensoras; • (C.2) diseño e implementación de planes nacionales que incorporen medidas específicas de reconocimiento, protección y promoción; • (C.5) fortalecimiento de mecanismos de asistencia técnica y jurídica para personas defensoras; • (C.6) desarrollo de programas de formación y capacitación sobre derechos humanos y el Acuerdo de Escazú;

Obligaciones Sustantivas (Artículo 9)

			Actuar de manera preventiva mediante la adopción de medidas legales, administrativas y judiciales que reduzcan los riesgos y eviten la ocurrencia de violaciones. Garantizar una protección reforzada a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, considerando factores como género, pertenencia étnica, ruralidad y contextos de exclusión. Diseñar e implementar mecanismos de protección que sean accesibles, eficaces y adaptados a las necesidades individuales y colectivas de las personas defensoras. Incorporar un enfoque de seguridad integral u holístico, que considere no solo la protección física, sino también las dimensiones sociales, comunitarias y culturales. Asegurar que las medidas de protección sean participativas, flexibles y adaptables a los contextos cambiantes de riesgo. Garantizar la protección del ejercicio de los derechos de acceso —información, participación y justicia— como elementos esenciales de la defensa ambiental. Desarrollar e implementar programas, políticas y mecanismos institucionales de protección, incluyendo sistemas de alerta temprana, protocolos de reacción rápida y medidas urgentes cuando exista riesgo inminente. Asegurar que las medidas se adopten conforme a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, el marco constitucional y el sistema jurídico interno.	• (C.8) elaboración de materiales con contenidos claros y comprensibles, así como su correspondiente difusión de manera accesible, con el fin de informar, capacitar y sensibilizar sobre el artículo 9. Las órdenes de la Sentencia SU-546 de 2023 que contribuyen a asegurar la promoción, protección y reconocimiento son las siguientes: • Orden 16: implementación de medidas de protección colectiva adaptadas a las particularidades del territorio; • Orden 23: establecimiento de una respuesta inmediata y expedita para verificar amenazas y disponer medidas urgentes de protección; • Orden 26: reconocimiento y atención de los riesgos diferenciados que enfrentan las lideresas y defensoras.
--	--	--	--	--

Obligaciones Sustantivas (Artículo 9)

9.3	Tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o	Constituye una obligación de respuesta o ex post aquella orientada a garantizar una reacción estatal adecuada frente a riesgos, amenazas o agresiones ya manifestadas. En este marco, las medidas apropiadas se refieren a la idoneidad y especialidad de las acciones judiciales y administrativas, lo que comprende la existencia de protocolos especializados, personal capacitado y enfoques diferenciados. Las medidas oportunas se definen a partir del momentum sin tardanza, que exige una actuación estatal oficiosa e inmediata desde el primer momento en que se tiene conocimiento de la existencia del riesgo o de la agresión.	Adoptar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones contra personas defensoras. Incorporar un enfoque preventivo transversal que permita identificar y mitigar riesgos antes de que se materialicen violaciones a los derechos humanos. Garantizar una respuesta estatal inmediata y eficaz frente a situaciones de riesgo o agresión, activando mecanismos de protección sin dilaciones. Asegurar investigaciones prontas, independientes, imparciales, exhaustivas y transparentes, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos. Garantizar que las investigaciones identifiquen y sancionen tanto a los autores materiales como a los autores intelectuales de las violaciones. constitucional y el sistema jurídico interno. Adoptar protocolos especializados de investigación que consideren como hipótesis principal la labor de defensa de derechos humanos. Asegurar el acceso a la justicia y a recursos judiciales efectivos, incluyendo el derecho a presentar denuncias ante autoridades competentes y a obtener decisiones sin dilaciones indebidas.	En el marco del Plan de Acción Regional (2024–2030), las principales líneas de acción orientadas a la prevención, investigación y sanción de ataques, amenazas o intimidaciones contra personas defensoras comprenden: • (A.1) fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana y de los protocolos de reacción rápida frente a situaciones de riesgo; • (C.3) fortalecimiento de la articulación institucional entre las autoridades de justicia, derechos humanos y el sector ambiental; • (C.5) fortalecimiento de mecanismos de asistencia técnica y jurídica para personas defensoras víctimas de agresiones; • C.7) capacitación y sensibilización de operadores de justicia en la investigación de delitos contra personas defensoras. Las órdenes de la Sentencia SU–546 de 2023 que contribuyen a asegurar la prevención, investigación y sanción de ataques, amenazas o intimidaciones contra personas defensoras ambientales son las siguientes:
-----	--	---	--	--

Obligaciones Sustantivas (Artículo 9)

9.3	Tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o	Esto implica que el Estado debe actuar sin dilaciones burocráticas y dentro de un plazo razonable, con el fin de evitar que el peligro se materialice, que el daño se agrave o que las pruebas se pierdan, garantizando que la protección sea fáctica y temporalmente adecuada a la urgencia de la situación. Por su parte, las medidas efectivas se valoran a partir del resultado concreto del proceso judicial o administrativo, en términos de verdad, justicia material y garantía real de protección.	Garantizar la rendición de cuentas por violaciones cometidas tanto por actores estatales como no estatales. Evitar la impunidad mediante el seguimiento efectivo de los procesos judiciales y la ejecución oportuna de las decisiones. Adoptar medidas de protección para víctimas, testigos, familiares y demás personas involucradas en los procesos judiciales, evitando su revictimización. Fortalecer la articulación institucional entre las autoridades de justicia, derechos humanos y el sector ambiental. Garantizar la protección de las personas defensoras durante los procesos judiciales y asegurar la continuidad de las medidas de protección, independientemente de los avances procesales. Garantizar la reparación integral de las víctimas, incluyendo medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. constitucional y el sistema jurídico interno.	• Orden 17: priorización de la investigación de determinadores y autores intelectuales en territorios críticos; • Orden 18: identificación de obstáculos normativos y logísticos que impiden obtener sentencias definitivas; • Orden 19: establecimiento de indicadores de avance medidos a partir de condenas en firme y del dismantelamiento de estructuras criminales.
-----	---	--	---	--

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú, el plan de acción sobre defensoras y defensores de derechos humanos en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe y la Sentencia SU-546 de 2023.

3. Estado actual del marco normativo e institucional de Colombia en relación con la protección a las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales

9.1 Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad

El artículo 9.1 del Acuerdo de Escazú impone al Estado colombiano la obligación primordial de garantizar un entorno seguro y propicio para que las personas, grupos y organizaciones que defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones ni inseguridad.

Esta disposición, que entró en pleno vigor para el país el 24 de diciembre de 2024, constituye un mandato de carácter preventivo y estructural que exige trascender las medidas de protección individual para avanzar hacia la creación de condiciones sistémicas que permitan el ejercicio efectivo de la defensa ambiental.

En este contexto, la Corte Constitucional ha adoptado el enfoque de seguridad humana como marco interpretativo relevante (sentencias SU-020 de 2022 y SU-546 de 2023), el cual redefine la noción de seguridad al centrarse en la protección del núcleo vital de las personas, en lugar de limitarla a la defensa del Estado o del orden público.

Este enfoque es interseccional y multidimensional, en tanto articula dimensiones políticas, sociales, económicas, ambientales y culturales para garantizar la supervivencia, el bienestar y la dignidad humana.

Desde esta perspectiva, la garantía de un entorno seguro y propicio implica asegurar el denominado trinomio de libertades: (i) la libertad del miedo, mediante la protección frente a amenazas, violencia y hostigamientos; (ii) la libertad de la necesidad, a través de la garantía de condiciones materiales y del acceso a oportunidades que permitan el desarrollo humano; y (iii) la libertad para vivir con dignidad, que supone la

eliminación de condiciones de discriminación, exclusión y estigmatización.

En el caso de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, la seguridad humana implica garantizar un ámbito de actuación libre de represalias, el diseño de planes integrales y articulados de protección, y el fortalecimiento de la seguridad comunitaria, reconociendo que los riesgos son colectivos y afectan a organizaciones y territorios.

Igualmente, comprende el acceso a la información pública como condición habilitante para el ejercicio de la defensa ambiental.

En suma, la obligación contenida en el artículo 9.1 exige al Estado colombiano adoptar un enfoque integral que no solo proteja a las personas defensoras frente a ataques directos, sino que garantice las condiciones materiales, institucionales y sociales necesarias para el ejercicio digno, libre y seguro de su labor en los territorios.

La titularidad de la protección para quienes defienden el entorno se define bajo una noción funcional, atendiendo primordialmente a la labor que las personas realizan y no a un estatus formal o a un reconocimiento legal previo.

En este sentido, la CEPAL (2023) destaca que el Acuerdo de Escazú no establece una definición taxativa, sino que sitúa el concepto en el contexto ambiental para amparar a personas, grupos y organizaciones que actúan de forma individual o colectiva, permanente o esporádica.

Bajo este marco, no se requiere la autoidentificación expresa como persona defensora para acceder a las garantías estatales, lo que permite proteger liderazgos comunitarios, organizaciones informales y guardias étnicas en contextos de alta conflictividad.

En el ámbito nacional, la Defensoría del Pueblo (2020), mediante la Resolución 074, proporcionó un hito normativo al definir al defensor y al líder social como cualquier persona que desarrolle acciones de divulgación, denuncia, monitoreo o protección de los derechos humanos en diversos planos.

Esta definición⁴⁶ administrativa reconoce que dicha labor puede ser ejercida por activistas autónomos, líderes de minería artesanal o comunidades que protegen recursos hídricos de los que dependen para su subsistencia.

Este desarrollo conceptual ha sido validado y profundizado por la jurisprudencia.

La Corte Constitucional (2023), en la Sentencia SU-546, precisó que la categoría de población líder y defensora incluye a voceros de sectores, comunidades o grupos humanos que actúan en función de la defensa de uno o varios derechos.

Al declarar un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), el tribunal reconoció que estos liderazgos enfrentan una situación de especial vulnerabilidad, lo que les otorga una protección constitucional reforzada.

Finalmente, la Corte Constitucional (2024), en su examen de la Ley 2273, reafirmó en la Sentencia C-359 que la protección de estas personas constituye una condición indispensable para asegurar la efectividad del derecho a un ambiente sano en Colombia.

En Colombia, la obligación internacional derivada del artículo 9.1 del Acuerdo de Escazú encuentra un anclaje directo en la Constitución Política de 1991.

Este mandato no crea un nuevo derecho, sino que refuerza, desarrolla y articula obligaciones constitucionales preexistentes en materia de derechos humanos, al vincularlas explícitamente con la protección del ambiente y la defensa del territorio.

Su fundamento se encuentra, en primer lugar, en el artículo 2 de la Constitución, que establece como fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los derechos, proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes y libertades, y asegurar la convivencia pacífica.

Este deber se conecta, además, con la protección del derecho fundamental a la vida (art. 11), el principio de igualdad y no discriminación (art. 13), las libertades de expresión, información y participación (arts. 20, 40 y

74), así como con los deberes ciudadanos de proteger los recursos naturales y el ambiente (art. 95).

De manera especial, se articula con el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano (art. 79), cuyo ejercicio efectivo depende, en gran medida, de que existan condiciones seguras para quienes promueven, defienden y exigen su protección.

Al examinar la constitucionalidad del Acuerdo de Escazú en la Sentencia C-359 de 2024, la Corte Constitucional reafirmó esta interdependencia entre derechos humanos y protección ambiental, y la elevó a una condición necesaria para la garantía del derecho a un ambiente sano.

El tribunal sostuvo que la protección de las personas defensoras del ambiente no es un aspecto accesorio, sino un elemento indispensable para la efectividad de dicho derecho colectivo.

En este sentido, el alcance del artículo 9.1 es amplio y comprende todas aquellas condiciones institucionales, normativas y fácticas que inciden en la existencia de un entorno seguro para el ejercicio de la defensa ambiental, lo que obliga al Estado a interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico interno de manera coherente y sistemática con este mandato.

Esta comprensión ha sido reiterada por la Corte Constitucional. En particular, en la Sentencia SU-546, al referirse a los estándares sobre empresas y derechos humanos, el tribunal señaló que “la protección de ese derecho no se agota en el amparo aislado de cada una de sus manifestaciones, sino que exige, de conformidad con el enfoque de seguridad humana, planes articulados y ordenados que reflejen los objetivos, competencias y procedimientos necesarios para que los líderes y lideresas, que como voceras de sus comunidades reclaman la protección de los derechos humanos, desarrollen sus actividades en un contexto seguro y libre”.

Esta afirmación refuerza la idea de que la obligación estatal prevista en el artículo 9.1 del Acuerdo de Escazú no se satisface con medidas fragmentadas o reactivas, sino que demanda una acción estructural, coordinada y

⁴⁶ “toda persona que, individual o colectivamente, desarrolle acciones tendientes a la divulgación, educación, denuncia, monitoreo, documentación, promoción, defensa, protección o realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano local, regional, nacional e internacional”.

preventiva orientada a garantizar condiciones reales de seguridad para la defensa ambiental.

Finalmente, la garantía de un entorno seguro y propicio debe materializarse de manera efectiva en los territorios, dado que la violencia contra las personas defensoras constituye un problema sistémico y estructural que se concentra en zonas con baja presencia estatal y altos índices de conflictividad. En el plano de la legislación ordinaria, la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) constituye un instrumento relevante para la operacionalización de esta obligación. En particular, su artículo 204 asigna al alcalde o a la alcaldesa distrital o municipal la calidad de primera autoridad de policía en su jurisdicción, con la responsabilidad de garantizar la convivencia y la seguridad.

Esta responsabilidad se complementa con el Decreto 2252 de 2017, el cual define a los mandatarios locales como “primeros respondientes” en la detección temprana de riesgos y en la protección de la población defensora. Bajo el principio de concurrencia, las autoridades departamentales y municipales no pueden delegar la seguridad de la población defensora exclusivamente al nivel nacional; por el contrario, deben adoptar medidas preventivas y de protección conforme a sus propias competencias y capacidades presupuestales. Este marco operativo se fortalece con el Decreto 660 de 2018, que crea el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Dicho programa tiene como objetivos centrales el fortalecimiento organizativo de colectivos sociales, populares, étnicos, de mujeres, ambientales, campesinos y de personas defensoras de derechos humanos en los territorios, así como la implementación de medidas orientadas a prevenir y sancionar la estigmatización contra estas organizaciones.

9.2 Cada Parte adoptará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad de opinión y expresión, al derecho de reunión y asociación pacíficas y al derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los

derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico

El artículo 9.2 del Acuerdo de Escazú se sitúa en el núcleo de la garantía del derecho a defender los derechos humanos en asuntos ambientales, al establecer la obligación estatal de adoptar medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos fundamentales que permiten a las personas, grupos y organizaciones desarrollar su labor. Este mandato incluye, de manera expresa, derechos como la vida, la integridad personal, la libertad de opinión y expresión, la libertad de reunión y asociación pacíficas, la libertad de circulación y el ejercicio de los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales.

En este sentido, el artículo 9.2 no crea derechos nuevos, sino que exige su garantía reforzada en el contexto específico de la defensa ambiental, en coherencia con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, los principios constitucionales y el sistema jurídico interno.

Reconocer todos los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales

El deber de reconocimiento implica afirmar explícitamente que las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales son titulares plenas de derechos fundamentales y que su labor constituye una actividad legítima, protegida y esencial para el funcionamiento de una sociedad democrática.

Este reconocimiento tiene una dimensión normativa, en cuanto delimita el contenido del derecho a defender los derechos humanos dentro del ordenamiento jurídico, y una dimensión simbólica y política, en tanto contribuye a contrarrestar procesos de estigmatización y criminalización.

En el ámbito interno, este reconocimiento encuentra fundamento en la Constitución Política de 1991, que consagra derechos y principios esenciales para la defensa ambiental, como la dignidad humana (art. 1), el derecho a la vida (art. 11), la libertad de expresión (art. 20), el derecho de reunión y manifestación pacífica (art. 37) y la libertad de asociación (art. 38).

El artículo 9.2 del Acuerdo de Escazú refuerza este marco al vincular expresamente estas libertades con el ejercicio de la defensa ambiental, estableciendo un estándar de protección reforzada.

Asimismo, este mandato se articula con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano, particularmente a través de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyos estándares hacen parte del bloque de constitucionalidad y orientan la interpretación y aplicación del derecho interno.

En este contexto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido el derecho a defender los derechos humanos como la posibilidad efectiva de promover, proteger, difundir y exigir su cumplimiento sin limitaciones indebidas ni riesgos, lo que implica no solo su reconocimiento formal, sino también su garantía material, en consonancia con el estándar de Escazú.

En el plano interno, la Corte Constitucional ha reconocido el derecho a defender los derechos humanos como un derecho autónomo, estrechamente vinculado con la participación democrática y el control ciudadano del poder.

Ha señalado que este derecho comprende la facultad de promover, practicar, reclamar y difundir los derechos fundamentales, y ha enfatizado que su ejercicio debe estar libre de amenazas, hostigamientos y represalias (Auto 098 de 2009; Sentencia SU-546 de 2023).

En términos de reconocimiento institucional, la Directiva Presidencial 07 de 2023 constituye un avance relevante al instruir a todas las entidades del orden nacional a promover el respeto y la legitimidad de la labor de las personas defensoras, así como a reconocer públicamente su contribución a la democracia, a la dignidad humana y a la protección del ambiente.

Esta directiva busca incidir en la transformación de las narrativas de estigmatización que han afectado históricamente a quienes ejercen la defensa de derechos.

Finalmente, en el plano internacional, la Opinión Consultiva OC-32/24 de la Corte Interamericana reafirma el carácter autónomo del derecho a defender

los derechos humanos —incluidos los relacionados con asuntos ambientales— y destaca la relevancia de las personas defensoras como actores clave frente a la crisis climática, consolidando su reconocimiento como un componente esencial de los sistemas democráticos.

Proteger todos los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales

Colombia cuenta con una arquitectura normativa e institucional amplia orientada a la prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos.

Este entramado se estructura principalmente a partir del Programa de Prevención y Protección creado mediante el Decreto 4912 de 2011 y reglamentado por el Decreto 1066 de 2015, así como de instrumentos complementarios que incorporan enfoques preventivos, diferenciales y colectivos, como el Decreto 1581 de 2017 (Política Pública de Prevención), el Decreto 2078 de 2017 y el Decreto 660 de 2018 (Ruta de Protección Colectiva), además de diversas instancias intersectoriales de coordinación, entre ellas la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la Comisión del Plan de Acción Oportuna.

En términos institucionales, la implementación de las medidas de protección recae principalmente en el Ministerio del Interior y en la Unidad Nacional de Protección, encargada de diseñar y ejecutar esquemas de protección individual y colectiva.

No obstante, este modelo ha sido objeto de críticas debido a su enfoque predominantemente individual, reactivo y estandarizado, que no logra responder adecuadamente a los riesgos territoriales, colectivos y diferenciados que caracterizan la defensa ambiental, así como por los tiempos prolongados de evaluación, la estandarización de las medidas y la limitada articulación con estrategias preventivas y comunitarias.

En este contexto, el Decreto 2078 de 2017 introduce la ruta de protección colectiva, permitiendo la adopción de medidas orientadas a comunidades y organizaciones, tales como el fortalecimiento de infraestructura, el acompañamiento organizativo y la atención psicosocial.

Por su parte, el Decreto 660 de 2018 constituye un eje fundamental para el fortalecimiento de capacidades comunitarias y el reconocimiento de formas propias de autoprotección, incluidas las guardias indígenas, cimarronas y campesinas, lo que representa un avance hacia un enfoque territorial y colectivo de la seguridad.

Asimismo, en materia de enfoque diferencial, el ordenamiento colombiano ha desarrollado instrumentos específicos dirigidos a atender los riesgos que enfrentan las mujeres defensoras.

El Decreto 1314 de 2016 creó la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, encargada de coordinar la implementación de medidas integrales, mientras que la Resolución 845 de 2021 adoptó el Programa Integral de Garantías para las Mujeres, estructurado en ejes de prevención, protección y garantías de no repetición.

Asimismo, en materia de enfoque diferencial, el ordenamiento colombiano ha desarrollado instrumentos específicos dirigidos a atender los riesgos que enfrentan las mujeres defensoras. El Decreto 1314 de 2016 creó la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, encargada de coordinar la implementación de medidas integrales, mientras que la Resolución 845 de 2021 adoptó el Programa Integral de Garantías para las Mujeres, estructurado en ejes de prevención, protección y garantías de no repetición.

Los avances en la conceptualización de las garantías de seguridad en Colombia se consolidaron sustancialmente a partir del Acuerdo Final de Paz de 2016, el cual introdujo un cambio de paradigma al incorporar enfoques territoriales, étnicos y de género en la defensa de los derechos humanos.

En este contexto, la protección dejó de ser entendida exclusivamente como una reacción individual y reactiva para adoptar, al menos en el plano normativo, una dimensión colectiva y estructural orientada a asegurar la participación democrática.

Como desarrollo de esta visión, a finales de 2022 se formuló el Plan de Emergencia para la Protección de Personas Líderes Sociales, Defensoras de Derechos

Humanos y Firmantes de Paz, adoptado por el Gobierno nacional como hoja de ruta para enfrentar la crisis de seguridad en territorios críticos. Sánchez Casallas (2025) resalta que dicho plan incorporó herramientas como los Puestos de Mando Unificado por la Vida y se fundamentó en la priorización de municipios con altos índices de riesgo. No obstante, la implementación efectiva de estas medidas ha tropezado con obstáculos significativos, tales como la insuficiencia presupuestal, la falta de coordinación interinstitucional y la persistencia de patrones de violencia que ponen en entredicho la eficacia de las acciones a corto plazo.

Asimismo, se identifica que la protección estatal ha tendido a concentrarse en esquemas materiales individuales —como vehículos y escoltas—, lo cual desatiende las vulnerabilidades colectivas y puede debilitar los procesos organizativos de las comunidades. Esta brecha institucional es particularmente crítica en zonas rurales y en territorios afectados por conflictos socioambientales y economías ilegales. Ante la respuesta limitada del Estado, diversas comunidades han desarrollado y fortalecido sus propias estrategias de autoprotección, entre las que destacan las guardias indígenas, cimarronas y campesinas, así como sistemas de alerta temprana comunitaria.

Al respecto, la Corte Constitucional (2023), mediante la Sentencia SU-546, ha subrayado que, aunque instrumentos como el Decreto 660 de 2018 reconocen estas formas de protección, en la práctica dichas iniciativas suelen carecer de un respaldo estatal efectivo y financiero, lo que perpetúa el riesgo para quienes defienden el ambiente y el territorio.

Promover todos los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales

La obligación de promover los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales implica que el Estado no solo debe abstenerse de interferir en su labor o reaccionar frente a agresiones, sino que debe adoptar medidas positivas orientadas a garantizar el ejercicio real y efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad material.

En este sentido, la garantía de la igualdad real y efectiva

impone al Estado el deber de promover activamente el ejercicio de sus derechos, especialmente respecto de grupos en situación de mayor vulnerabilidad, evitando cualquier forma de discriminación (Daza Rojas, 2018).

Aplicado al contexto ambiental, este deber se concreta en el reconocimiento jurisprudencial de la labor de las personas defensoras como una actividad de especial relevancia constitucional.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-359 de 2024, ha exaltado la función de la población líder y defensora como sujetos de especial vulnerabilidad y, en consecuencia, de protección constitucional reforzada.

Este reconocimiento constituye un parámetro obligatorio para la actuación estatal, en tanto exige la adopción de medidas orientadas a fortalecer el ejercicio de sus derechos y a reducir las condiciones estructurales de riesgo en las que desarrollan su labor.

En este marco, la promoción de los derechos de las personas defensoras no se limita a la garantía de su seguridad personal, sino que comprende también la protección de los territorios, el reconocimiento de sus formas propias de organización, la garantía de su participación efectiva y el respeto por sus cosmovisiones.

Esto resulta particularmente relevante en el caso de pueblos indígenas y comunidades rurales, donde la defensa ambiental se encuentra estrechamente vinculada con la identidad cultural y la autonomía territorial.

La categoría de sujeto de especial protección constitucional adquiere, en este contexto, una relevancia central, en tanto habilita la adopción de medidas concretas, adecuadas y diferenciadas según las características del grupo poblacional al que pertenece la persona defensora.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-546 de 2023, ha señalado que la atención prioritaria que demandan quienes ostentan esta condición impone a todas las autoridades públicas la obligación de adoptar medidas orientadas a garantizar la efectividad de dicha protección especial.

En consecuencia, cuanto mayor sea el grado de desprotección o vulnerabilidad, mayor debe ser la intensidad y eficacia de las medidas adoptadas, en coherencia con los principios del Estado Social de Derecho.

Este enfoque adquiere una dimensión particular cuando se reconoce que las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales suelen encontrarse en situaciones de vulnerabilidad interseccional.

Con frecuencia, además de su condición de defensoras, pertenecen a grupos históricamente discriminados o especialmente protegidos constitucionalmente, como pueblos indígenas, mujeres, personas mayores, jóvenes, personas con orientaciones sexuales o identidades de género diversas, personas en situación de desplazamiento forzado, comunidades étnicas o personas con discapacidad.

En estos casos, el deber de promoción exige la adopción de medidas integrales y contextualizadas, que atiendan las particularidades culturales, territoriales y sociales de cada situación.

Así, por ejemplo, en el caso de personas defensoras pertenecientes a pueblos indígenas, la promoción de sus derechos implica no solo garantizar su seguridad personal, sino también el respeto y la protección de sus territorios, el reconocimiento de su cosmovisión y de sus formas propias de organización, la garantía de su participación política efectiva, el respeto por su jurisdicción especial, la preservación de su identidad cultural y el fortalecimiento de su autonomía.

De igual manera, cuando se encuentran en situación de desplazamiento forzado, el Estado debe adoptar medidas que permitan la continuidad de una vida digna y del ejercicio efectivo de sus derechos.

En el plano ejecutivo, la Directiva Presidencial 07 de 2023 reafirma este deber de promoción al establecer que todas las autoridades del orden central deben respetar, promover, facilitar y garantizar las actividades de las personas, colectivos y organizaciones que defienden y promueven los derechos humanos, consolidando así un marco institucional alineado de manera expresa con el estándar previsto en el artículo 9.2 del Acuerdo de Escazú.

9.3 Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo”

Esta obligación no se limita a la reacción frente a hechos consumados, sino que exige una actuación estatal integral, orientada a romper los ciclos de violencia e impunidad que históricamente han afectado a quienes defienden el ambiente y el territorio.

En este sentido, el artículo 9.3 concreta un deber reforzado de debida diligencia del Estado frente a las violaciones de derechos humanos, particularmente en contextos de conflictividad socioambiental.

Desde la Constitución Política de 1991, este deber se articula con principios estructurales como los fines esenciales del Estado de garantizar la efectividad de los derechos (art. 2), el derecho fundamental al debido proceso (art. 29) y el acceso a la administración de justicia (art. 229).

Estos mandatos imponen la obligación de adelantar investigaciones diligentes, imparciales, independientes y efectivas, respetuosas de las garantías procesales y orientadas a asegurar una justicia oportuna.

La ausencia de investigaciones serias o la prolongación injustificada de los procesos no solo vulnera estos derechos, sino que contribuye a la impunidad y a la repetición de las violencias. Asimismo, el deber de prevenir ataques y amenazas se vincula con el principio de prevención, ampliamente desarrollado en el derecho constitucional y ambiental, según el cual el Estado debe adoptar medidas razonables cuando tenga conocimiento de un riesgo cierto o previsible contra los derechos fundamentales.

En el caso de las personas defensoras ambientales, este deber adquiere una especial intensidad debido a la existencia de patrones estructurales de violencia asociados a la defensa del territorio y del ambiente.

El artículo 9.3 se relaciona también con el bloque de constitucionalidad (art. 93), que incorpora los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En este marco, la obligación de investigar y sancionar ha sido desarrollada bajo el principio de debida diligencia reforzada, el cual exige no solo la reacción frente a los hechos, sino también la adopción de medidas eficaces para prevenir, investigar y sancionar las violaciones, así como garantizar su no repetición.

En particular, la Opinión Consultiva OC-32/24 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que este estándar implica fortalecer las capacidades institucionales, judiciales y fiscales para enfrentar los patrones de impunidad, garantizar investigaciones oficiosas, oportunas y exhaustivas, y abordar tanto las agresiones letales como las no letales.

Asimismo, exige incorporar un análisis del contexto territorial, de los intereses económicos y criminales involucrados, y del impacto colectivo que generan las agresiones contra las personas defensoras del ambiente.

En esta misma línea, la Corte Interamericana ha reiterado que la incorporación de un enfoque interseccional no constituye una opción discrecional, sino un mandato jurídico.

En consecuencia, los procesos de investigación y sanción deben reconocer las formas diferenciadas de violencia y riesgo que enfrentan las mujeres defensoras, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, campesinas y rurales, así como otros grupos históricamente discriminados, incorporando medidas específicas que garanticen su acceso efectivo a la justicia.

Un hito fundamental en el ámbito interno es la Sentencia SU-546 de 2023, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional debido a la falla estructural en la protección de los liderazgos sociales.

En el marco del derecho a una justicia efectiva, el tribunal señaló la necesidad imperativa de implementar un plan nacional orientado a fortalecer las rutas de acceso a la justicia, garantizando que las personas líderes y defensoras puedan denunciar a los grupos y organizaciones criminales sin temor a represalias.

Asimismo, estableció que el Estado debe asegurar el desarrollo de investigaciones diligentes, serias, independientes, transparentes y oportunas, que permitan

no solo la identificación de los autores materiales y demás partícipes —incluidos los determinadores—, sino también el análisis de los patrones de victimización contra las personas defensoras, garantizando una respuesta integral y la reparación adecuada a las víctimas.

La Corte enfatizó, además, que la efectividad de estos procesos debe medirse a través de resultados tangibles, estableciendo que el criterio para valorar los avances en la lucha contra la impunidad es, de manera principal, el número de sentencias condenatorias en firme o de acuerdos avalados judicialmente.

Desde la perspectiva institucional, el deber de investigar y sancionar se concreta principalmente en la actuación de la Fiscalía General de la Nación, en virtud de las funciones establecidas en el artículo 250 de la Constitución.

Su actuación se articula con el marco penal general previsto en la Ley 599 de 2000 (Código Penal), que, si bien no contempla un tipo penal autónomo específico para las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, permite la investigación y sanción de estas conductas a través de figuras como el homicidio, las amenazas, el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, los delitos sexuales y el feminicidio.

No obstante, la ausencia de una tipificación específica limita el reconocimiento del carácter particular de estas violencias y exige que las autoridades judiciales incorporen de manera expresa la defensa ambiental como un móvil relevante en la comisión de los delitos, en coherencia con su carácter de actividad constitucionalmente protegida.

En este contexto, la Directiva 002 de 2017 —actualizada por la Directiva 008 de 2023— establece que la labor de defensa de los derechos humanos debe ser considerada como la primera hipótesis investigativa en los casos de agresiones contra personas defensoras.

Asimismo, la Unidad Especial de Investigación, creada mediante el Decreto 898 de 2017, tiene el mandato de contribuir al desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de estos ataques, lo que implica no solo la judicialización de los autores materiales, sino también la identificación de los determinadores y de las estructuras que sostienen estas violencias.

Este enfoque requiere incorporar análisis de

macrocriminalidad, caracterización victimológica y comprensión de los intereses económicos y territoriales en disputa.

Un insumo relevante para evaluar la implementación de estas obligaciones es el informe público presentado por la Fiscalía General de la Nación en 2023, en cumplimiento de la orden 19 de la Sentencia SU-546 de 2023.

Este informe evidencia la persistencia de patrones de criminalidad asociados a la presencia de organizaciones armadas ilegales y de economías lícitas e ilícitas en contextos rurales.

Según la información reportada, el 68 % de los homicidios contra personas defensoras ocurre en zonas rurales, afectando de manera desproporcionada a liderazgos indígenas, afrodescendientes, campesinos y comunitarios.

Asimismo, los niveles de impunidad continúan siendo alarmantes: de acuerdo con la Comisión de Seguimiento, el 88,6 % de los homicidios y desapariciones forzadas registrados entre 2016 y 2023 permanecen sin sentencia judicial en firme.

Estas cifras evidencian que, pese a los avances normativos y jurisprudenciales, la respuesta estatal continúa siendo insuficiente frente al estándar de debida diligencia reforzada exigido por el artículo 9.3 del Acuerdo de Escazú.

La persistencia de la impunidad refleja limitaciones estructurales en la capacidad investigativa y judicial del Estado, especialmente en territorios con alta conflictividad socioambiental, donde confluyen disputas por el control territorial, economías ilegales y una débil presencia institucional.

En suma, aunque Colombia cuenta con un marco jurídico e institucional formalmente alineado con el artículo 9.3 del Acuerdo de Escazú, la brecha entre este estándar y su implementación efectiva sigue siendo significativa.

Superarla requiere no solo el fortalecimiento de las capacidades del aparato judicial y penal, sino también la articulación efectiva entre las medidas de prevención, protección e investigación, en coherencia con un enfoque territorial, interseccional y de seguridad humana, que permita garantizar condiciones reales de justicia y

seguridad para quienes defienden el ambiente.

3. Análisis de los estándares y del camino recorrido por Colombia

A continuación, se presenta el análisis de los estándares establecidos en el Acuerdo de Escazú, en contraste con las respuestas proporcionadas por distintas entidades del Estado colombiano a derechos de petición relacionados con su implementación.

Estas solicitudes permitieron recopilar información de aproximadamente una veintena de instituciones, incluyendo autoridades del nivel nacional, como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Defensoría del Pueblo y otras entidades con competencias en derechos humanos y gestión ambiental, así como diversas CAR y autoridades ambientales territoriales.

Este ejercicio ofrece un panorama amplio sobre el estado actual de implementación del Acuerdo en Colombia, evidenciando tanto avances como limitaciones.

Por un lado, algunas entidades reportan acciones en curso, especialmente en materia de diseño de protocolos, construcción de rutas de atención, fortalecimiento institucional y estrategias de sensibilización orientadas a la protección de personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

Por otro lado, un número significativo de respuestas refleja que gran parte de estas iniciativas se encuentra aún en etapas iniciales o de formulación, y que varias autoridades continúan a la espera de lineamientos nacionales más claros que orienten su actuación.

9.1 Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad

La noción de defensa de los derechos humanos ha sido progresivamente ampliada y contextualizada en el ámbito ambiental, a partir de los desarrollos del Sistema Interamericano, hasta consolidarse en el Acuerdo de Escazú.

Este instrumento reconoce explícitamente la protección del ambiente como parte del sistema de derechos humanos y destaca el papel fundamental de quienes lo defienden en la garantía de los derechos de acceso, la democracia ambiental y la sostenibilidad (Rodríguez, 2024).

El concepto de “entorno seguro y propicio” goza de amplio reconocimiento en el derecho internacional de los derechos humanos y se refiere a las condiciones estructurales, sociales, políticas e institucionales que permiten el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales, sin discriminación, amenazas, hostigamientos ni violencia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que la defensa de los derechos humanos solo puede ejercerse libremente cuando quienes la realizan no son víctimas de agresiones físicas, psíquicas o morales, y que los Estados tienen el deber no solo de adoptar marcos jurídicos adecuados, sino también de garantizar las condiciones fácticas que hagan posible el ejercicio efectivo de esta labor.

En esta misma línea, los Relatores Especiales de las Naciones Unidas⁶⁷ sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos han identificado como elementos esenciales de un entorno seguro y propicio la existencia de marcos normativos adecuados, la lucha contra la impunidad, el funcionamiento independiente de las instituciones nacionales de derechos humanos, políticas eficaces de prevención y protección, y la atención específica a los riesgos diferenciados que enfrentan ciertos grupos, en particular las mujeres defensoras.

Posteriormente, estos elementos fueron adaptados al ámbito ambiental, incorporando dimensiones como la participación significativa, la transparencia, la rendición de cuentas, la diligencia debida en materia de derechos humanos, la educación y el reconocimiento público de la labor de defensa (CEPAL, 2023).

En el contexto colombiano, la Procuraduría General de la Nación⁶⁸ ha adoptado una comprensión del entorno seguro y propicio coherente con estos estándares internacionales, al definirlo como el conjunto de condiciones materiales, institucionales y sociales

⁶⁶ Margaret Sekaggya en el 2013, Michel Forst en el 2016 y John K. Knox en el 2018.

⁶⁷ Respuesta al derecho de petición de la Procuraduría General de la Nación el 18 de noviembre de 2025.

necesarias para que las personas defensoras del ambiente ejerzan su labor sin amenazas, estigmatización ni agresiones. Esta interpretación se articula con su función preventiva, el seguimiento a riesgos específicos, la verificación de medidas de protección y la coordinación interinstitucional.

Las entidades del orden nacional han comenzado a incorporar este estándar en sus marcos de acción. Tanto el MADS⁶⁹ como el Ministerio del Interior⁷⁰ señalaron que las medidas para garantizar un entorno seguro y propicio se desarrollan en el marco de la Política Pública Integral de Garantías para la Labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos (PPIGLDDH). Dicha política no se encuentra plenamente implementada, sino en una fase de construcción⁷¹ y concertación interinstitucional y social. El Ministerio del Interior ha señalado que lidera su formulación mediante un proceso participativo orientado a superar fallas estructurales en materia de prevención, protección, garantías de no repetición y lucha contra la impunidad, mientras que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha brindado asistencia técnica para la incorporación de acciones relacionadas con el respeto, la no estigmatización y el diseño de un sistema de seguimiento con indicadores de producto y resultado. (Ministerio del Interior, 2024; DNP, 2024).

Por su parte, el MADS ha participado activamente en el proceso con el fin de asegurar la inclusión explícita de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales dentro de esta política. Un elemento central es que, en el marco de la Sentencia SU-546 de 2023, se unifique esta política con el Plan Integral ordenado por la Corte Constitucional, de manera que este último funcione como su plan de acción, evitando la duplicidad de instrumentos y promoviendo una respuesta estatal más articulada (COSESU, 2024).

No obstante, organizaciones de la sociedad civil han advertido que persisten desafíos significativos, como la limitada incorporación de propuestas territoriales, la falta de claridad en la ejecución de los recursos asignados —estimados en aproximadamente 89.000

millones de pesos para 2025— y la renuencia de algunas entidades a adoptar transformaciones estructurales en los esquemas de protección existentes (COSESU, 2024). En este escenario, la política se encuentra en una etapa de transición crítica, en la que el principal reto consiste en consolidar un modelo integral de garantías, articulado y con enfoques diferenciales efectivos, particularmente para las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

Por su parte, el Ministerio del Interior ha destacado la implementación de rutas preventivas, la coordinación interinstitucional y los espacios de diálogo territorial, bajo enfoques diferenciales, étnicos y de género. La Defensoría del Pueblo,⁷² a su vez, ha incorporado este concepto como criterio de valoración en la actualización de escenarios de riesgo asociados a alertas tempranas recientes y ha orientado el desarrollo de talleres sobre el Acuerdo de Escazú con liderazgos ambientales en diversos territorios del país, así como el fortalecimiento de sus capacidades institucionales mediante procesos de formación en múltiples regiones.

Desde el ámbito de las autoridades ambientales, la ANLA⁷³ señaló que, si bien no tiene funciones directas de protección, ha adelantado acciones orientadas a fortalecer condiciones de participación seguras en los procesos de licenciamiento ambiental.

Entre ellas, destacó la actualización de su protocolo de participación ciudadana, incorporando enfoques diferenciales y priorizando la atención a comunidades étnicas, territoriales rurales y condiciones de género, así como la realización de diagnósticos previos que permitan identificar características del entorno y habilitar espacios de participación libres de amenazas y restricciones.

De igual forma, se observan avances en la generación de condiciones estructurales relacionadas con el acceso a la información y la participación, mediante estrategias de transparencia activa, creación de micrositios especializados sobre el Acuerdo de Escazú, fortalecimiento de capacidades institucionales y

⁶⁸ Respuesta al derecho de petición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS el 2 de diciembre de 2025.

⁶⁹ Respuesta al derecho de petición del Ministerio del Interior el 1 de diciembre de 2025.

⁷⁰ Ha avanzado a través de diversos espacios de concertación, incluyendo encuentros territoriales realizados entre octubre de 2023 y agosto de 2024, preseminarios de discusión técnica en marzo de 2024, entre otros.

⁷¹ Ha avanzado a través de diversos espacios de concertación, incluyendo encuentros territoriales realizados entre octubre de 2023 y agosto de 2024, preseminarios de discusión técnica en marzo de 2024, entre otros.

⁷² Respuesta al derecho de petición Defensoría del Pueblo el 12 de noviembre de 2025.

⁷³ Respuesta al derecho de petición de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) ANLA el 2 de diciembre de 2025. Expediente: PQRSDPQRSD-9827-2025.

adecuación de espacios de participación en contextos de conflictividad socioambiental.

En este mismo marco, se evidencian avances incipientes en la incorporación del enfoque de género como condición para garantizar un entorno seguro y propicio, particularmente en relación con la participación de mujeres defensoras en asuntos ambientales.

Estas medidas buscan reducir barreras estructurales, prevenir violencias basadas en género y generar condiciones más seguras para el ejercicio de la defensa ambiental.

En el ámbito nacional, la ANLA ha avanzado en la incorporación de medidas afirmativas en sus procesos de participación ciudadana, incluyendo ajustes a sus protocolos para garantizar condiciones más inclusivas, como la habilitación de espacios de cuidado y la adecuación de canales de información accesibles para mujeres rurales.

En este mismo marco, las respuestas institucionales evidencian avances incipientes en la incorporación del enfoque de género como condición para garantizar un entorno seguro y propicio, particularmente en relación con la participación de mujeres defensoras en asuntos ambientales.

Estas medidas buscan reducir barreras estructurales, prevenir violencias basadas en género y generar condiciones más seguras para el ejercicio de la defensa ambiental.

En el nivel territorial, se destacan experiencias como la de la CDA, que ha desarrollado un protocolo con enfoque étnico y de género específico para el bioma amazónico, orientado a la creación de espacios seguros para mujeres y población LGBTIQ+, incluyendo acciones de capacitación en prevención de violencias basadas en género y estrategias de autoprotección.

De igual forma, CORPOCALDAS ha integrado el trabajo comunitario y ambiental como un escenario de protección frente a las violencias contra las mujeres, articulando rutas territoriales de atención a víctimas

dentro de su gestión socioambiental.

Por su parte, entidades como CORPONOR han incorporado los lineamientos de la Ley 1257 de 2008 en sus espacios de participación, orientando acciones para la prevención de la violencia de género y el fortalecimiento del liderazgo de mujeres rurales en la gestión ambiental.

Asimismo, la CRA ha desarrollado iniciativas como la campaña Voces que Persisten y la suscripción de acuerdos orientados a promover la equidad de género en comunidades étnicas.

En el plano institucional, también se evidencia un proceso de consolidación de la arquitectura de implementación del Acuerdo. En particular, se encuentra en trámite⁷⁴ la creación de la COMINESCAZÚ, concebida como instancia de coordinación para la formulación, seguimiento y articulación de la Ruta Nacional de Implementación.

Asimismo, el Estado ha avanzado en la construcción de dicha ruta—con apoyo de la CEPAL—, la cual se encuentra en fase de diagnóstico normativo e institucional, así como en el compromiso con el Plan de Acción Regional sobre personas defensoras al 2030.

Sobre COMINESCAZÚ el MADS⁷⁵ ha señalado que la estrategia central para cumplir el artículo 9 consiste en fortalecer la coordinación permanente con entidades como la Defensoría, la UNP y la Fiscalía, entre otras.

Asimismo, se prevé que, con la expedición del decreto de dicha Comisión, se inicien publicaciones semestrales de informes públicos que incluyan indicadores de avance, dificultades identificadas y mecanismos de seguimiento ciudadano. Esta arquitectura institucional, sin embargo, enfrenta el desafío crítico de la corresponsabilidad.

El análisis de las respuestas revela que muchas de las acciones reportadas, como los protocolos de atención y los sistemas de información, se encuentran aún en una fase de diseño o de implementación incipiente, sin evidencia clara de su aplicación efectiva en los territorios.

⁷⁴ En el 2025 se abrió a consulta pública el decreto por el cual “se crea la Comisión Intersectorial para la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”.

⁷⁵ Respuesta al derecho de petición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS el 2 de diciembre de 2025.

A pesar de este andamiaje normativo en construcción, persiste una brecha operativa derivada de la falta de lineamientos unificados y de la disparidad de enfoques institucionales.

Mientras entidades del nivel nacional como el MADS, el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo promueven una visión estructural y preventiva, la mayoría de las CAR mantienen una interpretación restringida y procedimental.

En la práctica, estas últimas suelen limitar el estándar de “entorno seguro” al cumplimiento de trámites administrativos o a la habilitación de espacios de participación, desplazando la responsabilidad de la seguridad hacia entidades como la UNP o la Fiscalía.

Esta fragmentación institucional debilita la respuesta integral del Estado y desconoce que la prevención del riesgo es intrínseca a la gestión de la conflictividad socioambiental que estas mismas autoridades administran. En este contexto, Colombia atraviesa una transición decisiva en la implementación del artículo 9.1 del Acuerdo de Escazú.

Desde la experiencia de Ambiente y Sociedad, el principal reto no radica en la creación de nuevas definiciones, sino en integrar de manera expresa la defensa del ambiente y del territorio dentro del marco general de protección de los derechos humanos.

En definitiva, la consolidación de un entorno seguro y propicio exige superar la dispersión de funciones y avanzar hacia un modelo sistémico en el que el ejercicio de la defensa ambiental —con enfoque de género— se garantice mediante respuestas reales, articuladas y territorialmente efectivas, y no a través de meros formalismos.

9.2 Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso,

teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico

Conforme a la Guía de Implementación del Acuerdo, esta disposición incorpora elementos normativos centrales. En primer lugar, impone una obligación de resultado cualificada: las medidas deben ser “adecuadas y efectivas”, lo que prohíbe respuestas meramente formales o declarativas.

Esto exige que la acción estatal sea idónea, oportuna y pertinente, ajustándose a los contextos territoriales y a los riesgos diferenciados —étnicos, de género y generacionales— que enfrentan las personas defensoras. En segundo lugar, estructura la obligación estatal mediante la tríada de reconocer, proteger y promover, configurando dimensiones interdependientes orientadas no solo a reaccionar frente a la violencia, sino también a transformar las causas estructurales de la conflictividad y garantizar un entorno cívico seguro bajo el paradigma de la seguridad humana.

Reconocer todos los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales

El deber de reconocer implica la incorporación expresa de los derechos de las personas defensoras ambientales en los marcos normativos, las políticas públicas y las prácticas institucionales, así como el reconocimiento de la legitimidad y del valor social de su labor.

Este reconocimiento supone, además, la eliminación de prácticas de estigmatización, negación o invisibilización, así como la adopción de enfoques que permitan comprender la defensa del ambiente y del territorio como una forma legítima de defensa de los derechos humanos.

En este punto, resulta relevante no solo el estándar previsto en el Acuerdo de Escazú, sino también el Primer Plan de Acción sobre Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, que contempla, entre sus componentes, la generación de conocimiento y el

reconocimiento de la labor de las personas defensoras.

Estos componentes se relacionan directamente con la obligación de reconocimiento prevista en el artículo 9.2.

Aunque la ANLA no hace parte de la instancia nacional encargada de la implementación formal del Plan de Acción, ha reportado avances relevantes en el eje de conocimiento.⁷⁷ Entre ellos se destaca el desarrollo de un módulo del Sistema de Transformación de la Conflictividad Socioecológica, orientado al análisis de información sobre presuntas situaciones de riesgo que afectan la labor de defensa de los derechos humanos en asuntos ambientales en el marco de sus competencias. Este proceso, aún en desarrollo, busca facilitar el acceso a información relevante para la adopción de medidas que garanticen la participación de personas defensoras en los trámites ambientales.

Adicionalmente, durante la vigencia 2024, la ANLA adelantó un proceso de caracterización de personas defensoras ambientales y organizaciones socioambientales, del cual derivó una estrategia de relacionamiento estructurada en tres componentes: (i) relacionamiento institucional, (ii) acceso a la información y (iii) participación, orientados a mejorar la interacción, los canales de comunicación y el ejercicio de una participación inclusiva y efectiva.⁷⁸

En el eje específico de reconocimiento, la ANLA⁷⁹ reportó la implementación de acciones pedagógicas y de sensibilización al interior de la entidad, orientadas a posicionar el enfoque de derechos de acceso del Acuerdo de Escazú y la protección de personas defensoras ambientales en la cultura organizacional y en los procesos de toma de decisiones, así como la difusión de piezas comunicativas dirigidas al público general.

En otras entidades, se identifican también avances en la dimensión de reconocimiento, aunque de manera heterogénea y con distintos niveles de profundidad.

El Ministerio del Interior, por ejemplo, reconoce

explícitamente a las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales como sujetos de especial protección constitucional, en atención a los altos niveles de riesgo que enfrentan, y ha vinculado este reconocimiento con la necesidad de garantizar entornos libres de estigmatización.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha avanzado en la caracterización del rol y la relevancia social de las personas defensoras, incorporando herramientas pedagógicas orientadas a fortalecer su autoidentificación y visibilizar su labor en los territorios.

En esta misma línea, se evidencian avances en la incorporación del enfoque de género dentro de las acciones de reconocimiento, particularmente en relación con las mujeres defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

La Defensoría del Pueblo, por ejemplo, incluyó en la Alerta Temprana 019 de 2023 un análisis específico sobre los riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres lideresas y defensoras, así como el seguimiento a su situación en territorios con altos niveles de conflictividad, como Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño.

Por su parte, el MADS ha priorizado la implementación del Acuerdo de Escazú con énfasis en mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes, promoviendo espacios de diálogo como el foro Mujeres, Territorio y Escazú y encuentros regionales con mujeres indígenas orientados a la justicia ambiental.

En el nivel territorial, algunas CAR han desarrollado acciones de reconocimiento de carácter simbólico y comunicativo y, de manera incipiente, con enfoque de género.

Se destacan iniciativas como las adelantadas por CORPOCALDAS, que incluyen ejercicios de sensibilización mediante herramientas pedagógicas y culturales orientadas a visibilizar las realidades de las personas defensoras, así como estrategias de

⁷⁷ Respuesta al derecho de petición de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) ANLA el 2 de diciembre de 2025. Expediente: PQRSDPQRSD-9827-2025.

⁷⁸ Respuesta al derecho de petición de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) ANLA el 2 de diciembre de 2025. Expediente: PQRSDPQRSD-9827-2025.

fortalecimiento de liderazgos femeninos en distintos municipios, brindando herramientas técnicas y vivenciales que contribuyen al reconocimiento de las mujeres como actoras clave en la gestión ambiental.

De igual forma, entidades como CORPONOR han asumido compromisos institucionales de no criminalización ni represalias frente al ejercicio de la defensa ambiental, mientras que la ANLA ha incorporado el enfoque de protección a defensoras en procesos pedagógicos internos y en la difusión de contenidos institucionales, orientados a posicionar este enfoque en su cultura organizacional.

Estas acciones reflejan avances relevantes en el reconocimiento del valor social de la labor de defensa, aunque aún limitados en su alcance estructural y en su consolidación como política institucional homogénea.

El análisis de las respuestas institucionales evidencia que, si bien existe un reconocimiento creciente de la legitimidad y del valor social de la labor de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, este se expresa de manera fragmentada — oscilando entre enfoques normativos, institucionales y simbólicos, así como avances incipientes en materia de género— y no se traduce de forma consistente en medidas estructurales orientadas a prevenir la estigmatización y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

Proteger todos los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales

El deber de protección supone la adopción de medidas orientadas a prevenir, evitar y responder frente a vulneraciones de derechos, incluidas aquellas perpetradas por actores no estatales, en aplicación del principio de debida diligencia.

En relación específica con el derecho a la vida, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación general núm. 36, ha señalado que

los Estados deben adoptar medidas especiales de protección para las personas cuya vida se encuentre expuesta a riesgos particulares, reconociendo de manera expresa que entre estas se encuentran las personas defensoras de derechos humanos.

De manera complementaria, los desarrollos del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos han precisado que las medidas de protección deben reforzar tanto la seguridad como el pleno respeto de los derechos, incorporando enfoques interseccionales y prestando especial atención a los riesgos diferenciados que enfrentan mujeres defensoras, pueblos indígenas, comunidades rurales y otros grupos históricamente marginados.

Estos estándares se han traducido en principios orientadores de prácticas de protección eficaces, entre ellos: el enfoque basado en derechos humanos, la inclusión, la perspectiva de género, la comprensión integral de la seguridad, la flexibilidad y la participación activa de las propias personas defensoras en el diseño, la implementación y la evaluación de las medidas.

En términos operativos, los estándares internacionales reconocen la adopción de medidas como la creación de unidades especializadas, sistemas de alerta temprana, esquemas de protección física, protocolos de atención integral y, en casos extremos, programas de reubicación temporal.

En el ámbito nacional, la defensoría del pueblo ha acogido el concepto de entorno seguro como criterio de valoración en la actualización de los escenarios de riesgo correspondientes a las Alertas Tempranas 019 de 2023 y 007 de 2024. Desde la Delegada de Derechos Colectivos y del Ambiente de la Defensoría del Pueblo,⁷⁹ se ha realizado una clasificación temática de conflictos asociados a asuntos ambientales, a partir de una matriz de identificación que se diligencia y actualiza con base en la información suministrada por las distintas regiones del país. Entre 2020 y 2025, el Estado ha emitido 364 alertas, de las cuales varias cuentan con informes de cumplimiento parcial.⁸⁰

⁷⁹ Respuesta derecho de petición Defensoría del Pueblo el 12 de noviembre de 2025

⁸⁰ Respuesta derecho de petición Defensoría del Pueblo el 12 de noviembre de 2025.

Por su parte, las entidades reportaron diversas acciones en esta materia, que evidencian avances en la adopción de medidas operativas de protección, aunque de manera fragmentada y con alcances diferenciados. La ANLA informó la creación de un protocolo para la recepción, el manejo y el traslado de información sobre situaciones de riesgo identificadas en campo hacia autoridades competentes, como la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación, incorporando criterios de consentimiento informado de las personas defensoras. Asimismo, señaló avances en la incorporación de variables de protección en los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental, con el fin de fortalecer la prevención de riesgos en proyectos sujetos a licenciamiento.

En el nivel nacional, el MADS⁸¹ reportó la realización de mesas interinstitucionales con la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación y otras entidades, así como el diseño en curso de un Protocolo de Atención Integral para Defensores Ambientales en Situación de Riesgo. Estas acciones se articulan con su participación en espacios como el Sistema Nacional de Garantías y otras instancias de coordinación interinstitucional, como la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) y el Centro de Análisis para la Acción y Transformación Social (COATS).

Por su parte, el Ministerio del Interior,⁸² en su calidad de entidad coordinadora, destacó la implementación del Programa Integral de Prevención (PIP), la activación de rutas territoriales y el fortalecimiento de esquemas de protección colectiva en contextos de conflictividad socioambiental. La Defensoría del Pueblo,⁸³ a su vez, ha avanzado en la actualización de escenarios de riesgo mediante el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), la caracterización de personas defensoras ambientales y el ajuste de rutas institucionales de protección, incluyendo la emisión de alertas y el seguimiento a su cumplimiento.

En el marco del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Sentencia SU-546 de 2023, el Proceso

Nacional de Garantías (PNG) ha experimentado una reactivación significativa, aunque persisten desafíos estructurales que limitan su operatividad efectiva. En este contexto, las Mesas Nacional y Territoriales de Garantías se han consolidado como el principal escenario de interlocución entre el Estado y la sociedad civil para la concertación de medidas de protección bajo el paradigma de la seguridad humana (COSESU, 2024).

Tras cuatro años de inactividad, la Mesa Nacional de Garantías fue reinstalada el 11 de julio de 2024 y contó con una segunda sesión en enero de 2025, orientada a definir rutas para la protección de la vida e integridad de los liderazgos sociales (Ministerio del Interior, 2025). A nivel territorial, se ha avanzado en la instalación de 24 mesas en distintos departamentos del país,⁸⁴ lo que refleja un esfuerzo por territorializar este mecanismo (Defensoría del Pueblo, 2025; COSESU, 2024). Sin embargo, estos avances coexisten con limitaciones importantes. El incumplimiento de la periodicidad trimestral ordenada por la Corte, las constantes reprogramaciones y la falta de asignación presupuestal específica por parte de autoridades territoriales han debilitado la continuidad y la efectividad de estas instancias. A ello se suma que solo una parte de los departamentos ha incorporado estas mesas en sus instrumentos de planificación, lo que restringe su sostenibilidad institucional (Ministerio del Interior, 2025; COSESU, 2024).

En paralelo, el modelo de protección se encuentra en una fase de transición hacia la PPIGLDDH, la cual busca articular el Plan Integral ordenado por la Corte Constitucional con los estándares del Acuerdo de Escazú (Ministerio del Interior, 2025; DNP, 2025). No obstante, esta transición aún no se traduce plenamente en transformaciones estructurales. Aunque la Unidad Nacional de Protección ha reportado avances en procesos de modernización y un alto número de evaluaciones de riesgo, persisten cuestionamientos sobre el carácter predominantemente reactivo y militarizado de los esquemas de protección, así como sobre la insuficiente incorporación de enfoques diferenciales y preventivos. Estas preocupaciones se ven agravadas por restricciones

⁸¹ Respuesta al derecho de petición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS el 2 de diciembre de 2025.

⁸² Respuesta al derecho de petición del Ministerio del Interior el 1 de diciembre de 2025.

⁸³ Respuesta al derecho de petición Defensoría del Pueblo el 12 de noviembre de 2025

⁸⁴ Antioquia, Valle del Cauca, Chocó, Caldas y Norte de Santander, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2025; COSESUCOSESU, 2024).

presupuestales proyectadas para 2025, que podrían afectar tanto las rutas individuales como las colectivas (COSESU, 2024; Unidad Nacional de Protección, 2025).

En términos de respuesta inmediata, se han implementado herramientas como la Línea Vida 103 y el fortalecimiento de canales de reacción institucional; sin embargo, su efectividad continúa siendo limitada en contextos rurales y en territorios con baja conectividad, donde además se evidencian fallas en la articulación con la Fuerza Pública frente a las alertas emitidas (COSESU, 2024; Ministerio del Interior, 2025).

Frente a la ausencia de lineamientos nacionales claros y unificados en materia de protección ambiental, algunas autoridades territoriales han desarrollado de manera autónoma instrumentos específicos, como rutas de atención y protocolos con enfoque étnico y de género, particularmente en regiones como la Amazonía y el norte de Caldas (CDA, 2025; CORPOCALDAS, 2025).

En conjunto, este panorama evidencia que, si bien la arquitectura institucional de protección ha mostrado avances en su reactivación y expansión, su efectividad continúa condicionada por limitaciones estructurales, tales como la fragmentación institucional, la débil articulación territorial, la persistencia de enfoques reactivos y la insuficiencia de recursos.

En este contexto, la protección efectiva de las personas defensoras sigue dependiendo de la superación de dinámicas de gestión burocrática y del fortalecimiento de la voluntad política de las entidades territoriales para asumir un rol activo como primeros respondientes en la mitigación de riesgos (COSESU, 2024).

El análisis presupuestal refuerza este diagnóstico, al evidenciar que la protección de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales enfrenta una barrera estructural asociada a la baja asignación de recursos, lo que pone en entredicho la efectividad de las medidas adoptadas.

En particular, se observa una reducción significativa en la financiación de los esquemas de protección, como lo demuestra el recorte del 37,1 % en el presupuesto de la UNP para las rutas individual y colectiva proyectado

para 2025. Esta tendencia contrasta con la centralidad que el discurso institucional otorga a la protección de las personas defensoras y sugiere una desconexión entre las obligaciones asumidas y los recursos efectivamente destinados para su cumplimiento. A ello se suma que el gasto en protección de personas defensoras representa una proporción marginal dentro del presupuesto nacional, inferior incluso al 1 x 1.000, lo que refleja una baja priorización frente a otros compromisos fiscales.

En el nivel territorial, la situación es aún más crítica: la mayoría de las CAR reportaron no contar con rubros presupuestales específicos para la implementación del Acuerdo de Escazú, integrando estas acciones de manera residual dentro de sus gastos corrientes. En este escenario, la limitada disponibilidad de financiamiento no solo restringe la capacidad operativa del Estado, sino que profundiza la brecha entre el reconocimiento formal de los derechos de las personas defensoras y la garantía efectiva de su protección en los territorios, en contravía de la obligación de adoptar medidas adecuadas y efectivas prevista en el artículo 9.2 del Acuerdo de Escazú.

En el nivel territorial, algunas CAR han desarrollado instrumentos específicos orientados a la protección de personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, evidenciando avances en la operacionalización de este componente. CORPOCALDAS, por ejemplo, cuenta con una Ruta de Atención para Defensores y Defensoras Ambientales que incluye procedimientos para la identificación de amenazas, la activación de mecanismos de protección y la provisión de asistencia psicosocial, además de liderar espacios de articulación interinstitucional en el territorio.

De igual forma, la CDA ha avanzado en la formulación de un protocolo con enfoque étnico y de género adaptado al contexto del bioma amazónico, complementado con la adopción de medidas de seguridad operativa para el trabajo en campo.

Por su parte, la CAR Cundinamarca ha desarrollado protocolos internos y participa en la Red Interinstitucional de Apoyo a las Veedurías (RIAV), orientada a coordinar respuestas institucionales frente a situaciones de riesgo.

En este contexto, se evidencian también avances en la

incorporación del enfoque de género como parte de las medidas de protección, particularmente a nivel territorial. Algunas autoridades ambientales han comenzado a diseñar herramientas orientadas a atender los riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres defensoras en contextos de conflictividad socioambiental.

En el caso de la CDA, este enfoque se traduce en la identificación de conductas vulneratorias específicas y en la adopción de medidas preventivas frente a amenazas y dinámicas de estigmatización que afectan de manera particular a las lideresas. A su vez, CORPOCALDAS ha impulsado estrategias de fortalecimiento de liderazgos femeninos en distintos municipios, promoviendo el trabajo comunitario como un escenario de protección frente a las violencias basadas en género, mientras que CORPONOR ha incorporado los lineamientos de la Ley 1257 de 2008 en sus espacios de participación, orientando acciones para la prevención de violencias contra las mujeres y el fortalecimiento del liderazgo de mujeres rurales en la gestión ambiental. No obstante, estos avances continúan siendo puntuales y no responden aún a una política institucional homogénea.

La incorporación del enfoque de género en las medidas de protección depende, en gran medida, de iniciativas locales, lo que evidencia la ausencia de lineamientos nacionales claros que orienten su implementación de manera sistemática en el sector ambiental. En un plano más amplio, el análisis evidencia que las medidas de protección siguen siendo desiguales en su desarrollo y alcance. Si bien algunas entidades han adoptado protocolos específicos, rutas de atención y mecanismos de articulación, la mayoría de las autoridades ambientales consultadas no cuentan con instrumentos institucionalizados orientados a la protección de personas defensoras ambientales. En múltiples respuestas, estas entidades señalaron que su actuación se limita a sus competencias misionales, remitiendo la responsabilidad principal a otras instancias del Estado.

Promover todos los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales

El deber de promover exige una actuación estatal proactiva orientada a fortalecer las capacidades, condiciones y entornos que permitan el ejercicio

efectivo de la defensa ambiental.

A diferencia de las dimensiones de reconocimiento y protección, esta obligación implica no solo evitar daños o responder a riesgos, sino generar condiciones habilitantes sostenidas en el tiempo, mediante procesos de formación, apropiación social del conocimiento, fortalecimiento organizativo y transformación de la cultura institucional.

En este marco, las respuestas institucionales evidencian avances en el desarrollo de herramientas pedagógicas, estrategias de sensibilización y procesos de fortalecimiento de capacidades dirigidos tanto a la ciudadanía como a las propias entidades públicas.

La Defensoría del Pueblo, por ejemplo, se encuentra diseñando una bitácora-cartilla sobre el Acuerdo de Escazú, orientada a fomentar el autorreconocimiento del rol de las personas defensoras mediante ejercicios prácticos y a brindar orientaciones para enfrentar situaciones de riesgo.

En una línea similar, CORPOCALDAS ha desarrollado herramientas pedagógicas innovadoras, como el Cubo de la Implementación y recursos narrativos como el cuento El río Amor y su defensa ambiental, orientados a sensibilizar a las comunidades sobre la importancia de la defensa del territorio y la protección de sus liderazgos. Asimismo, algunas entidades han avanzado en procesos de alfabetización y acceso a la información como mecanismo de empoderamiento ciudadano.

CORPONOR, por ejemplo, ha implementado campañas de alfabetización digital y ambiental para fortalecer el conocimiento y ejercicio del derecho de acceso a la información pública ambiental, contribuyendo así a la apropiación de los derechos de acceso previstos en el Acuerdo.

En materia de fortalecimiento de capacidades, se identifican iniciativas relevantes orientadas a consolidar liderazgos territoriales y organizativos. La CRA ha impulsado la creación de un semillero ambiental étnico, dirigido a niños, niñas, comunidades indígenas y al pueblo Rrom, promoviendo la transmisión de saberes ancestrales y el conocimiento del Acuerdo de Escazú. De igual forma, ha desarrollado campañas como Voces que Persisten,

orientadas al fortalecimiento del liderazgo de mujeres y jóvenes en la gestión ambiental.

Por su parte, la ANLA reporta la realización de múltiples espacios de formación, tanto internos como externos, incluyendo encuentros pedagógicos con organizaciones sociales y plataformas defensoras, así como eventos de alto nivel como el Congreso Internacional sobre Sostenibilidad Ambiental y espacios en el marco de la COP 16, orientados a visibilizar el rol de las personas defensoras y promover el diálogo multiactor sobre su protección.

Otras autoridades, como la CARDER, han desarrollado programas estructurados como la Escuela de Liderazgo Ambiental y Comunitario (ESLAC), así como espacios de formación juvenil y comunitaria que buscan cualificar la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental.

En una línea complementaria, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) ha impulsado iniciativas de reconocimiento público, como la convocatoria Comprometidos con el Ambiente, orientadas a exaltar y visibilizar la labor de personas y organizaciones comprometidas con la defensa del territorio.

La promoción también implica transformaciones en la cultura institucional. En este sentido, el MADS, en el marco del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 4063, lidera el diseño de una estrategia nacional de sensibilización y comunicación orientada a posicionar la relevancia de la defensa de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Asimismo, entidades como CORPONOR proyectan la implementación de programas de formación en derechos humanos ambientales dirigidos tanto a funcionarios públicos como a líderes comunitarios, mientras que la Defensoría del Pueblo ha fortalecido la capacitación de defensores públicos en el derecho a defender derechos y en el alcance de la Sentencia SU-546 de 2023, con el fin de mejorar el acceso a la justicia de esta población.

Finalmente, algunas acciones de reconocimiento

simbólico contribuyen también a esta dimensión de promoción. CORPOCALDAS, por ejemplo, ha desarrollado homenajes públicos a personas defensoras ambientales como estrategia para legitimar su labor y contrarrestar la estigmatización, mientras que la ANLA ha promovido espacios de discusión de alto nivel con participación de actores institucionales, expertos y liderazgos sociales.

No obstante, resulta relevante señalar que, si bien estas iniciativas representan avances importantes, muchas de ellas no se encuentran formalmente articuladas con el Plan de Acción regional ni con una política nacional consolidada, lo que evidencia una brecha en términos de coherencia, sostenibilidad e impacto.

En consecuencia, la promoción de los derechos de las personas defensoras en Colombia continúa dependiendo, en gran medida, de esfuerzos institucionales dispersos, lo que limita su capacidad para generar transformaciones estructurales en el entorno cívico y ambiental.

9.3 Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo

El artículo 9.3 constituye una obligación operativa que exige a los Estados adoptar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar cualquier agresión contra personas defensoras ambientales.

Esta disposición materializa los deberes estatales de protección mediante dos dimensiones interdependientes: la preventiva, orientada a asegurar un entorno seguro y propicio, y la de respuesta, que se activa ante la vulneración consumada de derechos.

Dimensión preventiva

La prevención constituye un eje transversal del Acuerdo, en tanto no se limita a la reacción frente al riesgo, sino que implica la creación de condiciones

estructurales orientadas a reducir la conflictividad, evitar la estigmatización y fortalecer la legitimidad de la labor de defensa ambiental.

Las respuestas a los derechos de petición evidencian avances en el desarrollo de instrumentos orientados a esta dimensión, aunque con importantes limitaciones en su articulación, cobertura territorial y alcance. El Ministerio del Interior,⁸⁵ por ejemplo, destaca la coordinación del PIP y la activación del Protocolo de Garantías como mecanismos de articulación interinstitucional frente a riesgos colectivos, así como el acompañamiento a autoridades territoriales para la activación de rutas preventivas y el seguimiento a alertas tempranas en contextos de conflictividad socioambiental.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo continúa consolidando el SAT, incluyendo instrumentos específicos como la Alerta Temprana 007 de 2024 para el bioma amazónico, que incorpora recomendaciones dirigidas a la protección de personas defensoras en múltiples territorios.

Desde el sector ambiental, la ANLA⁸⁶ ha avanzado en la implementación de protocolos de alertas tempranas y en la gestión de la conflictividad socioecológica, orientados a identificar tensiones y riesgos en el marco de sus actuaciones administrativas.

Asimismo, ha adoptado lineamientos para garantizar entornos seguros en los espacios de participación, incluyendo mecanismos que permiten la participación anónima y el uso de canales escritos o digitales que reducen la exposición pública de las personas defensoras.

A nivel territorial, algunas CAR han desarrollado instrumentos operativos relevantes, como protocolos de seguridad para salidas a campo (CDA), rutas de atención para personas defensoras (CORPOCALDAS) y mecanismos de identificación de riesgos articulados con redes interinstitucionales (CAR Cundinamarca). Estas experiencias reflejan esfuerzos por incorporar un enfoque preventivo en la gestión ambiental, aunque de manera heterogénea y sin lineamientos nacionales unificados.

De igual forma, el MADS⁸⁷ ha reportado acciones de prevención a través del programa Alerta por mi Ambiente, orientado a fortalecer el control social, la transparencia y la identificación temprana de riesgos, mediante la canalización de información hacia entidades competentes, como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la UNP, así como la promoción de la rendición de cuentas y el acceso oportuno a información pública ambiental.

Dimensión de respuesta: investigación y sanción

Cuando, pese a las medidas de prevención, se producen ataques o vulneraciones, el artículo 9.3 impone a los Estados la obligación de investigar, sancionar y reparar. Este estándar exige que las medidas adoptadas sean apropiadas, es decir, acordes con la gravedad de los hechos y con el contexto; efectivas, en términos de producir resultados concretos; y oportunas, lo que implica actuar sin dilaciones indebidas.

El estándar internacional de derechos humanos exige que toda investigación de presuntas violaciones cometidas contra personas defensoras sea independiente, imparcial, pronta, exhaustiva, eficaz, fiable y transparente, con independencia de que los presuntos responsables sean particulares o agentes estatales.

Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la falta de una investigación efectiva frente a denuncias de violaciones puede constituir, en sí misma, una vulneración autónoma del derecho a un recurso efectivo (CEPAL, 2023). El deber de sancionar implica que los Estados deben asegurar consecuencias jurídicas reales, proporcionales y disuasorias frente a los ataques, amenazas o intimidaciones.

La Guía de Implementación subraya que la lucha contra la impunidad constituye un componente central de la protección, en tanto los contextos de impunidad estructural incrementan los riesgos,

⁸⁵ Respuesta al derecho de petición del Ministerio del Interior el 1 de diciembre de 2025.

⁸⁶ Respuesta al derecho de petición de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) el 2 de diciembre de 2025. Expediente: PQRSDPQRSD-9827-2025

⁸⁷ Respuesta al derecho de petición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS el 2 de diciembre de 2025.

reproducen patrones de violencia y debilitan la confianza en las instituciones (CEPAL, 2023).

Por su parte, el artículo 9.3 debe interpretarse de manera coherente con el derecho a la reparación integral, reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos. Conforme al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuando se constata una violación, el Estado debe garantizar medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción—incluidos actos públicos de reconocimiento— y garantías de no repetición, tales como reformas normativas, institucionales o de política pública.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que los Estados deben aplicar un estándar de debida diligencia reforzada en los casos de agresiones contra personas defensoras ambientales, lo que implica garantizar investigaciones imparciales, oportunas y efectivas, explorar todas las líneas de investigación y adoptar una perspectiva interseccional que atienda los riesgos diferenciados que enfrentan mujeres, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas (CIDH, 2025).

Asimismo, la Corte ha advertido sobre la existencia de un clima general de criminalización contra las personas defensoras ambientales, caracterizado por el uso indebido del derecho penal, las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPPs por sus siglas en inglés) y otras formas de acoso judicial.

Estas acciones, aunque formalmente legales, tienen como finalidad castigar o desincentivar la participación en asuntos de interés público, generando cargas económicas y procesales desproporcionadas que producen un efecto amedrentador (chilling effect) no solo sobre la persona demandada, sino sobre la comunidad en su conjunto (CIDH, 2025).

Frente a ello, la Corte Interamericana ha exhortado a los Estados a revisar y derogar normas incompatibles con la Convención Americana que faciliten la criminalización, establecer mecanismos para identificar y desestimar de manera temprana acciones judiciales infundadas con fines intimidatorios, y fortalecer la capacitación de operadores judiciales, autoridades administrativas

y fuerza pública en estándares interamericanos de protección.

Este deber implica, además, prevenir el uso del aparato judicial como herramienta de persecución contra quienes ejercen la defensa del ambiente, en línea con precedentes como el caso Baraona Bray vs. Chile, en el que se evidenció cómo el derecho penal puede ser instrumentalizado para sancionar expresiones críticas en asuntos de interés público ambiental (CIDH, 2025; Torres Rico y Sanabria Rodríguez, 2025).

Este desarrollo jurisprudencial constituye un avance significativo en la consolidación del derecho a defender el ambiente como pilar de la democracia ambiental y refuerza el contenido normativo del artículo 9 del Acuerdo de Escazú, cuyo valor interpretativo ha sido expresamente reconocido por la Corte Interamericana.

Las respuestas a los derechos de petición permiten constatar que, aunque existen avances relevantes en materia de investigación penal y judicialización de agresiones contra personas defensoras, estos no se encuentran suficientemente articulados con las estrategias de prevención y protección adelantadas por otras entidades del Estado.

En el caso colombiano, este deber se articula con el marco constitucional y ha sido desarrollado por la jurisprudencia, particularmente a partir de la Sentencia SU-546 de 2023.

En este marco, la Corte Constitucional ordenó fortalecer las rutas de acceso a la justicia y avanzar hacia investigaciones que permitan identificar patrones de macrocriminalidad, superando el análisis fragmentado de casos individuales.

Desde la perspectiva institucional, la Fiscalía General de la Nación ha reportado avances en el fortalecimiento de sus capacidades investigativas. Entre estos, destaca la implementación de las Directivas 002 de 2017 y 008 de 2023, que establecen como hipótesis principal la labor de defensa de los derechos humanos y refuerzan la obligación de investigar no solo a los autores materiales, sino también a los determinadores o autores intelectuales.

Asimismo, ha consolidado un modelo de datos abiertos que permite consultar información sobre noticias criminales del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), incluyendo variables como tipo de delito, ubicación, estado procesal y características de las víctimas.

En términos de resultados, la Fiscalía reporta que, para el periodo 2016–2024, ha conocido 1.372 casos de homicidios contra personas defensoras, de los cuales ha tramitado 1.322, obteniendo 227 sentencias, de las cuales 217 son condenatorias.

Asimismo, informa avances en la identificación de determinadores, con 20 sentencias que establecen su responsabilidad y 111 personas vinculadas en esta calidad dentro de procesos en curso. Adicionalmente, algunas entidades han incorporado mecanismos para facilitar la denuncia y la reacción institucional.

Se destacan la habilitación de canales seguros y anónimos por parte de autoridades como CORPONOR y CORALINA, así como la implementación de herramientas tecnológicas como la Línea Vida 103 y el Chat de Reacción Inmediata, orientadas a mejorar la respuesta frente a situaciones de riesgo inminente.

Asimismo, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Ambiente han reportado espacios de articulación interinstitucional con la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y la UNP para el seguimiento de casos específicos. No obstante estos avances, el contraste con información proveniente de la sociedad civil evidencia una brecha significativa entre el marco normativo y su implementación efectiva.

Según la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia SU-546 de 2023 (COSESU), el 88,6 % de los asesinatos y desapariciones de personas defensoras registrados entre 2016 y 2023 permanecen en la impunidad, lo que refleja limitaciones estructurales en la capacidad del sistema judicial. A ello se suma que, en el 61,7 % de las sentencias analizadas, no se reconoce la calidad de la víctima como persona defensora, lo que impide la incorporación de un enfoque diferencial y limita la comprensión de los móviles asociados a la defensa del territorio y del ambiente.

Asimismo, el uso extendido de preacuerdos —presente

en el 66,9 % de los casos— plantea desafíos en términos de verdad y justicia, al dificultar la identificación de patrones de macrocriminalidad y la atribución de responsabilidad a los determinadores.

Estas limitaciones se ven agravadas por factores como la desconfianza institucional, asociada a denuncias de filtraciones de información y posibles vínculos de funcionarios con estructuras criminales en los territorios.

Particularmente crítica es la situación de las mujeres defensoras, frente a la cual se evidencia una inactividad procesal alarmante: el 98,64 % de los casos de agresiones registrados desde 2020 se encuentran en etapa de indagación. Esta situación refleja una insuficiente incorporación del enfoque de género y una falta de debida diligencia reforzada, en contravía del estándar constitucional que reconoce la existencia de una presunción de riesgo extraordinario de género (COSESU).

A este panorama se suma un contexto estructural de violencia que no puede explicarse únicamente a partir de las fallas del sistema judicial. Diversos análisis han señalado que las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales responden a dinámicas sistemáticas asociadas al control territorial por parte de grupos armados y a la expansión de economías ilícitas, como el narcotráfico y la minería ilegal.

En estos contextos, la defensa del ambiente y del territorio se convierte en un factor de riesgo, en la medida en que confronta intereses económicos y estructuras de poder ilegal. Las respuestas institucionales evidencian, además, una débil articulación entre las estrategias de prevención, protección e investigación.

Varias autoridades ambientales señalan que la protección de personas defensoras excede sus competencias, trasladando la responsabilidad a otras entidades del Estado, lo que reproduce un enfoque fragmentado y sectorizado.

Esta desconexión refuerza un enfoque reactivo de la protección, en el que la intervención estatal se activa principalmente después de ocurridas las violencias, y dificulta el cumplimiento integral del estándar del

artículo 9.3, que exige una respuesta continua, articulada y preventiva.

Asimismo, se ha identificado un fenómeno de instrumentalización del discurso ambiental por parte de actores armados, quienes regulan el acceso y uso de recursos naturales bajo el argumento de “protección ambiental”, con el fin de legitimar su dominio territorial.

Estas dinámicas complejizan la labor de defensa y exigen que las investigaciones penales incorporen análisis de contexto que permitan comprender los móviles estructurales de la violencia. En este sentido, si bien la Fiscalía ha avanzado en la incorporación de enfoques de macrocriminalidad, los resultados siguen siendo limitados, especialmente en la identificación de los determinadores.

El bajo número de sentencias que logran establecer la responsabilidad de autores intelectuales evidencia que la respuesta penal continúa concentrándose en los eslabones más débiles de las estructuras criminales, sin lograr desarticular las redes que sostienen la violencia contra las personas defensoras.

Si bien se identifican esfuerzos de coordinación interinstitucional —incluyendo la participación de la Fiscalía en espacios con el Ministerio de Ambiente, la Defensoría del Pueblo y la UNP—, persisten limitaciones en la oportunidad de las respuestas, la cobertura territorial de las herramientas de reacción y la capacidad de respuesta inmediata frente a alertas de riesgo, especialmente en zonas rurales.

En este contexto, la persistencia de altos niveles de impunidad, la débil articulación institucional y las limitaciones en la implementación territorial evidencian una brecha significativa entre el estándar internacional del artículo 9.3 del Acuerdo de Escazú y su aplicación práctica.

Superar esta brecha exige consolidar una arquitectura institucional coherente, con capacidad real de anticipación, respuesta oportuna y sanción efectiva, bajo un enfoque de seguridad humana, interseccional y centrado en las víctimas, que permita no solo sancionar las agresiones, sino también dismantelar las estructuras que las producen.

4. Evaluación de hallazgos

La implementación del artículo 9 del Acuerdo de Escazú en Colombia se configura actualmente como un escenario incipiente y heterogéneo, caracterizado por un cumplimiento predominantemente formal, sustentado en un marco normativo y programático robusto, pero con resultados aún limitados en la transformación de las condiciones reales de seguridad para las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

Este panorama refleja la persistencia de una brecha estructural entre la respuesta institucional—expresada en planes, protocolos y rutas de atención— y la inseguridad material en los territorios, donde se concentran los mayores riesgos y agresiones.

Dicha desconexión ha sido reconocida por la Corte Constitucional mediante la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la Sentencia SU-546 de 2023, lo que evidencia la incapacidad estructural del Estado para garantizar una protección efectiva.

En este contexto, a partir del análisis normativo, jurisprudencial y de las respuestas proporcionadas por diversas entidades del Estado a derechos de petición sobre la implementación del Acuerdo, se identifican los siguientes hallazgos, organizados conforme a las tres dimensiones previstas en el artículo 9.

Entorno seguro y propicio (Artículo 9.1)

Se evidencia una transición progresiva hacia la adopción del enfoque de seguridad humana, orientado a garantizar condiciones para que las personas defensoras puedan ejercer su labor libres de temor, necesidad y discriminación. Sin embargo, esta transformación permanece en un nivel principalmente conceptual y no se traduce de manera uniforme en condiciones materiales en los territorios.

En materia de prevención, si bien el SAT de la Defensoría del Pueblo constituye un avance relevante en la identificación y visibilización de riesgos, su efectividad se ve limitada por factores estructurales.

Entre estos, se destacan la baja implementación de

las recomendaciones emitidas, las debilidades en la articulación interinstitucional para activar respuestas oportunas y las restricciones presupuestales que afectan la capacidad de acción en los territorios.

En consecuencia, aunque las alertas cumplen una función diagnóstica clave, no logran traducirse de manera consistente en medidas preventivas efectivas que contribuyan a la garantía de un entorno seguro y propicio para las personas defensoras.

En el plano operativo, algunas entidades, como la ANLA y la CDA, han desarrollado protocolos internos para la gestión de riesgos, incluyendo mecanismos de reporte, validación de trayectos y articulación interinstitucional.

No obstante, estos avances coexisten con una débil presencia institucional en zonas rurales, donde se concentra la mayor parte de las agresiones, lo que limita la efectividad de dichas medidas.

Adicionalmente, se identifican vacíos relevantes en dimensiones emergentes de protección, particularmente en materia de seguridad digital, pese a su creciente relevancia en contextos de hostigamiento y vigilancia.

A ello se suma una limitación estructural asociada a la falta de recursos, evidenciada en la ausencia de rubros específicos para la implementación del Acuerdo en múltiples autoridades ambientales territoriales, lo que restringe la sostenibilidad de las acciones emprendidas.

En conjunto, estos elementos evidencian que, si bien existe un reconocimiento creciente del estándar de entorno seguro y propicio, su implementación continúa siendo fragmentada, con avances puntuales, pero sin una estrategia integral, territorializada y sostenida en el tiempo.

Reconocimiento, protección y promoción (Artículo 9.2)

En esta dimensión se observa un avance significativo en el reconocimiento normativo y discursivo de las personas defensoras ambientales como sujetos de especial protección, reforzado por desarrollos jurisprudenciales recientes y por iniciativas institucionales de caracterización y visibilización.

No obstante, este reconocimiento no se ha traducido de manera consistente en medidas de protección adecuadas y efectivas.

Persiste una brecha entre el nivel declarativo y la implementación material, particularmente en la incorporación de enfoques diferenciales y territoriales.

La Corte Constitucional ha identificado fallas en los esquemas de protección que no responden adecuadamente a las realidades étnicas, de género y comunitarias, mientras que el modelo predominante continúa centrado en medidas individuales y de carácter reactivo.

Asimismo, se evidencia una débil incorporación del enfoque interseccional.

Aunque algunas entidades han avanzado en la inclusión de mujeres y jóvenes en espacios de participación, los mecanismos de evaluación de riesgo y las medidas de protección siguen sin reflejar de manera sistemática las formas diferenciadas de violencia que enfrentan lideresas, comunidades indígenas, afrodescendientes y rurales.

En este contexto, uno de los principales desafíos radica en transitar hacia modelos de protección que integren enfoques colectivos, reconozcan las formas propias de autoprotección territorial y aborden las causas estructurales de la conflictividad socioambiental.

Prevención, investigación y sanción (Artículo 9.3)

Esta dimensión concentra los hallazgos más críticos, particularmente en relación con la persistencia de altos niveles de impunidad estructural, que debilitan el efecto disuasivo del sistema de justicia y perpetúan los ciclos de violencia.

Se identifica una divergencia sustancial entre las métricas institucionales de “avance” reportadas por la Fiscalía General de la Nación —basadas en imputaciones o capturas— y el estándar constitucional e interamericano de justicia efectiva, que exige la obtención de sentencias condenatorias en firme.

En la práctica, solo una proporción limitada de los casos alcanza esta etapa, lo que evidencia restricciones

en la capacidad de investigación y judicialización. Un hallazgo especialmente crítico es la invisibilidad de los determinadores o autores intelectuales, cuya judicialización sigue siendo excepcional. Esta situación limita la posibilidad de dismantelar las estructuras criminales y económicas que subyacen a la violencia contra las personas defensoras.

De igual forma, se evidencia un rezago significativo en la investigación de delitos no letales, como amenazas y violencias basadas en género, con altos niveles de estancamiento en etapas preliminares. A esto se suma el uso extendido de preacuerdos que, si bien agilizan los procesos, tienden a invisibilizar el móvil asociado a la labor de defensa, afectando el derecho a la verdad y debilitando el reconocimiento del carácter estructural de la violencia.

En conjunto, estos elementos reflejan una brecha persistente entre el estándar de debida diligencia reforzada exigido por el derecho internacional y la capacidad efectiva del sistema judicial colombiano para garantizar verdad, justicia y no repetición. De manera transversal, el análisis evidencia la persistencia de desafíos estructurales que limitan la implementación efectiva del artículo 9 del Acuerdo de Escazú.

En primer lugar, se identifica una fragmentación institucional que se traduce en una débil articulación entre las estrategias de prevención, protección e investigación, donde varias autoridades —particularmente del sector ambiental— consideran que la seguridad excede sus competencias, lo que genera respuestas sectorizadas que no logran abordar la complejidad de la conflictividad socioambiental.

En segundo lugar, se advierte una crisis de financiamiento que constituye una barrera crítica para la sostenibilidad de las medidas adoptadas, evidenciada en reducciones presupuestales significativas —como el recorte proyectado del 37,1 % en la UNP para 2025— que contrastan con la centralidad discursiva de la protección.

Finalmente, aunque se registran avances puntuales en la incorporación de enfoques de género e interseccionalidad, especialmente a nivel territorial, su implementación sigue siendo inconsistente y no se traduce de manera sistemática en medidas de protección efectivas, lo que perpetúa brechas en la atención de los

riesgos diferenciados que enfrentan mujeres, pueblos étnicos y comunidades rurales. En este contexto, la debida diligencia en las investigaciones debe trascender la conveniencia institucional.

De conformidad con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, la credibilidad democrática del proceso judicial depende de que todas las hipótesis sean examinadas con igual rigor, evitando descartar aquellas que vinculan las agresiones con la labor de defensa ambiental por considerarlas incómodas o complejas.

Comprender las causas estructurales de la violencia no solo constituye una exigencia de justicia, sino también un insumo fundamental para que la política pública pueda intervenir de manera efectiva sobre los factores que perpetúan el riesgo en los territorios.

Este estándar ha sido destacado en el análisis del caso de Julia Chuñil, en el que se advierte que la obligación estatal de investigar con independencia, imparcialidad y eficacia no varía según la hipótesis dominante, y que ninguna línea investigativa debe ser descartada por razones de conveniencia (Diario Uchile, 18 de febrero de 2026). En esta línea, resulta necesario evolucionar de un modelo de justicia centrado exclusivamente en la sanción material hacia uno que privilegie la verdad como base de las garantías de no repetición.

Comprender los nudos estructurales que subyacen a cada caso permite al aparato institucional ajustar de manera más efectiva sus estrategias de prevención y protección. En este sentido, la falta de reconocimiento de la labor de defensa en un porcentaje significativo de las sentencias —presente en el 61,7 % de los casos analizados— constituye un obstáculo para la construcción de esa verdad, así como para el diseño de una política pública que responda adecuadamente a las causas de la violencia.

En síntesis, Colombia cuenta con un andamiaje normativo robusto y en expansión; sin embargo, su implementación continúa siendo fragmentada y desigual, evidenciando una persistente desconexión entre los avances formales y su materialización en los territorios.

En este contexto, la protección de las personas

defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales exige superar un modelo centrado en respuestas reactivas y avanzar hacia un enfoque integral que articule de manera efectiva la prevención, la protección y la justicia.

Esto implica fortalecer la capacidad institucional para investigar y sancionar a los determinadores, consolidar mecanismos de coordinación interinstitucional y garantizar la incorporación sistemática de enfoques territoriales, diferenciales e interseccionales.

Solo a través de esta transición será posible cerrar la brecha entre el estándar normativo del Acuerdo de Escazú y su implementación práctica, y avanzar hacia la garantía real de condiciones seguras y dignas para quienes defienden el ambiente en Colombia.

Referencias bibliográficas

Asociación Ambiente y Sociedad. (2025). Protección efectiva de personas, grupos y organizaciones defensoras del ambiente en Colombia: Avances recientes y perspectivas tras la ratificación del Acuerdo de Escazú. <https://www.ambienteysociedad.org.co/proteccion-efectiva-de-personas-defensoras-del-ambiente-en-colombia/>

Ávila, L. M., Muñoz, H., Jiménez Guanipa, H., y Ferrer Mac-Gregor, E. (2023). Comentario al Acuerdo de Escazú sobre derechos ambientales en América Latina y el Caribe.

Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). (2024). El derecho a defender derechos en Colombia: Aplicación de la herramienta de monitoreo.

Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia SU-546 de 2023 (COSESU). (2025). ABC de la Sentencia SU-546 de 2023. <https://codhes.org/wp-content/uploads/2024/11/ABC-Sentencia-SU546-CCEEU-COSESU-WEB.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América

Latina y el Caribe: Guía de implementación. Naciones Unidas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2025). Tercer informe sobre situación de personas defensoras de derechos humanos en las Américas (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 119/25).

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia SU-546 de 2023. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Opinión consultiva OC-32/25: Emergencia climática y derechos humanos. <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1084981967>

Daza Rojas, J. M. (2018). Sujetos de especial protección constitucional en Colombia: Criterios en cuanto a la protección de los niños, niñas y adolescentes. Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, 34, 69.

Defensoría del Pueblo. (2024). Alerta Temprana 007-24.

Defensoría del Pueblo. (2025). Informe sobre la situación de lideresas sociales y defensoras de derechos humanos en Colombia. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3514384/Informe_lideresas_271125.pdf/164f7dcf-7f12-fad5-3385-d6e9e1695225?t=1764370438817

Diario Uchile. (2026, 18 de febrero). Caso Julia Chuñil: Derechos humanos y el desafío ambiental en tiempos de incertidumbre.

Fiscalía General de la Nación. (2023). Informe público en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en el numeral 19 de la Sentencia SU-546 de 2023. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/defensores/informes/#1740584781756-05d36bb1-af90>

Global Witness. (2024). Voces silenciadas: La violencia contra las personas defensoras de la tierra y el medioambiente.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2026). Línea base de Colombia respecto de los artículos 2 al 10 del Acuerdo de Escazú.

Observatorio de Conflictividades y DD. HH. de Indepaz. (2022). Conflictos socioambientales en Colombia. Indepaz.

Presidencia de la República de Colombia. (2018, 17 de abril). Decreto 660 de 2018: Por el cual se crea el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

Rodríguez, G. A. (2024). El Acuerdo de Escazú como instrumento para fortalecer la democracia

ambiental en Colombia. Friedrich-Ebert-Stiftung (Fescol).

Sánchez Casallas, L. F. (2025). La defensa ambiental como salvaguarda de la vida: Estudio sobre el rol de la defensa ambiental en la Amazonía colombiana.

Torres Rico, V., y Sanabria Rodríguez, K. (2025). Fortalecimiento de la protección para las defensoras y defensores ambientales en Colombia: El camino del Acuerdo de Escazú y el primer plan de acción en la materia. En Asociación Ambiente y Sociedad (Aut.), La implementación del Acuerdo de Escazú: Una prioridad para la democracia ambiental (pp. 229-302). Ediciones Aurora.

Lista de acrónimos en orden alfabético

Acrónimo	Nombre completo
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ASOPEZULIA	Asociación de Pescadores del Zulia
CAM	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena
CAR	Corporación Autónoma Regional
CARDER	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CARSUCRE	Corporación Autónoma Regional de Sucre
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico
CDMB	Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEJ	Consejo de Estado de la Judicatura
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CGP	Código General del Proceso
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
COMINESCAZÚ	Comisión Intersectorial para la Implementación del Acuerdo de Escazú
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COATS	Centro de Análisis para la Acción y Transformación Social
COP	Conferencia de las Partes

Lista de acrónimos en orden alfabético

Acrónimo	Nombre completo
CORALINA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
CORPOBOYACÁ	Corporación Autónoma Regional de Boyacá
CORPOCALDAS	Corporación Autónoma Regional de Caldas
CORPOCESAR	Corporación Autónoma Regional del Cesar
CORPOGUAVIO	Corporación Autónoma Regional del Guavio
CORPONOR	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
CORPOURABÁ	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá
COSESU	Comisión de Seguimiento a la Sentencia SU-546 de 2023
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
CRA	Corporación Autónoma Regional del Atlántico
CRQ	Corporación Autónoma Regional del Quindío
CSB	Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar
CVS	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge
DAGMA	Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente
DD. HH.	Derechos Humanos
DHIME	Datos Hidrológicos y Meteorológicos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ESG	Environmental, Social and Governance
ESLAC	Environmental Security in Latin America and the Caribbean
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IEARNR	Informe del Estado del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables
ITD	Informe Técnico Diario
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
JSON	JavaScript Object Notation
LGBTIQ+	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgénero, Intersexuales, Queer y otras identidades
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MASC	Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
MIDA	Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
OGP	Open Government Partnership
ONG	Organización no gubernamental
PAI	Plan de Acción Institucional
PGAR	Plan de Gestión Ambiental Regional
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PNNC	Parques Nacionales Naturales de Colombia

Lista de acrónimos en orden alfabético

Acrónimo	Nombre completo
POMCA	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
PPIGLDDH	Política Pública Integral de Garantías para la Labor de Liderazgo y Defensa de los Derechos Humanos
PTEP	Programa de Transparencia y Ética Pública
RESPEL	Registro de Generadores de Residuos o Desechos Peligrosos
RETC	Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes
RIAV	Red Integral de Atención a Víctimas
RUA	Registro Único Ambiental
RURH	Registro de Usuarios del Recurso Hídrico
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SECOB	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SILA	Sistema de Información de Licencias Ambientales
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SIERJU	Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial
SIRH	Sistema de Información del Recurso Hídrico
SISAIRE	Subsistema de Información sobre Calidad del Aire
SLAPPs	Strategic Lawsuits Against Public Participation
SMBByC	Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono
SNIF	Sistema Nacional de Información Forestal
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UNP	Unidad Nacional de Protección
WWF	World Wide Fund for Nature
XLSX	Excel Spreadsheet Open XML

Elaborado por:



ALIANZA POR EL
ACUERDO DE ESCAZÚ
COLOMBIA



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD



Universidad del
Rosario

