
María del Pilar García Pachón / Editora

INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL

Herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible
y la democracia ambiental"



Universidad
Externado
de Colombia

MARÍA DEL PILAR
GARCÍA PACHÓN
(EDITORA)

INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL

HERRAMIENTAS PARA ALCANZAR EL DESARROLLO
SOSTENIBLE Y LA DEMOCRACIA AMBIENTAL

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Información, participación y justicia ambiental herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible y la democracia ambiental / Luis Felipe Guzmán Jiménez [y otros] ; María del Pilar García Pachón (editora). -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020.

729 páginas : gráficos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 9789587904666

1. Acuerdo de Escazú – Colombia 2. Protección del medio ambiente – Colombia 3. Desarrollo sostenible – Colombia 4. Acceso a la información – Aspectos ambientales – Colombia 5. Acceso a la información – Aspectos ambientales – Colombia 6. Derecho internacional ambiental – Colombia I. García Pachón, María del Pilar, editora II. Universidad Externado de Colombia III. Título

333.7 SCDDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca EAP.

Octubre de 2020

ISBN 978-958-790-466-6

© 2020, MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN (EDITORIA)

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57-1) 342 02 88

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Composición: Karina Betancur Olmos

Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

JORGE IVÁN HURTADO MORA*

*Aproximación al impacto legal de la ratificación
del Acuerdo de Escazú en Colombia desde la
teoría de la escalera de participación pública*

Introducción. I. Metodología del trabajo investigativo. A. Aproximación teórica: la escalera de participación del modelo de Arnstein (1969) adaptada por la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAPP). II. El debate jurídico sobre la efectiva garantía del derecho al acceso a la información, participación y justicia ambiental en Colombia. A. Algunos planteamientos y reflexiones sobre el estado del derecho a la participación, acceso a la información y justicia ambiental en Colombia. 1. La participación ciudadana. 2. El acceso a la información. 3. Justicia ambiental. B. Breve recorrido por los antecedentes del Acuerdo de Escazú. C. Protección en Colombia de los derechos de acceso a la participación ambiental. III. Balance del impacto legal del Acuerdo de Escazú desde la visión teórica de la escala de participación pública en Colombia. A. Nivel de la escala de participación, acceso a la información y justicia ambiental en Colombia. B. El Acuerdo de Escazú: ¿un verdadero salto en la escala de participación? IV. Contribuciones del Acuerdo de Escazú frente a la garantía del derecho de acceso a la información, participación y justicia. A. Fortalecimiento del acceso a la participación e información ambiental. B. Contribución a la justicia ambiental. C. Garantía de derechos para los defensores de derechos humanos ambientales. Conclusión. Bibliografía

RESUMEN

En el año 2019 el Gobierno colombiano firmó el Acuerdo de Escazú, entendido como uno de los instrumentos de carácter internacional más importantes al promover el acceso a la información, justicia, participación ciudadana y protección de defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. El mecanismo se caracteriza por su carácter vinculante para la región de América Latina y el Caribe emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20). En este contexto, este artículo pretende realizar un diagnóstico de las implicaciones legales que traería la ratificación del Acuerdo de Escazú, para así determinar desde el modelo de la Asociación Internacional para la Participación Pública, los posibles impactos de su implementación en el ordenamiento jurídico y escenarios de acción para el Estado.

* Docente investigador del Departamento de Derecho del Medio Ambiente y candidato a doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Contacto: jorge.hurtado@uexternado.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4314-1503>.

Palabras clave: Derechos de acceso, principio 10, información ambiental, justicia ambiental, participación ciudadana.

ABSTRACT

In 2019 the Colombia's Government signed the Escazú's agreement, understood as one of the most important environmental international instruments which promotes access to information, administration of justice, public participation and accountability as well to provide protection to human rights advocates on environmental issues. The Escazú's agreement, as a legal instrument, entails a binding effect To the Latin America and the Caribbean region drawn from the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20). Given this context, this article aims to providing a legal diagnosis of the effects that the Escazú's agreement would bring up, so that it can be determined from the approach given by the International Association for Public Participation the likely normative impacts of implementing the mentioned agreement in the legal system and the actions that Colombia as a State can appeal to.

Keywords: Information, administration of justice, public participation, protection of human right, principle 10.

Fuertes críticas había recibido el Gobierno nacional ante su postura de no suscribir el Acuerdo de Escazú, considerado un tratado pionero en la región en materia de protección de acceso a la participación, justicia ambiental y de derechos humanos asociados a asuntos ambientales. En su momento, la decisión de Colombia de no acogerse al Acuerdo de Escazú posicionó la discusión ambiental en la *agenda setting* del país. Organizaciones como la Asociación Ambiente y Sociedad, el Movimiento Ambientalista Colombiano y la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) expresaron su rechazo con movilizaciones en las que se cuestionaba la posición del Gobierno (*El Espectador*, 2019)¹. Actores de diferente naturaleza hicieron un llamado a la necesidad de materializar el Acuerdo por ser un instrumento vinculante en materia jurídica que permitiría proteger el acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental, tres derechos promovidos por el principio 10² de la Conferencia de Río.

Frente al rechazo de sectores de la sociedad civil, el Gobierno señalaba que el país ya contaba con instrumentos nacionales e internacionales a los cuales se había adherido para garantizar la protección de defensores medioambientales, así como de garantía al acceso a la información, la participación y la justicia ambiental, razón por la que los objetivos del Acuerdo de Escazú ya hacían parte de la normativa jurídico-política interna.

Pese a la negativa inicial, el 11 de diciembre de 2019 el Gobierno firmó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú. Una decisión tomada en un contexto de presión política y social por parte de diferentes organizaciones de la sociedad civil, especialmente representantes ambientalistas agrupados en la Alianza por el Acuerdo de Escazú, que en el marco de la mesa de diálogo medio ambiental en la “gran conversación nacional” promovieron la iniciativa de revisar la viabilidad de la firma del acuerdo³. La decisión anunciada por el Presidente y materializada con la firma del acuerdo por el embajador de Colombia ante Naciones Unidas

1 Para Natalia Gómez (2018 como citada en Asociación Ambiente y Sociedad, 2018), funcionaria de incidencia de la Alianza Mundial para la Participación Ciudadana (Civicus), con esta posición Colombia estaba perdiendo una gran oportunidad para fortalecer el marco jurídico del país, debido al temor de comprometerse y ampliar la garantía de derechos ciudadanos.

2 El principio 10 es la manifestación de la idea de democracia ambiental, refleja los diversos aspectos que la caracteriza: (1) participación de todos los ciudadanos interesados; (2) acceso adecuado a la información; y (3) acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos.

3 Entendido como el espacio político por medio del cual el gobierno del presidente Iván Duque buscó

se tomó bajo la premisa que el Acuerdo permitiría el avance del país hacia una democracia ambiental basada en los principios que efectivamente conformaban la estructura del instrumento.

Teniendo en cuenta que Colombia ya contaba con diferentes instrumentos nacionales e internacionales que promueven el acceso a derechos relacionados con la participación ciudadana, incluyendo aquellos relacionados con asuntos ambientales, es relevante estudiar el posible alcance del Acuerdo de Escazú analizando hasta qué punto su ratificación podrá fortalecer la garantía de derechos de acceso como la información, participación y justicia ambiental en Colombia. El objetivo de este artículo es realizar un diagnóstico de las implicaciones legales que traería la ratificación del Acuerdo de Escazú, para así determinar, desde el modelo de la *asociación internacional para la participación pública*, los posibles impactos de su implementación en el ordenamiento jurídico y escenarios de acción para el Estado colombiano. Se espera demostrar analíticamente los efectos y las contribuciones legales del Acuerdo para el derecho ambiental interno, respecto al acceso a la información, la justicia y participación pública en decisiones relacionadas con el gasto y la sostenibilidad de los recursos naturales renovables.

I. METODOLOGÍA DEL TRABAJO INVESTIGATIVO

El presente artículo se encuentra enmarcado en la disciplina del derecho público, siendo la protección del medio ambiente y la garantía de sus derechos asociados, desde la mirada de los estándares jurídico-políticos tanto en el ámbito nacional como internacional, una necesidad de la región en procurar por un instrumento de doble connotación. Por un lado, se convierte en un mecanismo jurídico pionero en materia de protección ambiental internacional, al materializar el principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; y por otro incluye una mirada holística desde el derecho internacional de los derechos humanos, reconociendo “principios democráticos fundamentales y se procura abordar uno de los desafíos más importantes de la región: el flagelo de la desigualdad y una cultura del privilegio profundamente arraigada” (Hidalgo, E. 2018).

Como metodología de investigación se usó el método cualitativo-descriptivo y se fundamentan los conceptos analíticos del derecho de acceso, el cual comprende el derecho al acceso a la información ambiental, a la justicia ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en

vincular a todos los colombianos al diálogo social en materia de lucha contra la corrupción, defensa del medioambiente, calidad de las instituciones, paz con legalidad, crecimiento con equidad y educación.

asuntos ambientales. Se entenderá por *justicia ambiental* el concepto acuñado por Valdivieso (2005), según el cual, se interpreta como un proceso para evitar la distribución inequitativa de los costos ambientales dentro de la sociedad. De esta manera, una situación de justicia ambiental busca compensar “las cargas de contaminación, agotamiento de los recursos [...] promoviendo una mayor participación de la comunidad en las decisiones que la puedan afectar y generando una sociedad y una institucionalidad en que se reconozca a todos sus miembros (individuos y comunidades), con sus diversidades, necesidades y capacidades” (CEPAL, 2018).

El goce a un medio ambiente sano se reconoce como un derecho superior (art. 79 CP) y si quien tiene el deber de salvaguardarlo (art. 8 CP) no responde eficazmente a sus responsabilidades, hace que necesariamente se dinamice el concepto de justicia, para restablecer ese derecho amenazado o ya vulnerado.

Por acceso a la *información ambiental* se entiende “cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales” (CEPAL, 2018).

Por otro lado, se entenderá la *participación ciudadana* como una alternativa o un complemento a los mecanismos tradicionales de la democracia representativa y al *modus operandi* de las políticas públicas. De modo que, como plantea Daniel Zovatto (2007 como citado en Ríos, 2014), “la integración de la participación ciudadana en las políticas públicas no se debe confundir con el desplazamiento de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa” (p. 119).

En primera instancia, se hizo una revisión documental de fuentes primarias (revisión de páginas web, documentos legales, proyectos de ley, propuestas planteadas por actores de la sociedad civil), y fuentes secundarias (libros y artículos científicos y comentarios o análisis de fuentes primarias del Acuerdo de Escazú) respecto a los comentarios y a análisis que existen en torno a la pertinencia, el alcance y propósito del Acuerdo.

En segunda instancia, con base en la jurisprudencia y normativa (consideradas fuentes primarias), se revisaron los avances legales que tiene Colombia respecto a los derechos de acceso a la información ambiental, justicia ambiental y participación en materia ambiental, para entender y dimensionar el nivel de compromiso del país respecto al tema.

Luego, en tercera instancia, se hizo un barrido en internet de los aportes tanto de la disciplina jurídica como de las ciencias sociales respecto al modelo Asociación Internacional para la Participación Pública. Para ello se sistematizaron los

elementos claves del modelo en una matriz de criterios de análisis, de esta manera se procedió a profundizar y a clasificar el aporte que realiza el Acuerdo de Escazú en el ordenamiento jurídico colombiano como instrumento legalmente vinculante para garantizar los derechos ambientales en la región, garantizar la participación de las personas en la toma de decisiones, y el primer tratado que contiene disposiciones especiales para proteger a los defensores de los derechos humanos ambientales. Finalmente, se resaltan las oportunidades y los retos para el Estado colombiano en la garantía de los derechos de acceso contemplados en el Acuerdo.

A. APROXIMACIÓN TEÓRICA: LA ESCALERA DE
PARTICIPACIÓN DEL MODELO DE ARNSTEIN (1969)
ADAPTADA POR LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
PARA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA (IAPP)

Autores como Oakley (1991, como citado en De Soussa, 2012) definen la participación como aquellas intervenciones que realiza la ciudadanía para afectar la toma de decisiones, la ejecución y el seguimiento de las decisiones públicas. De esta manera, la garantía del derecho a la participación abarca las relaciones de poder que debe existir entre los individuos y los grupos sociales en los diferentes sectores que son de interés público. Es decir, el concepto de participación involucra todas aquellas acciones como la consulta, la discusión y el diseño de propuestas que son presentadas al Estado. Esta visión se puede complementar con la de autores como Merino (1996 como citado en Guillén *et al.*, 2009), para quien “la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuye sus costos y beneficios” (p. 179).

Peschard (1994, como citada en Guillén *et al.*, 2009) complementa dicha visión, al establecer que, en la garantía de la participación, el ciudadano requiere ser antes que nada un sujeto activo de la política, un miembro de la sociedad con capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes, pero también necesita organizarse en defensa de sus derechos para ser atendidos por el Gobierno y para influir en el rumbo de la vida política en su sentido más amplio (p. 186). De modo que el propósito de la participación es lograr que la ciudadanía influya en las decisiones y procesos por medio de una normativa legal que instrumentalice una serie de mecanismos que permitan la construcción de consensos y legitimación de decisiones. Es decir, participar no es solo opinar o asistir, sino que es una acción que supone un valor agregado que es la actuación.

En lo que concierne a asuntos ambientales, hay evidencia sobre la importancia de la participación ciudadana en lograr un desarrollo sustentable (Luyet *et al.*, 2012, p. 214; Meadowcroft, 2003, p. 132; Pacheco *et al.*, 2001, p. 36; Reed, 2008, p. 2419). En la revisión de literatura conducida por Reed (2008) destaca la existencia de evidencia que la participación de actores puede mejorar la calidad de las decisiones ambientales en tanto consideran aportes de información más completos (p. 2417). Sin embargo, subraya que la calidad de esas decisiones depende en gran medida de que la participación se fundamenta en una filosofía que fomenta el empoderamiento, la equidad, la confianza y el aprendizaje (Reed, 2008, p. 2422). De este modo los procesos de participación en asuntos ambientales deben considerar también el cómo involucrar a los actores, teniendo presente que el tiempo y la forma deben ser adecuados para permitir que efectivamente los involucrados puedan influir en las decisiones ambientales.

Reed (2008) menciona que deben tenerse en cuenta elementos como la desigualdad (de género, de edad y origen) dentro de los grupos como una barrera a superar para la efectiva participación, además de asegurarse que los procedimientos sean interactivos y enfatizan el aprendizaje en doble vía entre los participantes (p. 2422). Mientras Luyet *et al.* (2012) retoman otros elementos como la integración del conocimiento local y científico, el establecimiento de reglas en etapa temprana, el involucramiento temprano de los actores, la integración de todos los actores, la presencia de moderadores experimentados y la disposición de recursos adecuados, incluyendo el tiempo, para garantizar una efectiva participación (p. 14).

Desde esta perspectiva, es necesario empoderar a los actores asegurando la posibilidad de influir en la decisión, garantizando que tienen la capacidad para involucrarse efectivamente con la decisión. De modo que resulta insuficiente dar la oportunidad de participar si no se garantiza que los actores pueden hacerlo efectivamente. Así, por ejemplo, si las decisiones son altamente técnicas las autoridades deben asegurar la educación de los participantes y desarrollar el conocimiento y confianza para involucrarse en el proceso (Reed, 2008, p. 2422). Meadowcroft (2003) resalta que los enfoques participativos frente a asuntos ambientales deben diseñarse con el propósito de fomentar una representación adecuada de los intereses implicados y una apertura al escrutinio público, una implicación deliberativa de las partes implicadas, la aplicación e integración de diferentes formas de conocimiento a la toma de decisiones y la promoción del aprendizaje social (pp. 125-126).

En este sentido, proveer de niveles adecuados de involucramiento es un marco esencial para garantizar la participación. Luyet *et al.* (2012) resaltan que dar un nivel inadecuado de involucramiento de actores, se corre el riesgo de darle mucho

o poder insuficiente a un actor, y por tanto inducir a la elección de mecanismos de participación errados y fracasados (p. 216). Definir el nivel de involucramiento es crítico en la participación en temas ambientales pues esto influye en el proceso, y la elección del mecanismo de participación.

Arnstein (1969) realiza la primera gran contribución para evaluar el grado de involucramiento de un grupo de actores. El autor crea la escalera de participación ciudadana como termómetro para medir la calidad de la democracia participativa. Para el autor, aumentar la participación ciudadana implica una redistribución de las fuerzas del poder. La escalera de la participación de Arnstein consistió en un instrumento de ocho peldaños dividida en tres áreas principales: la no participación, la participación simbólica y el poder ciudadano.

La zona de la no participación: contiene dos peldaños, (1) manipulación y (2) terapia (tabla 4) ideados para sustituir la genuina participación, cuyo objetivo real es no permitir que la gente participe en el diseño y gestión de los programas, sino conseguir que los poderosos estarían “educando” a los participantes (ej. comités consultivos). En estos peldaños existe poco espacio para que los participantes puedan influir en alguna decisión, son utilizados como público.

La segunda área de escalones, plano de la participación simbólica, se compone de tres peldaños, (3) información, (4) consulta, (5) coparticipación, ascienden a niveles en los que se le permite a la ciudadanía escuchar, tener voz e incluso ser escuchada. Sin embargo, bajo esas condiciones, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta. Alguno de los ejemplos de las políticas realizadas en esta sección de la escalera son: comités vecinales, foros consultivos, audiencias públicas, en esta sección encuadran todo tipo de mecanismo de participación interactiva.

El área más alta de la escalera, el plano del poder ciudadano se compone de los tres últimos peldaños, (6) coparticipación, (7) poder delegado, (8) control ciudadano, en esta sección la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo (peldaño 6); o mediante la auténtica delegación o subsidiariedad del poder (peldaños 7 y 8). Los ciudadanos que participan en esta área están dispuestos a ejercer el control, así mismo cuentan con la capacidad de llevar a cabo programas y encargarse de ellos de una forma total.

Para efectos de la investigación, se tomará la adaptación de la escala de participación del modelo de Arnstein (1969), realizada por la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAPP), que clasifica los diversos niveles de la participación ciudadana adaptándolo a cinco niveles de incidencia en la toma de decisiones políticas. El modelo de escala de participación nos permitirá determinar en qué escala o nivel se ubicaría el Estado colombiano si adopta e implementa los acuerdos y disposiciones del Acuerdo de Escazú.

En el primer nivel, el Estado solamente brinda información sin tener ningún diálogo bidireccional con el ciudadano. En el segundo, consiste en la facilitación, por parte del Estado, de canales informativos y de un diálogo más participativo por parte de los ciudadanos. En el tercero, se comienza a abordar los procesos de toma de decisión, en la que opiniones de los ciudadanos son tenidas en cuenta para la formulación de proyectos o programas. En los niveles posteriores, se evidencia un mayor “empoderamiento” de los participantes, lo cual se traduce en la posibilidad de transferir poder a los involucrados en la participación. A medida que aumenta de peldaño, los ciudadanos adquieren un papel decisivo en la toma de decisiones, control social y promoción de iniciativa. A continuación, se resume así:

TABLA I
 ESCALA O “SPECTRUM” DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
 EN LA TOMA DE DECISIONES SEGÚN LA IAPP

| Escala o nivel | | Técnica de participación / Instrumentos | Modalidad de participación |
|----------------|--|--|---|
| 1. Informar | No hay un diálogo con los ciudadanos, solo una comunicación unidireccional. | <ul style="list-style-type: none"> - Hojas de datos - Páginas de internet - Visitas a las oficinas | <i>Instrumental</i> : participación pasiva, en donde la oferta está predefinida por la administración correspondiente. |
| 2. Consultar | En este nivel tampoco hay diálogo en el sentido estricto del término, pero la comunicación es bidireccional, el ciudadano solicita una información específica y el Estado le responde específicamente. | <ul style="list-style-type: none"> - Comentarios públicos - Grupos focales - Encuestas - Audiencia pública | <i>Informativa</i> : nivel más básico de participación que consiste en la facilitación, por parte del Estado, de canales informativos sobre los derechos y deberes de los ciudadanos. |
| 3. Participar | En este nivel el Estado involucra a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas. | <ul style="list-style-type: none"> - Talleres - Votaciones deliberadas o paneles de discusión antes de las votaciones | <i>Consultiva</i> : puede ser vinculante, donde las opiniones tienen relación directa con las decisiones finales, o no vinculante, donde la participación es informativa. |
| 4. Colaborar | Se establece al interactuar un grupo de ciudadanos con el Estado, en la toma de decisiones o busca de solución de un problema determinado. | <ul style="list-style-type: none"> - Consejos consultivos ciudadanos - Toma de decisiones participativas | <i>Gestionaria</i> : se participa en la toma de decisiones, los participantes son gestores de los programas. Se desarrolla el liderazgo de los ciudadanos. |
| 5. Empoderar | Se traspasa el poder de toma de decisiones al ciudadano. | <ul style="list-style-type: none"> - Jurados ciudadanos - Votaciones - Delegación de decisiones | <i>Control ciudadano</i> : los participantes pueden fiscalizar la gestión pública (evaluación o auditoría). |

Elaboración propia. Basado en la teoría de la Asociación Internacional para la Participación Pública (2019).

II. EL DEBATE JURÍDICO SOBRE LA EFECTIVA GARANTÍA DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

El Acuerdo de Escazú fue el resultado de la suma de voluntades de países de Latinoamérica y el Caribe para articular esfuerzos a favor de la garantía de derechos en asuntos ambientales. Este acuerdo, dispuesto a firma el 27 de septiembre de 2018, ha sido suscrito a la fecha por 13 países de los 33 de la región, incluyendo a Colombia, que lo hizo a finales del 2019. El proceso anterior a la firma se dio en dos etapas, la primera de 2012-2014, en la que se celebraron cuatro reuniones preparatorias⁴, y la segunda en la que se desarrollaron negociaciones formales, nueve presenciales y seis virtuales que culminaron en la firma. En esta segunda etapa se reunió el Comité de Negociación, del cual Colombia hizo parte. Según Gómez (2018, como citada en Médiçi, 2018), Colombia y México apoyaban medidas más conservadoras, en oposición al carácter vinculante apoyado por otros países. Sin embargo, en la última reunión se definió el carácter vinculante y se determinaron especialmente las obligaciones de los Estados frente a los derechos humanos relacionados con el ambiente, incluidos los derechos de acceso.

El Acuerdo Regional tiene por objetivo “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible” (CEPAL, 2018, artículo 1).

A nivel general el instrumento se divide en dos partes: los artículos sustantivos del Acuerdo: artículo 4 relativo a las *disposiciones generales* que cada parte debe garantizar para su implementación; artículo 5 *sobre el acceso a la información ambiental*, el acuerdo establece 4 ejes: (I) accesibilidad de la información ambiental; (II) denegación del acceso a la información ambiental; (III) condiciones aplicables para la entrega de información ambiental; y (IV) mecanismos

4 En la primera reunión de la etapa I se aprobó la hoja de ruta; en la segunda reunión el plan de acción hasta 2014 y Colombia se adhirió a la Declaración de Río; en la tercera reunión se aprobó el documento de la “Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental”; y en la última se presentaron y aprobaron los “Contenidos de San José para el instrumento regional” y la “Decisión de Santiago”, en la que las partes dieron inicio a la negociación del instrumento y crearon el Comité de Negociación.

de revisión independientes; artículo 6 relativo a la *generación y divulgación de información ambiental*, mediante el cual se establece que las partes, por medio de la autoridad competente garanticen la generación y recopilación de información ambiental oportuna, proactiva, regular, comprensible y accesible; artículo 7 *sobre participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales*, permite que las partes adopten estrategias desde la etapa inicial del proceso de toma de decisión hasta su implementación, garantizando de esta manera mecanismos de participación efectiva, oportuna, abierta, informada e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales; artículo 8, relacionado con el *acceso a la justicia en asuntos ambientales* en el marco de la legislación nacional se garantizará el acceso a instancias judiciales y administrativas para recurrir, controvertir o impugnar la decisión, en cuanto al fondo y el procedimiento respecto al acceso a la información ambiental, a la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales o cualquier decisión que de manera directa o indirecta afecte o amenaza al medio ambiente; artículo 9, que visibiliza mecanismos para la garantía de derechos a los *defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales*, para lo cual prevé que los estados parte deben garantizar un entorno seguro y propicio, libre de amenazas, violencia o ataques, para las personas u organizaciones de la sociedad civil que defienden o promueven los derechos humanos en asuntos ambientales.

Respecto a los artículos procedimentales, el artículo 13 delimita el marco de *implementación nacional*, según el cual los Estados parte dispondrán según sus prioridades nacionales y sus posibilidades, los medios oportunos para la implementación del Acuerdo atendiendo las obligaciones adquiridas en el instrumento normativo. En el artículo 14 el Acuerdo crea un Fondo de Contribuciones Voluntarias con el objetivo de apoyar el financiamiento para la implementación del acuerdo. Artículo 15. *Conferencia de las Partes* en el cual se establecerá las reglas y los procedimientos para definir las modalidades de participación pública significativa, así como los mecanismos necesarios para garantizar la implementación del acuerdo. Artículo 16. *Derecho a voto*: cada miembro del acuerdo contará con un voto. En los artículos siguientes se especifica la constitución de una secretaria, los mecanismos de seguimiento del Acuerdo, un comité de apoyo para el cumplimiento de lo dispuesto, las enmiendas y el proceso de ratificación, aceptación, aprobación y adhesión; entrada en vigor; reserva y depositario.

Cabe aclarar que dada la naturaleza jurídica del Acuerdo de Escazú se requiere de un acto de perfeccionamiento legislativo que, tras superar los cuatro debates el Congreso de la República, materialice el acuerdo por medio de un proyecto de ley. El proyecto debe ser impulsado por la Cancillería ante el Congreso y en caso de ser aprobado, la Corte Constitucional tendrá competencia

para revisar su forma y fondo. Una vez se agoten estas etapas, la ley aprobatoria deberá ser sancionada por el presidente de la República y la Cancillería elaborará el instrumento de ratificación para ser presentado a la Secretaría General de las Naciones Unidas en su sede en Nueva York.

A. ALGUNOS PLANTEAMIENTOS Y REFLEXIONES SOBRE EL ESTADO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Participación amplia y suficiente, acceso a la información pública ambiental y justicia ambiental son tres cimientos transversales que soportan el contenido vertido en el Acuerdo de Escazú firmado por Colombia a finales del año 2019. Estos tres elementos tienen una interrelación indisoluble, siendo génesis, presupuesto y consecuencia, unos de los otros.

Ahora bien, el derecho a gozar de un ambiente sano también es cuestión de mayúscula importancia, al ser consagrado por la carta como un derecho superior que debe priorizarse sobre cualquiera otro que no ostente esta misma categoría. La búsqueda de la sostenibilidad en el gasto de los recursos naturales implica la necesidad de garantizar espacios para la participación de los ciudadanos en defensa de esa prerrogativa reconocida. Retomando lo anterior: *Es condición sustancial el acceso pleno a la información para garantizar una participación amplia, suficiente y eficaz, así como el derecho a una justicia pronta, cuandoquiera que exista fractura en la protección, que solo pueda ser restablecida por ese operador judicial.*

Abordar entonces el Acuerdo de Escazú y la importancia que traería su implementación material partir de la negación de sus elementos en el ordenamiento constitucional y legal es sin duda un error; la dirección correcta está en encontrar su magnitud como instrumento que permita optimizar y hacer eficaces esos engranajes ya presentes.

En el apartado que sigue se consignan algunas reflexiones básicas sobre la operatividad y vigencia de los elementos ya nombrados.

I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como se advirtió, la participación ciudadana en un elemento conexo e indispensable para la gestión ambiental, pues así lo consagra su génesis constitucional al sentar como obligatoria la creación e implementación de espacios democráticos al servicio de los individuos para incidir en las decisiones públicas relacionadas con su entorno y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables. Por supuesto, al ser el manejo ambiental una cuestión pública, donde además

interviene un operador económico que, para la ejecución de proyectos, obras o actividades, necesita gastar la oferta hídrica, foresta, hidrobiológica o demás, supone unas relaciones entre actores, casi siempre discrepantes, pues la noción de sostenibilidad varía, por supuesto, dependiendo la orilla de donde se encuentre dicho actor.

Esta tensión se amplía a la manera como deberían desarrollarse los espacios de participación, pero, sobre todo, cuáles son los alcances que tienen, respecto a la toma de decisiones, los insumos aportados por la ciudadanía.

El ordenamiento legal, interpretando lo preceptuado en el artículo 79, estableció a través de la Ley 99 de 1993 un catálogo de instrumentos participativos de naturaleza administrativa que encuentran su dinamismo mayor en los trámites ambientales tales como los procesos de licenciamiento (D. 2041/2014), el sistema sancionador (L. 1333/2009) y, con menor intensidad, en los permisos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Así, las audiencias públicas (art. 72, L. 99/93), los terceros intervinientes (art. 68, L. 99/93), el derecho de petición y las mismas consultas previas con comunidades étnicas se han convertido en los espacios más utilizados dentro de la gestión ambiental.

Como ya se advirtió, es particularmente fértil para los espacios de participación el proceso de licenciamiento ambiental pues es allí donde se concreta materialmente el principio de desarrollo sostenible, al ser la licencia la balanza que permite equilibrar la ejecución de una actividad productora de impactos, frente al gasto y utilización de la oferta ambiental que se necesite. Lo anterior sugiere que sea frecuente el surgimiento de resistencias, inquietudes o propuestas de las comunidades asentadas en áreas de influencia de las iniciativas económicas que se pretenden ejecutar.

Esas manifestaciones son canalizadas a través de instrumentos administrativos de intervención ciudadana como los *terceros intervinientes* mecanismo mediante el cual cualquier persona –natural o jurídica–, sin demostrar un interés concreto, puede solicitarle a una autoridad ambiental que la vincule a un trámite surtido para otorgar una licencia, su modificación, un proceso sancionatorio, un permiso de aprovechamiento, entre otros. La *audiencia pública*, espacio democrático donde la ciudadanía puede expresar o plantear previos los criterios y requisitos establecidos en el ordenamiento, las opiniones, demandas acerca de un específico proyecto y sus impactos frente al ambiente y el territorio. Por otra parte, se tiene al mismo *derecho de petición* como un mecanismo de participación preparatorio para acceder a otro mayor o más complejo; es decir, mediante esta prerrogativa un ciudadano puede demandar de una autoridad cierta información que necesitaría para estructurar su intervención en una audiencia pública, que, como ya se vio, es un mecanismo de un espectro mayor. Finalmente, se cita con una connotación

especial y diferencial a la *consulta previa*, instrumento de salvaguarda a la identidad de una comunidad étnica, cuandoquiera que se pretenda la ejecución de un proyecto en su territorio e igualmente cuando se esté frente a una iniciativa legislativa cuyo contenido afecte directamente a esta clase de comunidades.

Si bien lo anterior reivindica la existencia de un andamiaje y catálogo de escenarios participativos, garantía de derechos al acceso a la información y justicia ambiental puestos a la orden de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas ambientales, esto no garantiza necesariamente una posición unificada entre actores, por las siguientes razones:

Territorialidad y legitimación para intervenir: Una de las diferencias conceptuales de la participación se ha centrado sobre si la intervención comunitaria debería supeditarse a su ámbito territorial, y, por otra parte, si aquel que solicita la puesta en marcha de un mecanismo debe demostrar el interés concreto que le asiste.

Quizás a la anterior tensión se le quieren involucrar elementos más asiduos al derecho privado que al ámbito público, como la legitimación en la causa y una frontera competencial. Lo cierto es que en materia de defensa al medio ambiente la jurisprudencia se ha ocupado en ya marcadas líneas, advirtiendo que de supeditar la intervención a una esfera específica espacial desdice de la concepción constitucional que percibe el ambiente como un derecho superior, no monopolizado por una sola persona individualmente considerada.

Por otra parte, tampoco es de recibo imponer otra carga previa al interviniente respecto a la necesidad de demostrar un interés concreto para poder participar, pues se da por hecho que quien interviene lo hace con la convicción implícita de defender lo que es de todos. Sin embargo, la sola percepción judicial no ha sido suficiente ni para acabar el debate ni para neutralizar distorsiones en individuos que, bajo la excusa de defender ese interés colectivo, realmente solo buscan lucros ajenos al derecho superior.

Efecto vinculante: Otro de los puntos en discusión, quizás el más álgido, es el que refiere al impacto que debe producir la opinión del ciudadano en la decisión pública. En efecto, para muchos sectores comunitarios la participación no dejará de ser un formalismo, si la autoridad hace caso omiso de las opiniones, sugerencias, solicitudes u observaciones aportadas por las personas en los espacios democráticos establecidos para la gestión ambiental.

Este ítem demanda una ponderación en la búsqueda del equilibrio pues es del todo cierto que la autoridad ambiental debe darles la importancia debida a las manifestaciones ciudadanas y no solo supeditarse a percibir aquellas, como un simple requisito procesal para legitimar sus decisiones. Sin embargo, la fuerza de la participación no podría propiciar el desplazamiento de la autoridad,

como legítima responsable en la toma de decisiones, en gran medida porque éstas deben ser el resultado de valoraciones científicas.

Cientificidad y participación: No es de recibo plantearse una incompatibilidad o exclusión entre estos factores, pues la verdadera sostenibilidad se nutre de los dos. Efectivamente, es trascendental que la cientificidad gobierne las valoraciones de la administración, sobre todo en lo que tiene que ver con la identificación de impactos nocivos al ambiente y sus correlativas medidas de mitigación y compensación, de no hacerlo sería un riesgo desafortunado el abrirle la puerta a una valoración instintiva o, más grave aún, política.

Ahora bien, las valoraciones ya nombradas también deben incluir las posiciones y expectativas del individuo como destinatario vital del derecho superior al goce de un ambiente sano; omitirlo conculcaría ostensiblemente los trazados constitucionales basados en la democracia participativa.

Participación y socialización: Por último, otra crítica a la participación como hoy se desarrolla radica en que, a juicio de los mismos ciudadanos, la autoridad suele confundirla con una simple socialización, lo que implicaría darles cuenta a las comunidades de decisiones finalizadas, donde no se les vinculó en su construcción. Es decir, el ciudadano nunca se sintió parte de un proceso constructivo y democrático sino simplemente receptor de una decisión ya tomada, muchas veces relacionada con su propio territorio o entorno ecosistémico.

La socialización no es necesariamente un proceso distorsionante o fracturador de derechos, sin embargo, su ámbito es bastante restringido y se queda corto ante las garantías sustanciales proclamadas en el ordenamiento constitucional sobre una participación amplia y eficaz.

2. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Uno de los elementos indisolubles a una noción de participación garantista es sin duda alguna el acceso a la información, que, convirtiéndose en derecho fundamental, debe ser salvaguardado y protegido de forma contundente. Para que el ciudadano trascienda de una participación meramente pasional a una racional, deberá contar con todo aquel acervo documental, testimonial, fotográfico, filmico, etc., que le permita construir argumentos sólidos en la búsqueda de decisiones públicas concertadas o que cuando menos reflejen el querer ciudadano. No es de poca monta aseverar que las decisiones públicas ambientales permeadas por procesos participativos serán indudablemente más sostenibles, legítimas y democráticas.

Por tanto, es menester y responsabilidad el Estado asegurar que ese derecho de acceso no sea amenazado por agentes públicos que, por acción u omisión,

monopolicen u oculten la información necesaria para una adecuada participación, mucho más si aquella no tiene alguna restricción, veda o excepción planteada en la Constitución Política. Por otra parte, si bien es cierto que este derecho no es absoluto, al incorporarlo en el marco de la planeación ambiental se puede aseverar que es plena la garantía de acceder a toda la información pública de esta naturaleza.

Un aspecto no menos importante es el que se refiere a la clase de información que debe ser suministrada al ciudadano, frente a lo cual se determina que es aquella de *calidad*, es decir la que contiene, por ejemplo, los aspectos sustanciales de índole social, ambiental, económico, étnico o cultural de un proyecto a desarrollar en determinado territorio; no será entonces aquella sin trascendencia que solo remita a las cotidianidades de este.

Pero hay una tercera etapa o nivel en este acceso y es la obligación de garantizar el entendimiento de esta información de calidad, la cual, dentro del escenario ambiental, suele ser muy técnica y de complejo entendimiento por el ciudadano, no siempre formado en alguna disciplina correlativa. En resumen, si el ciudadano no tiene la posibilidad de interiorizar la información, decantarla y analizarla para convertirla en insumo de su intervención, ese derecho de acceso será cuestión meramente nominal.

Una comunidad no informada o mal informada estará más predispuesta a la tensión y al conflicto socioambiental, pues al no tener hechos ciertos, algunas veces opta por estructurar meramente conjeturas que después convierte en realidades.

3. JUSTICIA AMBIENTAL

Hablar sobre justicia es, sin duda, referirse a un concepto supremo obligatorio en cualquier esquema político donde se salvaguarden los derechos de los ciudadanos. Esto hace que trascienda al derecho para ser determinado también como el equilibrio político y sociológico, dispuesto en acceso a los gobernados, cuandoquiera que la acción u omisión de su gobernante no responda a las responsabilidades y los mandamientos del orden constitucional y legal.

El ideario de una sociedad armónica y en su relación con el Estado apunta necesariamente a un estado de cosas sin desbalance, donde los ciudadanos sientan cumplidas en debida forma todas las garantías que han sido proclamadas por el orden superior. Ese es en su noción más primaria, la médula del contrato social, cuando se unge de poder al Estado y como consecuencia se cede a ciertas libertades individuales o colectivas, buscando el beneficio de toda la sociedad. Si una cláusula de ese contrato no se cumple y ese ente superior es incapaz de

responder con los deberes asignados, la misma división del poder dispone de un apartado judicial para que un tercero integrante de ese mismo Estado, pero con autonomía e independencia, restablezca cualquier fractura.

Ahora bien, esta misma ecuación se aplica al goce de un medio ambiente sano, pues si se reconoce como derecho superior (art. 79 CP) y quien tiene el deber de salvaguardarlo (art. 8 CP) no responde eficazmente a sus responsabilidades, hace que necesariamente se dinamice ese concepto de justicia, para restablecer ese derecho amenazado o ya vulnerado.

De lo antes planteado se hace necesario diferenciar tres apartados: *el del acceso a la justicia, la justicia ambiental y la jurisdicción ambiental*.

Los dos primeros ya fueron abordados en líneas anteriores, baste ratificar que el modelo constitucional, prevé la necesidad imperante de acceso a la justicia cuandoquiera que se vean resquebrajados los derechos tutelados allí mismo. Pero no solo es propiciar el acceso, sino que, más allá, esa justicia sea pronta, garantista y no dilatoria. Para el fin anterior la misma Constitución ha previsto una serie de acciones que le permitan al individuo reclamar del juez la guarda de sus derechos y propio de poderes definidos, existe todo un andamiaje judicial para resolver tanto las contenciones entre particulares, o entre estos y el Estado.

La justicia ambiental, por su parte, es referida a la necesidad para que esas mismas acciones y vías judiciales se operen cuando los ecosistemas sean intervenidos arbitrariamente, las especies entren en listas de extinción, la sostenibilidad no alcance los estándares esperados, el recurso hídrico no se planifique, a la comunidad se le obstaculicen los sistemas de intervención, solo por mencionar algunos casos puntuales.

En la actualidad esa misma estructura y entramado judicial está puesta al servicio del ambiente; las acciones constitucionales, tutela, popular y de grupo, cumplimiento e inconstitucionalidad, para cada caso en concreto, pueden ser el canal eficaz que le permita al ciudadano obtener de un juez, lo que el Estado le ha podido negar. Así, cuando un mismo hecho vulnera o amenaza simultáneamente un derecho fundamental y uno colectivo como es el ambiente, la tutela será la herramienta que permita la defensa del entorno, cuando el hecho –acción u omisión– solamente atañe al ambiente, será la acción popular el instrumento idóneo, y si ya hay un daño producido, entonces la acción de grupo cumplirá su cometido. Estará dispuesta la acción de cumplimiento cuando se pretenda garantizar la aplicación de una ley o acto administrativo de contenido ambiental y finalmente se utilizará la acción de inconstitucionalidad, cuando a juicio de quien la radica exista en el ordenamiento legal un parámetro normativo ambiental que contraviene los mandatos de la Carta Política.

Solo para señalar, también la jurisdicción contenciosa administrativa, a través de sus acciones correspondientes (nulidad–nulidad y restablecimiento del derecho, entre otras), es un campo fértil para ventilar en ella, con el lleno de requisitos y ejercicios competenciales, conflictos relacionados con el medio ambiente.

Ahora bien, cuestión diferente es analizar si ese ámbito de justicia hoy vigente es el adecuado para llevar ante ella, aspectos relacionados con el ambiente y su salvaguarda; no siendo ese el ejercicio central de este documento, cuando menos debe advertirse que no lo es, entre otras por las siguientes razones:

- a. Los procesos tal como están concebidos son complejos y dilatorios y cuando culminan ya la amenaza al derecho se ha convertido en un escenario de daño.
- b. El ambiente sugiere un fuerte contenido científico al cual no necesariamente acceden los jueces cuando fallan e imparten las respectivas órdenes.
- c. Aunque las órdenes impartidas salgan a tiempo, se encuentran con una administración pública –casi siempre el principal destinatario de los cumplimientos– que no cuenta con la suficiente capacidad de gestión o presupuestal para hacer realidad todo aquello que a veces imagina el juez, en un mundo ideal.
- d. El juez ha terminado por caer en la banalidad de darse mayor protagonismo que al mismo derecho buscado en protección; ello impacta directamente en el cumplimiento material de lo mandado.
- e. El juez ante un desconocimiento del entorno donde se materializará su fallo, expide órdenes ambiguas que terminan diluyendo el derecho que paralelamente busca proteger.

B. BREVE RECORRIDO POR LOS ANTECEDENTES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

Hay tres antecedentes en la creación del Acuerdo de Escazú fundamentales para contextualizar el debate sobre su efectividad en la protección de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental en Colombia. En primer lugar, la suscripción de Colombia a la Declaración de Río de Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, cuyo principio 10 constituye la base del Acuerdo de Escazú al plantear que la participación ciudadana informada en asuntos ambientales es un elemento esencial para que los países logren un desarrollo sostenible. Segundo, la existencia del Acuerdo de Aarhus como gran referente en materia de protección a los derechos de participación ambiental. Finalmente, el papel de los jueces en el ámbito nacional en la promoción de los derechos de participación ciudadana en asuntos ambientales.

La Declaración de Río es un compromiso de carácter no vinculante en el que se identifican tres derechos interconectados de fundamental protección por parte de los Estados. Primero, el derecho de cada individuo a acceder de manera adecuada a la información ambiental que tengan las autoridades públicas⁵. Esto incluye información relacionada con materiales y actividades que puedan representar un peligro para las comunidades; información sobre calidad ambiental e impacto ambiental en la salud; y sobre legislación y políticas que asesoren frente a la obtención de datos. Segundo, el derecho de toda persona a participar a título individual o de forma colectiva en la toma de decisiones que afecten el medio ambiente. Este contempla la posibilidad de que los ciudadanos proporcionen insumos en la toma de decisiones públicas que puedan causar un daño ambiental y, a su vez, puedan incidir frente a normas, políticas, estrategias, planes, proyectos entre otras⁶.

Por último, el derecho a acceder a la justicia para asegurar el cumplimiento de las leyes y derechos ambientales, o al resarcimiento por daños ambientales. Este derecho se materializa en procedimientos judiciales y administrativos equitativos, claros, independientes y expeditos a los que la persona pueda recurrir en caso de que vea sus derechos afectados o busque sea remediado un daño ambiental⁷ (CEPAL, 2018, p. 14).

En el ámbito internacional se ha animado a los Estados a suscribir mayores esfuerzos para lograr la protección de esos derechos⁸. El compromiso de Colombia se enmarca en la Declaración sobre la aplicación del principio 10 realizada en la Conferencia de las Naciones Unidas Río+20 en 2012 con la que países

5 En todas las ramas del Estado, en todos los niveles, sin importar si son personas jurídicas o naturales con funciones públicas o que presten servicios públicos.

6 Espacios como los establecidos en las evaluaciones de impacto ambiental o las consultas ciudadanas en la implementación de una política, son algunos ejemplos de instancias formales de participación ciudadana.

7 Para garantizar el acceso a la justicia, se debe legitimar de manera activa y amplia la defensa del medio ambiente y establecer mecanismos de asistencia que permitan reducir sino eliminar los obstáculos de cualquier tipo al acceso a la justicia, así como implementar mecanismos de ejecución de las decisiones y medidas cautelares y de reparación que sean oportunos y efectivos.

8 A nivel internacional otros desarrollos de *soft law* reforzaron la importancia del principio 10. Por un lado, en 2015 con el objetivo de Desarrollo Sostenible 16, la comunidad internacional se comprometió a “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Y por otro, en 2018, al tiempo que el Acuerdo de Escazú, el relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente emitió los “Principios Knox” o Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente con los que se señalaba que los Estados deben proveer y facilitar la participación pública en la toma de decisiones sobre el medio ambiente, y tomar las visiones del público en consideración en el proceso (principio 9), y que deben asegurar que los Estados cumplan con sus obligaciones con la población indígena y miembros de las comunidades tradicionales incluyendo su consentimiento libre, previo e informado antes de relocalizarlos o tomar o aprobar cualquier medida que afecte sus tierras, territorio o recursos (principio 15b).

de América Latina y el Caribe reafirmaron su compromiso con la protección al acceso a los derechos a la información, participación y justicia ambiental (Stich y Jendroška, 2019, p. 534). En ella los países acordaron, con apoyo de la CEPAL como secretaria técnica, elaborar e implementar un plan de acción al 2014 que permitiera avanzar en la elaboración de un instrumento regional con el cual garantizar adecuadamente los derechos de participación ambiental, proceso en el que se concertó y negoció lo que hoy conocemos como el Acuerdo de Escazú.

Otro acontecimiento que antecedió al Acuerdo de Escazú, fundamental por ser su principal referente de acuerdo regional, es la Convención o Acuerdo de Aarhus (1998)⁹ (Médici, 2018, p. 24), considerada hasta hace pocos años la propuesta más ambiciosa en términos de promoción al derecho de participación ciudadana en asuntos ambientales (UNECE, 2014, p. 3). Este instrumento vinculante fue el primer paso regional materializado en un mecanismo que comprometiera los Estados a la efectiva garantía de los derechos promovidos en el principio 10.

En 1998, mediante el Acuerdo de Aarhus, países europeos establecieron los estándares mínimos de participación basados en tres pilares: acceso a la información, participación en la toma de decisiones para el ambiente y el acceso a la justicia. Se establecen unos mínimos y a partir de ellos se fija una escala de participación pública en función de los tipos de actuación pública y el grado de influencia de los ciudadanos (Ballesteros, 2010, p. 27)¹⁰. Es fundamental mencionar que este acuerdo estaba abierto a la firma de otros países no europeos, razón por la que algunos estados de la región insistían en que no era necesario adoptar un instrumento regional. Sin embargo, a favor de la adopción de un acuerdo regional se enfatizó en las bondades de tener un instrumento que reconociera las características, necesidades y retos específicos de la región (Médici, 2018, p. 10).

Además de las iniciativas internacionales¹¹ y el compromiso del Estado colombiano de aunar esfuerzos para la construcción de un instrumento regional, el último antecedente del Acuerdo de Escazú es la intervención de los jueces en

9 Creado en 1998 pero entrado en vigor sólo hasta el 30 de octubre de 2001.

10 Las tres modalidades contempladas en el Convenio Aarhus son: la participación en decisiones de actividades específicas que puedan generar un efecto significativo sobre el medio ambiente (art.6); la participación del público en planes, programas y políticas relativas al medio ambiente (arts. 3 y 7); y la participación ciudadana durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general (art. 8).

11 Otros compromisos del país se enmarcan en las directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Directrices de Bali sobre el principio 10), y las declaraciones las reuniones XIX y XX del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.

el ámbito nacional en la promoción de los derechos de participación ciudadana en asuntos ambientales, pues las altas cortes han contribuido al debate sobre la protección de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental; una de las sentencias icónicas sobre participación ciudadana en materia ambiental es la sentencia T-361 de 2017.

En esta revisión de tutela el alto tribunal señala que la Resolución 2090 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible habría incumplido con un proceso participativo al desconocer en sus facetas: el acceso a la información en la medida en que no divulgó el proyecto de acto administrativo a los interesados; la participación pública y deliberativa pues en la intervención ciudadana no incluyó a todos los afectados con la decisión; y no contar con un procedimiento de expedición de la resolución con espacios de participación previos, deliberativos, eficaces y efectivos.

De modo que con la sentencia por un lado se deja sin efecto el acto administrativo con el que se delimitó el páramo de Santurbán, y por otro la Corte fija unas reglas para el surgimiento del acto administrativo que debía procurar por la protección a los derechos de participación. La intervención extensa del poder judicial en asuntos que deben ser protegidos en primera instancia por el poder ejecutivo llama la atención sobre las limitaciones para el ejercicio real de los derechos de participación ambiental. Según la magistrada de la Jurisdicción Especial para la Paz Gloria Amparo Rodríguez, en 2019 la Corte Constitucional resolvió 620 mil demandas, de las cuales el 18% tenía que ver con temas ambientales, siendo los derechos más reclamados el de petición y a la consulta previa. Ese año por participación ambiental la Corte Constitucional habría expedido 28 fallos, lo cual indicaría que los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia estarían siendo vulnerados pese a la existencia de normatividad que los protege (Foro Nacional Ambiental, 2020).

C. PROTECCIÓN EN COLOMBIA DE LOS DERECHOS DE ACCESO A LA PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

En efecto, antes del Acuerdo de Escazú, Colombia ya contaba con una extensa protección en el ordenamiento jurídico de los derechos de participación, acceso a la información y justicia ambiental. Este argumento era el centro de la oposición inicial del Gobierno al sustentar que no era necesaria la implementación de un acuerdo de carácter internacional vinculante adicional para proteger los derechos de participación ambiental. Empero, como se refiere más adelante, hay evidencia que podría sugerir la necesidad de fortalecer los mecanismos actuales.

En la tabla 2 se identifican los estándares legales, que abarca desde la Constitución Política, tratados y convenios internacionales que se relacionan con el desarrollo del principio 10, leyes y decretos, y finalmente sentencias de las altas cortes de referencia en la materia (la ampliación de este se hará en el desarrollo de estos se encuentra en el anexo 1).

TABLA 2
INSTRUMENTOS NORMATIVOS EN LA GARANTÍA DE DERECHOS
A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

| Constitución Política | Artículos 23, 40.6, 79, 84, 88 y 330 |
|--------------------------------------|---|
| Convenios y tratados internacionales | <ul style="list-style-type: none"> - Convenio Sobre la Diversidad Biológica (Estado parte desde 28/11/1994) - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (22/03/1995) - Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular África (08/06/1999) - Protocolo de Kioto - Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica (20/05/2003) - Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes - Convenio de Rotterdam - Acuerdo de París |
| Leyes | <ul style="list-style-type: none"> - Ley 21/1992, “Por medio de la cual se aprueba el Convenio n.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76.ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989”. - Ley 99/93, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. - Ley 393/1997, “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”. - Ley 472/1998, “por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. - Ley 1333/2009, “por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”. - Ley 1755/2015, “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. |
| Decretos | <ul style="list-style-type: none"> - Decreto 2591/1991, “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”. - Decreto 1320/1998, “por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”. - Decreto 103/2015, “por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa”. |

| Constitución Política | Artículos 23, 40.6, 79, 84, 88 y 330 |
|-----------------------|--|
| Sentencias | <ul style="list-style-type: none"> - Sentencia SU-067 de 1993 sobre la acción popular y la acción de tutela y la protección del derecho al medio ambiente sano. - Sentencia T-180 de 1994 sobre participación ciudadana como derecho fundamental. - Sentencia C-328 de 1995 sobre la participación ciudadana en los procesos de licenciamiento ambiental. - Sentencia T-348 de 2012 sobre el derecho a la participación de las comunidades en el diseño y ejecución de megaproyectos. - Sentencia T-800 de 2014 sobre el derecho fundamental a la consulta previa. - Sentencia T-622 de 2016 sobre el principio de precaución ambiental y su aplicación para proteger el derecho a la salud de las personas. - Sentencia del Consejo de Estado (rad. 11001-03-15-000-2016-01943-01[AC]) sobre el acceso a la información. |

Fuente: elaboración propia.

El desempeño de los instrumentos vigentes según el Índice de Democracia Ambiental del Instituto de Recursos Mundiales (WRI, por sus siglas en inglés) para Colombia en 2015 fue bueno. La evaluación destaca que en Colombia la ley garantiza ampliamente el acceso a la información, fundamentalmente a través de derechos de petición. Además, menciona que la normatividad exige que existan oportunidades para que los ciudadanos participen en decisiones que puedan afectarles. También se califica favorablemente al país en materia de justicia ambiental, por contar con procedimientos de revisión, requisitos generales claros y mecanismos de asistencia financiera y de género para que grupos vulnerables mejoren su capacidad de “remediar” en las cortes las decisiones del Gobierno o del sector privado que hayan violado sus derechos ambientales.

No obstante, el índice identifica limitantes como la no exigencia a todos los ministerios o autoridades clave de que publiquen información sobre la manera de obtener información ambiental; y que en Colombia rara vez se requiere que los gobiernos proactivamente busquen la participación del público o informen al público sobre las oportunidades de participación existentes (WRI, 2015). Ahora bien, cabe anotar que el índice citado anteriormente no considera el contexto en el que se enmarca la ley y su efectividad, quedando por fuera del análisis realidades como la oposición a proyectos extractivos, incluidos agronegocios y minería, por parte de comunidades indígenas y defensores de derechos humanos.

A pesar de la existencia de leyes y marcos normativos en países de la región, la evidencia sugiere que los instrumentos existentes requieren de mecanismos diferenciados con los que se garantice de manera efectiva y eficaz el acceso a los derechos a la información, participación pública en la toma de decisiones

y acceso a la justicia (Zavala, 2019, p. 145)¹². La Comisión Interamericana de Derechos Humanos muestra en su Informe de Relatoría especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Ambientales (REDESCA) que en Colombia existen numerosas tensiones en el territorio que afectarían el ejercicio de los derechos ambientales. Por un lado, hay conflictos derivados de la presencia de campesinos en áreas protegidas como los parques nacionales naturales que se profundizan por la aparente contradicción entre actividades agrícolas y conservación ambiental, y por los operativos militares y judiciales en la zona; y por otro lado los defensores del medioambiente son sometidos a situaciones de criminalización (CIDH, 2019, p. 79).

Estigmatización que, junto con la presencia de grupos criminales, explicaría resultados del reporte del Global Witness según los cuales el 60% de los asesinatos contra defensores del medio ambiente ocurrió en Latinoamérica, siendo Colombia el segundo país con más líderes asesinados (Zavala, 2019, p. 135). De ahí que no sea posible afirmar que la existencia de la normatividad es suficiente para proteger efectivamente el acceso de derechos de participación ambiental, sino que esta debe estar acompañada de mecanismos de implementación.

III. BALANCE DEL IMPACTO LEGAL DEL ACUERDO DE ESCAZÚ DESDE LA VISIÓN TEÓRICA DE LA ESCALA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

A. NIVEL DE LA ESCALA DE PARTICIPACIÓN, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Teniendo en cuenta la escalera de participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAPP), a continuación, se determinará la escala/nivel en el que se ubicaría el Estado colombiano si acoge e implementa los acuerdos y disposiciones del Acuerdo de Escazú. En el primer nivel de participación de IAPP se señala que el Estado o la entidad pública se limitan a informar, sin tener un diálogo o comunicación bidireccional con el ciudadano, por medio de herramientas como publicación de información en páginas de internet o información publicada en las oficinas.

En relación con esto, el Gobierno expidió la Ley de Transparencia y del Derecho a la Información Pública Nacional, que busca “regular el derecho de

12 Véase el informe de Colombia en 2015 del Índice de Democracia Ambiental: [<https://environmentaldemocracyindex.org/country/col>].

acceso a la información pública que tienen todas las personas, los procedimientos para el ejercicio y la garantía del derecho fundamental así como las excepciones a la publicidad de la información pública” (Ley 1712 de 2014). En esta ley se dispone la obligación positiva de publicar información proactivamente, las cualidades de esta información, la disponibilidad y los medios para la publicación de la misma. En esta señala que cualquier persona puede acceder a la información pública de dos formas, por un lado, acudiendo a la página virtual de los sujetos obligados (ejemplo, entidades públicas) que deben publicar proactivamente una información mínima obligatoria en los sistemas de información del Estado, y la otra es realizando una solicitud dirigida al sujeto obligado (Ley 1712 de 2014).

Sin embargo, lo que dispone el Acuerdo de Escazú va mucho más allá de lo establecido en dicha ley, pues establece disposiciones detalladas respecto a cómo los Estados deben garantizar el acceso, la generación y divulgación de información ambiental, de acuerdo con el principio de máxima publicidad. En particular señala, que las partes deben garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, control o custodia.

En particular, en el Acuerdo se señala que los Estados deben hacer su mejor esfuerzo por “publicar y difundir a intervalos regulares, que no superen los cinco años, un informe nacional sobre el estado del medio ambiente, que podrá contener: (a) información sobre el estado del medio ambiente y de los recursos naturales, incluidos datos cuantitativos, cuando ello sea posible; (b) acciones nacionales para el cumplimiento de las obligaciones legales en materia ambiental; (c) avances en la implementación de los derechos de acceso; y (d) convenios de colaboración entre los sectores público, social y privado” (CEPAL, 2018).

Por ejemplo, en la Ley 1712 de 2014 se señala que las entidades objeto de esta norma (todas las entidades de las tres ramas del poder público del orden nacional y territorial, como los órganos y organismos autónomos, independientes y de control que componen el Estado) deben asegurar el acceso a la información a los distintos grupos étnicos y culturales del país y se adecuarán los medios de comunicación para que faciliten el acceso a las personas en condición de discapacidad (art. 8, Ley 1712 de 2014).

Sin embargo, no especifica qué mecanismos se deben realizar para que lo anterior suceda. De hecho, en el ABC de la misma norma se señala que falta reglamentar y definir los procedimientos y mecanismos para la implementación de la ley “A pesar de que existe un marco normativo y legal amplio, relativo al acceso a la información, es necesario reglamentar aquellos temas, procedimientos y mecanismos que quedaron enunciados o que no fueron explicados debidamente en la norma. Así, lo que se debe buscar es dejar claro y explícito

cada uno de los procedimientos y herramientas relativos al ejercicio del derecho” Secretaría de Transparencia (2015).

En cambio, el Acuerdo de Escazú además de hacer un especial énfasis en las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, teniendo en cuenta sus condiciones y especificidades, señala mecanismos puntuales para asistir a esta población por ejemplo, a la hora de formular sus peticiones: “Cada Parte facilitará el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos de atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones” (CEPAL, 2018).

Entre las acciones específicas, el Acuerdo de Escazú indica que las autoridades deben identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación teniendo en cuenta los medios y formatos adecuados, con el fin de eliminar las barreras a la participación. Para lo cual, el Acuerdo señala que las autoridades competentes deben divulgar la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país, elaborar formatos comprensibles para dichos grupos, canales de comunicación adecuados, con el fin de facilitar a las personas o grupos en estado de vulnerabilidad la garantía de los derechos de acceso reverenciados a lo largo del texto (CEPAL, 2018).

Respecto a los solicitantes, señala que para acceder a la información de las autoridades competentes no debe contar con una justificación. Por el contrario, las autoridades deben informar si tienen en sus manos dicha información, garantizar que se entregue en el formato requerido por el solicitante, con la máxima celeridad posible y en un plazo no superior a 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la misma, o en un plazo menor si así lo prevé la normativa interna. Incluso, el Acuerdo Regional señala que cuando, en circunstancias excepcionales y de conformidad con la legislación nacional, la autoridad competente necesite más tiempo para responder a la solicitud, deberá notificar al solicitante por escrito de la justificación de la extensión antes del vencimiento del plazo.

De esta forma, el Acuerdo contempla lo señalado en el segundo nivel de participación de IAP2 en el que el ciudadano solicita una información específica y el Estado le responde específicamente. Establece las condiciones por las que un Estado puede negarse a entregar información ambiental. La autoridad competente deberá comunicar por escrito la denegación, incluyendo las disposiciones jurídicas y las razones que en cada caso justifiquen esta decisión, e informar al solicitante de su derecho de impugnarla y recurrirla.

(a) cuando hacer pública la información pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; (b) cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; (c) cuando hacer pública la información afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción; (d) cuando hacer pública la información genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos (CEPAL, p. 19).

Pero, sobre todo, el Acuerdo de Escazú señala mecanismos de revisión independientes. Por ejemplo, determina que el Estado debe establecer uno o más órganos o instituciones imparciales y con autonomía e independencia, con el objeto de promover la transparencia en el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información. Actualmente en Colombia no existe algún tipo de organismo así en materia ambiental, por lo tanto el Acuerdo establecería un gran reto en esta materia.

De acuerdo con los argumentos anteriores, se puede señalar que el Acuerdo de Escazú supera lo mencionado en el nivel dos de la escala de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAPP) pues el Acuerdo establece las disposiciones para que el Estado publique y brinde la información sobre los aspectos solicitados por el ciudadano.

En el tercer nivel de la escala de participación, el Estado involucra a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas, en una fase “consultiva”, que puede ser vinculante, donde las opiniones de los ciudadanos tienen relación directa con las decisiones finales, o no vinculante, donde la participación es sólo informativa. Esto se realiza a través de talleres, votaciones o paneles de discusión antes de las votaciones. En el Acuerdo de Escazú se señala que cada Estado debe promover la creación de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de aquellos existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores, en los que se debe alentar el diálogo, el conocimiento local y la interacción de las diferentes visiones y saberes (CEPAL, 2018).

En el caso de Colombia, uno de los mecanismos de participación relacionados con el sector ambiental más importantes es la “consulta previa”, que se ha convertido en un derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios que puedan afectar su integridad cultural, social y económica (Universidad del Rosario, 2020).

El principal fundamento legal de la consulta previa es el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional de Trabajo, sobre los derechos de los

pueblos indígenas y las responsabilidades de los gobiernos de proteger estos derechos, el cual fue adoptado por el Estado colombiano mediante la Ley 21 de 1991. En esta ley se señala que los gobiernos deberán

(a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; (b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; (c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin (Ley 21 de 1991).

La Corte Constitucional ha señalado que el derecho de la consulta previa está estrechamente relacionado con el derecho de participación debido a que mediante este las comunidades étnicas pueden expresar su opinión sobre las medidas o actuaciones que inciden o incidirán directamente en sus territorios: “La consulta previa como expresión del derecho a la participación refleja un equilibrio o ponderación entre el interés general, representado en los proyectos o medidas que potencialmente pueden incidir en los derechos de los pueblos indígenas, y el goce efectivo de estos últimos, particularmente, en materia de autodeterminación, autonomía, territorio, recursos y participación. En varios casos que se han relatado se ve cómo el juez constitucional ha realizado un ejercicio de ponderación para definir el derecho de participación y consulta previa de las comunidades étnicas en Colombia” (Corte Constitucional, T-236-17).

En este mismo sentido, el Acuerdo de Escazú es muy claro al señalar que las autoridades públicas deben realizar esfuerzos por identificar al público directamente afectado por los proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promover acciones específicas para facilitar su participación (CEPAL, 2018).

De acuerdo con la sentencia T-376 de 2012 de la Corte Constitucional, el derecho a la participación de las comunidades étnicas frente a un proyecto que puede afectar su entorno se presenta en diferentes niveles: el primero es la participación asociada a la intervención de las comunidades en los organismos decisorios de carácter nacional y la incidencia a través de sus organizaciones; el segundo es la consulta previa frente a cualquier medida que afecte directamente al grupo; y por último, el consentimiento previo, libre e informado cuando esta medida (norma, programa, proyecto, plan o política) produzca una afectación intensa de sus derechos (Corte Constitucional, 2012).

En la sentencia T-236 de 2017 la Corte amplía lo anterior, señalando que el primer nivel se presenta cuando no hay afectación directa, en cambio cuando se logra identificar que existe una afectación directa, la obligación de consulta varía dependiendo de la intensidad de afectación. Cuando el grado de afectación se considera muy grave o intenso (cambios económicos y sociales), la decisión de las comunidades debe ser vinculante y en este sentido la simple consulta no es suficiente, sino que se requiere el consentimiento expreso, libre e informado (Corte Constitucional, 2017).

De hecho, en la sentencia T-308 la Corte señala algunos criterios generales para la estandarización de la consulta previa para asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados. *Activa* significa que no equivale a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas; y *efectiva* indica que su punto de vista debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades (Corte Constitucional, 2018). De esta forma, presenta las reglas específicas para el desarrollo o aplicación de la consulta:

(7) la consulta debe ser previa a la medida objeto de examen, pues de otra forma no tendrá incidencia en la planeación e implementación de la medida; (8) es obligatorio que los Estados definan junto con las comunidades el modo de realizarla (pre consulta o consulta de la consulta); (9) debe adelantarse con los representantes legítimos del pueblo o comunidad interesada; (10) en caso de no llegar a un acuerdo en el proceso consultivo, las decisiones estatales deben estar desprovistas de arbitrariedad, aspecto que debe evaluarse a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; (11) cuando resulte pertinente en virtud de la naturaleza de la medida, es obligatorio realizar estudios sobre su impacto ambiental y social (Corte Constitucional, 2017, p. 29).

En el cuarto nivel de la escala de participación, los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones del Gobierno y se convierten en gestores de los programas. Esto se realiza a través de consejos consultivos ciudadanos y toma de decisiones participativas. En el Acuerdo se señala que cada Estado debería garantizar mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, exámenes o actualizaciones relacionados con proyectos y actividades, que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente.

En este sentido, señala se deben tomar medidas para asegurar “que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones” (CEPAL, 2018).

Como ya se consignó en este documento, la legislación vigente (Ley 99/93) contiene todo un catálogo de instrumentos participativos prestos para ser operados en la gestión ambiental y específicamente dentro de los trámites de licenciamiento de proyectos, obras o actividades susceptibles de causar impacto al entorno. Lo anterior se soporta en la condición de la licencia ambiental como herramienta administrativa creada por el legislador para concretar los elementos que integran el concepto de *desarrollo sostenible*.

Sin duda, cuando se otorga una licencia ambiental para la ejecución de una actividad económica se autoriza el uso de la oferta ambiental de un territorio específico donde las comunidades asentadas pueden tener inquietudes legítimas sobre el impacto que puede causar ese gasto que hará un tercero. Así, entonces, los requerimientos, dudas, propuestas deben encontrar un canal para su expresión efectiva y es el que integran los mecanismos administrativos como los ya nombrados: audiencias públicas, terceros intervinientes, entre otros.

B. EL ACUERDO DE ESCAZÚ:

¿UN VERDADERO SALTO EN LA ESCALA DE PARTICIPACIÓN?

Por último, en el máximo nivel de la escala, se traspassa el poder de la toma de decisiones al ciudadano, los participantes pueden fiscalizar la gestión pública (evaluación o auditoría). Según la escala de participación o “spectrum” de participación ciudadana en la toma de decisiones según la IAP2, hasta aquí se demostró que el Estado colombiano se ubica actualmente en el cuarto nivel, denominado “colaborar”; sin embargo, con la ratificación del Acuerdo de Escazú se espera que el Estado colombiano avance en la consolidación de su proceso de empoderamiento ambiental ubicando su relación con la ciudadanía en el último nivel de la escala de participación.

Para dar cumplimiento a estas disposiciones, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe fijar como reto la implementación de instancias participativas de diálogo ambiental como la Mesa Interinstitucional para la Democracia Ambiental, la cual fue creada por medio de la Resolución 1496 del 3 de agosto de 2018, que busca aportar insumos al diseño y seguimiento de políticas, planes y programas, estrategias y proyectos para la garantía y promoción en todos los niveles y sectores del Sistema Nacional Ambiental de los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales en Colombia.

En el acto administrativo de constitución la Mesa Intersectorial está compuesta por actores institucionales ambientales (delegados del Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible; corporaciones autónomas regionales, institutos de investigación), autoridades territoriales (delegados de gobernaciones y alcaldías) como del sector privado (delegados de sectores tales como agricultura, hidrocarburos, minas, energía, infraestructura), comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y sociedad civil organizada (delegados de academia y organizaciones no gubernamentales), entre otros (Universidad Externado, 2018).

La función central de la Mesa deberá permitir la búsqueda de estrategias, acciones y medidas para garantizar y proteger los llamados derechos de acceso a la justicia ambiental (información, participación ciudadana y acceso a la justicia), y apoyar el proceso de ratificación e implementación del Acuerdo de Escazú, acuerdo regional vital para la justicia ambiental en América Latina y el Caribe (art. 3).

La MIDA contará con una secretaría técnica presidida por el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y será el órgano que convoque a los delegados y establezca todas las cuestiones logísticas para propiciar dichas reuniones con la participación de expertos (art. 4). Por lo tanto, si la Mesa funciona de acuerdo con a lo establecido, como un espacio de participación en el cual el Estado colombiano cumple con el cuarto nivel de la escala de participación o “spectrum” de participación ciudadana y de esta manera se acerca avanza en el fortalecimiento y concreción de los espacios de participación en el país.

Así mismo, con la ratificación del acuerdo en el caso colombiano, el SINA se encontrará ante el escenario de poder fortalecer, mejorar y actualizar los sistemas o canales de información ambiental (ecosistemas, medio ambiente, permisos y licencias ambientales, aspectos climáticos, productos sostenibles o verdes, gestión de residuos, calidad del aire, entre otros), buscando promover de forma efectiva la participación de la ciudadanía, cerrando las brechas que existen sobre todo en aquellas poblaciones más vulnerables, en la toma de decisiones para la gestión ambiental.

La ratificación de Escazú se convierte en una etapa necesaria para que el Estado avance en el mejoramiento y articulación interinstitucional, de estrategias y espacios de participación efectiva de la población para la toma de decisiones en la gestión ambiental. El gran salto que propone el Acuerdo consiste en generar un efecto jurídicamente vinculante –empoderamiento– a la hora de garantizar los cuatro derechos ya mencionados. Este quizás es el punto más álgido de la discusión, pues se refiere al impacto que debe producir la opinión del ciudadano en la decisión pública. Puesto que para muchos sectores comunitarios la participación no dejará de ser un formalismo, si la autoridad hace caso omiso de las opiniones, sugerencias, solicitudes u observaciones aportadas por las personas en los espacios democráticos establecidos para la gestión ambiental.

Este ítem demanda una ponderación en la búsqueda del equilibrio pues es del todo cierto que la autoridad ambiental debe darles la importancia debida a las manifestaciones ciudadanas y no solo supeditarse a percibir aquellas como un simple requisito procesal para legitimar sus decisiones. Sin embargo, la fuerza de la participación no podría propiciar el desplazamiento de la autoridad, como legítima responsable en la toma de decisiones, en gran medida porque éstas deben ser el resultado de valoraciones científicas. De esta manera, existe una corresponsabilidad entre las valoraciones ya nombradas y las expectativas del individuo como destinatario vital del derecho superior al goce de un ambiente sano; omitirlo conculcaría ostensiblemente los trazados constitucionales basados en la democracia participativa.

IV. CONTRIBUCIONES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ FRENTE A LA GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA

A. FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LA PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN AMBIENTAL

El gran aporte que realiza el acuerdo en materia jurídica consiste en que el instrumento se adelanta a un contexto de ineficacia de los estándares existentes, abriendo espacios vinculantes de mejora para la democracia ambiental. Como expresa Eugenia Ponce de León, ex directora del Instituto Alexander von Humboldt, “las leyes no solucionan por sí solas los problemas” (Foro Nacional Ambiental, 2020), es necesario que el Estado fortalezca la efectividad en la implementación de mejores estándares, y la implementación de Escazú daría al país instrumentos que fomentan la efectividad de la garantía a la democracia ambiental (a través de sus pilares acceso a la información, participación ciudadana, y justicia ambiental).

Como expresa Clavijo, investigador del Observatorio de Conflictos Ambientales y del Instituto de Estudios Ambientales de la [Universidad Nacional], Escazú abriría un espacio para reafirmar derechos consagrados en la Constitución Política que tienen valor ambiental (*UN Periódico Digital*, 2020, 48 y ss.).

En el caso colombiano, los pilares de la democracia ambiental promovidos en Escazú se harían efectivos no solo en el Sistema Nacional Ambiental, sino que a su vez permite trascender a otros sectores en la medida en que al fortalecer los pilares de acceso de información, participación y justicia ambiental otros sectores como la minería, la ganadería, etc., serían también afectados. Así, por ejemplo, la justicia ambiental además de participativa sería distributiva en el

sentido de las cargas y beneficios en la toma de decisiones, no habiendo cargas desproporcionadas de los proyectos sobre las comunidades sino equitativas al igual que la participación de los beneficios (Foro Nacional Ambiental, 2020).

Por un lado, el Acuerdo avanza hacia la democratización de las estructuras y toma de decisiones en asuntos medioambientales¹³ (Zavala, 2019, pp. 144-146). Más allá de la creación de nuevos instrumentos, el Acuerdo de Escazú trata sobre la efectividad de la participación ambiental. Desde su objetivo se plantea “garantizar la implementación plena y efectiva [...] de los derechos de acceso [...] contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”. Para lograrlo, se establecen principios que deben guiar la implementación del acuerdo por parte de los Estados y promueven el cumplimiento efectivo de su objetivo: igualdad y no discriminación, transparencia y rendición de cuentas, no regresión y progresividad, buena fe, prevención, precaución, equidad intergeneracional, máxima publicidad, soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales, igualdad soberanía de los Estados y *propersona* (art. 3).

Según el convenio, los Estados parte deben garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, en concordancia con el principio enunciado de máxima publicidad. Así mismo, se define que el derecho comprende solicitar y recibir información de la autoridad competente¹⁴ sin necesidad de indicar algún interés especial ni justificar razones; ser informado de forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente; y ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y requisitos para ejercer el derecho (art. 5)¹⁵. Es destacable la protección especial que el acuerdo proporciona a las personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad (Stec y Jendrośka, 2019, p. 541).

Así, el Acuerdo no solo incluye derechos procedimentales, sino que además aborda los problemas más importantes de la región como la desigualdad y facilita la inclusión de aquellos subrepresentados y les da una voz (Boer y Mwanza, 2020, p. 19). En los apartados 3 y 4 del artículo 5, por ejemplo, se estipula que

13 Dicha democratización se dio desde su proceso de negociación en el que se garantizó la participación ciudadana a través de tres modalidades: asistencia, reportes y haciendo declaraciones.

14 Según el artículo 2, se entiende por “autoridades competentes” a cualquier organismo público que ejerza autoridad o tenga funciones en materia de acceso a la información, incluyendo las organizaciones privadas si éstas reciben fondos públicos, beneficios públicos o desempeñen funciones públicas y servicios públicos, exclusivamente de la información relacionada con los beneficios o fondos públicos.

15 Acceso pasivo a la información.

cada Estado deberá facilitar el acceso a la información, estableciendo un procedimiento de atención para población vulnerable desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información para facilitar el acceso a la participación en igualdad de condiciones. Igualmente, se establece que deberá garantizar que aquellos en situación de vulnerabilidad incluidos indígenas y grupos étnicos reciban asistencia para hacer sus peticiones y conseguir respuesta.

En concordancia con el derecho de acceso a la información, el acuerdo profundiza en la generación y divulgación de la información ambiental. Establece las obligaciones de las autoridades competentes de generar, recopilar, poner a disposición del público y difundir la información ambiental de forma sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible (art. 6). Además, encarga a los Estados el alentar la desagregación y descentralización de la información ambiental en los ámbitos subnacional y local.

Como medida de facilitación para las personas en condición de vulnerabilidad, el Acuerdo señala que los Estados deben procurar que las autoridades competentes divulguen información en los diversos idiomas usados en el país y elaboren formatos alternativos comprensibles para esos grupos de personas y por medios de canales adecuados. Otro aspecto destacable de este apartado se relaciona con la divulgación de información ambiental que no se encuentra en manos de entidades públicas sino de empresas privadas, particularmente la relacionada con sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente.

Por otro lado, el convenio estipula medidas para asegurar la participación pública sobre actividades de impacto significativo en el ambiente y la salud desde etapas tempranas, y promueve la incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones. Se obliga a las partes a garantizar una participación abierta e inclusiva, con mecanismos de participación del público en procesos de toma de decisiones ambientales, revisiones, exámenes o actualizaciones de proyectos y actividades, y de procesos como las autorizaciones ambientales que puedan tener o tengan un impacto significativo sobre el medio ambiente y la salud. Según el artículo 7, la participación es obligatoria desde las etapas iniciales de los procesos de toma de decisiones, de modo que las observaciones de los ciudadanos sean debidamente consideradas y contribuyan a los procesos¹⁶.

16 Otras disposiciones del artículo 7 se refieren a los esfuerzos que deben realizar las autoridades para identificar y apoyar personas en situación de vulnerabilidad e involucrarnos de manera efectiva a los mecanismos de participación, así como de identificar al público directamente afectado por proyectos y facilitar su participación.

Para ello, el público debe ser informado de forma efectiva, comprensible y oportuna; pero además debe tener la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, la cuales deberán ser debidamente tomadas en cuenta por las autoridades. Igualmente, cada Estado debe velar porque una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado y conozca los motivos y fundamentos de esta, así como el modo en que se tuvieron en cuenta las observaciones. Los puntos referidos son esenciales pues más allá de la existencia de los mecanismos, debe existir para los ciudadanos la posibilidad de incidir y tener la posibilidad de afectar la decisión. Esto se demostraría en la participación del público en la toma de decisiones; según Gloria A. Rodríguez, por ejemplo, habría muchas más licencias ambientales que ejercicios de audiencias públicas (Foro Nacional Ambiental, 2020).

B. CONTRIBUCIÓN A LA JUSTICIA AMBIENTAL

En cuanto al derecho a la, el Acuerdo de Escazú lo define desde la capacidad de desafiar cualquier decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar el ambiente (Zavala, 2019, p. 148). El artículo 8 indica que cada parte deberá asegurar el acceso a instancias judiciales, pero también administrativas. Esto es fundamental, en la medida en que el acceso de justicia ambiental se ha entendido por muchos ciudadanos desde la capacidad de acudir a instancias judiciales; no obstante, la administración debe ser la primera instancia a la que acuda el ciudadano para garantizar dicha participación (Foro Nacional Ambiental, 2020). En el acuerdo se especifica que el Estado debe asegurar que los ciudadanos puedan acceder a instancias judiciales y administrativas para impugnar o recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento, decisiones en materia de acceso a la información; participación pública en procesos de toma de decisiones; y afectaciones al medio ambiente o decisiones, acciones u omisiones que puedan contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

Una importante contribución del acuerdo es que además de requerir que los procedimientos sean efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos, señala que cada Estado debe contar con legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, una importante contribución en la defensa por el ambiente sano (Zavala, 2019, p. 148). Así mismo, señala que los Estados deben atender las necesidades de personas en vulnerabilidad mediante mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según se requiera.

Igualmente, para algunos expertos otro beneficio de Escazú es que permitiría superar la judicialización en temas ambientales a la que ha llegado el país

(Foro Nacional Ambiental, 2020). Más allá de las posiciones a favor o en contra del activismo judicial en materia ambiental (Aguilar *et al.*, 2015), es fundamental reconocer la imperiosa necesidad de que el acceso a la justicia sea garantizado de manera eficaz. La falta de eficacia de los mecanismos establecidos por ley es la principal impulsora de que los conflictos terminen en instancias judiciales y no en procesos administrativos en los que el ciudadano pueda incidir efectivamente en la decisión.

En línea con lo anterior, Ponce de León expresaba en conversatorio sobre el Acuerdo de Escazú que la tutela tiene efectos entre partes, en contraposición a los efectos *erga omnes*, y por tanto su alcance es limitado; y no es viable seguir solucionando casuísticamente los problemas ambientales del país.

El modelo constitucional prevé la necesidad imperante de acceso a la justicia cuando se vean resquebrajados los derechos tutelados allí mismo. Pero no solo es propiciar el acceso, sino que, más allá, esa justicia sea pronta, garantista y no dilatoria. Para el fin anterior la misma Constitución ha previsto una serie de acciones que le permitan al individuo reclamar del juez la guarda de sus derechos y propio de poderes definidos, existe todo un andamiaje judicial para resolver las contenciones entre particulares o aquellas entre estos y el Estado.

Con la ratificación del Acuerdo de Escazú, la justicia ambiental es referida a la necesidad de que las mismas acciones y vías judiciales se operen cuando los ecosistemas sean intervenidos arbitrariamente, las especies entren en listas de extinción, la sostenibilidad no alcance los estándares esperados, el recurso hídrico no se planifique, a la comunidad se le obstaculicen los sistemas de intervención, solo por mencionar algunos casos puntuales.

En la actualidad esos mismos entramado y estructura judiciales están puestos al servicio del ambiente; las acciones constitucionales, tutela, popular y de grupo, cumplimiento e inconstitucionalidad, para cada caso en concreto, pueden ser el canal eficaz que le permita al ciudadano obtener de un juez, lo que el Estado le ha podido negar. Así, cuando un mismo hecho vulnera o amenaza simultáneamente un derecho fundamental y uno colectivo como es el ambiente, la tutela será la herramienta que permita la defensa del entorno, cuando el hecho –acción u omisión– solamente atañe al ambiente, será la acción popular el instrumento idóneo, y si ya hay un daño producido, entonces la acción de grupo cumplirá su cometido.

Estará dispuesta la acción de cumplimiento cuando se pretenda garantizar la aplicación de una ley o acto administrativo de contenido ambiental y, finalmente, se utilizará la acción de inconstitucionalidad, cuando a juicio de quien la radica exista en el ordenamiento legal un parámetro normativo ambiental que contraviene los mandatos de la Carta Política.

C. GARANTÍA DE DERECHOS PARA LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS AMBIENTALES

En 2018, Global Witness documentó 164 asesinatos de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente; “se trata de personas comunes y corrientes asesinadas por defender sus hogares, bosques y ríos de las industrias destructivas. Muchas más personas fueron silenciadas a través de ataques violentos, arrestos, amenazas de muerte o demandas judiciales” (Global Witness, 2019, p. 8). En el informe presentado, Colombia no deja de ocupar el segundo lugar en cuanto a tener una situación alarmante respecto a las agresiones a defensores de derechos humanos ambientales, seguido por países como Brasil, Guatemala, México, Honduras, Venezuela y Chile, que ha caracterizado a la región.

Las disposiciones contenidas en el artículo 9 del Acuerdo de Escazú se convierten en las primeras disposiciones vinculantes del mundo que se diferencian de cualquier mecanismo previo por contener previsiones específicas en materia de protección a los defensores de derechos humanos ambientales (Stec y Jendroška, 2019, p. 539), lo cual lo ratifica como un instrumento que además de ser ambiental es de derechos humanos (Boer y Mwanza, 2020, p. 19). Como se mencionaba anteriormente en el contexto nacional, su importancia radica en la protección real que pretender dar a los defensores del medio ambiente, muchas veces criminalizados, amenazados y perseguidos por ejercer sus derechos.

Aunque el Acuerdo de Escazú no ofrece un catálogo de normas sustantivas de derechos humanos, sino que se centra en brindar garantías procesales, el artículo 1 deja entrever que existe un repertorio asociado a dichas garantías al afirmar que su objetivo es la protección del derecho de cada persona (Jiménez, H., 2019, p. 386).

Desde el preámbulo se reconoce la importancia de trabajar con los defensores del medio ambiente para fortalecer la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible. Escazú requiere específicamente que cada uno de los Estados parte garantice el derecho de cada persona a vivir en un ambiente sano y promueve la protección de derechos humanos de los defensores del medio ambiente (art. 9).

Así mismo, el convenio incluye la obligación de garantizar un ambiente propicio para que los individuos y grupos que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad. Entre los derechos mencionados por el acuerdo como objeto de reconocimiento, protección y promoción se encuentran el derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociaciones pacíficas y derecho a circular libremente. Además, se obliga a las

partes a tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos ambientales puedan sufrir en ejercicio de los derechos mencionados en el Acuerdo.

CONCLUSIÓN

Terminado el análisis propuesto, podemos sentar a manera de conclusión que Colombia ha construido su sistema político sobre la base del Estado social de derecho y la democracia participativa, y después en su contenido, sobre la convicción plena de dar prioridad a los derechos colectivos como el goce a un ambiente sano. Esto hace que el desarrollo legal de esos mandatos constitucionales haya previsto mecanismos propios y exclusivos para la intervención ciudadana en la gestión ambiental, así como un sistema de acceso a la información pública, como requisito previo y fundamental para participar e incidir en lo público.

Abordar el Acuerdo de Escazú y la importancia que traería su implementación material a partir de la negación de sus elementos en el ordenamiento constitucional y legal es sin duda un error; la dirección correcta está en encontrar su magnitud como instrumento que permita optimizar y hacer eficaces esos engranajes ya presentes. La importancia de Escazú para Colombia no está en advertir como nuevos la participación, el acceso a la información y la justicia, pues es claro que nuestro ordenamiento constitucional y legal ya los contempla.

Por el contrario, atendiendo a la existencia de distorsiones, la firma e incorporación de un instrumento internacional de tal contenido llevaría necesariamente a replantearse la arquitectura actual referida a estos tres elementos, buscando la efectividad y salvaguarda de los derechos. Entonces, el acuerdo podría sentar las bases para prevenir conflictos sociales o su transformación, evitar ser llevados al ámbito judicial y garantizar la seguridad jurídica para los actores en la gestión ambiental.

Hoy la jurisdicción ambiental es un imperativo y no algo para planear a largo plazo; con su implementación y puesta en marcha se derribaría esa apatía y creencia torpe referida a que el tema ambiental es algo superfluo y accesorio dentro de las funciones misionales del Estado. De esta manera, el aporte que realiza la ratificación del Acuerdo de Escazú al ordenamiento colombiano consiste en crear la base de estándares jurídicos en materia de acceso a la información, la participación pública, la justicia ambiental y la defensa de derechos humanos; que promueva la cooperación y la creación de capacidades institucionales; ofreciendo herramientas para mejorar la formulación de políticas y la toma de decisiones participativas tanto en el nivel nacional como local; la institucionalización de las características

propias de la gestión pública moderna, basada en principios como la transparencia, la rendición de cuentas, la interrelación estrecha con la ciudadanía y fortalece los vínculos de confianza que debe existir entre el Estado y la ciudadanía.

El último peldaño de la escalera de la participación así planteada no es ajeno a los elementos avizorados por la Constitución e implementados por el orden jurídico; se trata entonces de trascender a un escenario de eficacia, siendo quizá Escazú el camino para lograrlo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CAVALLO, G., GAJARDO, B., y LEÓN, A. P. (2015). Equidad, inclusión social y democracia: una respuesta crítica a los argumentos en contra del activismo judicial. *Estudios Constitucionales*, 13(1), 373-398. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v13n1/art11.pdf>.
- ARNSTEIN, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://www.participatorymethods.org/sites/participatory-methods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>.
- ASOCIACIÓN AMBIENTE Y SOCIEDAD (18 de octubre de 2018). *Acuerdo de Escazú: 15 países firman histórico tratado para la defensa de los derechos ambientales*. <https://www.ambienteysociedad.org.co/acuerdo-de-escazu-15-paises-firman-historico-tratado-para-la-defensa-de-los-derechos-ambientales/>.
- BALLESTEROS PINILLA, G. (julio-diciembre de 2010). La participación en asuntos ambientales y su tutela en el Convenio de Aarhus. *Vniversitas*, (121), 19-47. <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n121/n121a02.pdf>.
- BOER, B. y MWANZA, R. (2019). The Converging Regimes of Human Rights and Environmental Protection in International Law, en Honkonen y Romppanen (eds). *International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2018* (pp. 1-29.), University of Eastern Finland. Disponible en <https://www.uef.fi/documents/241889/1866768/Review+2018+final+HR+and+Env.pdf/0742c83d-a95a-4c3d-946e-de6f7ddeb58d>.
- 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*. Disponible en <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/regional-agreement-access-information-public-participation-and-justice/texto-acuerdo-regional>.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2019). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2019. III Informe Anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA)*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019REDESCA-es.pdf>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1991), Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76.^a Reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1577376>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2014), Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. Disponible en https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-7147_documento.pdf.

CORTE CONSTITUCIONAL (2012), sentencia T-376 de 2012.

CORTE CONSTITUCIONAL (2017), sentencia T-361 de 2017.

CORTE CONSTITUCIONAL (2017), sentencia T- 236 de 2017.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2011). “Apuntes sobre la consulta previa con grupos étnicos (documento de trabajo interno)”. Disponible en https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/apuntes_sobre_consulta_previa_con_grupos_etnicos.pdf.

DE SOUSA, I., MAZA, B. y PALACIOS, Y. (2012). La participación comunitaria en la gestión creativa. *Sapiens*, 13(1), 15-36. <http://ve.scielo.org/pdf/sp/v13n1/arto2.pdf>.

EL ESPECTADOR (26 de septiembre de 2019). *¿Qué es el acuerdo de Escazú y por qué varias organizaciones exigen que Colombia haga parte?* Disponible en www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/que-es-el-acuerdo-de-escazu-y-por-que-varias-organizaciones-exigen-que-colombia-haga-parte-articulo-882977.

EL TIEMPO (11 de diciembre de 2019). *¡Lo lograron!: el Gobierno firmó el Acuerdo de Escazú*. Disponible en www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/lo-lograron-el-gobierno-firmo-el-acuerdo-de-escazu-442738.

FORO NACIONAL AMBIENTAL (5 de marzo de 2020). *El Acuerdo de Escazú en Colombia ¿Quiénes pierden sin su protección?* (archivo de video). Youtube, https://www.youtube.com/watch?v=y-i_DogoEZ8.

FORO NACIONAL POR COLOMBIA (26 de agosto de 2019). “La participación ciudadana no puede seguir siendo un mero formalismo”. *Las 2 Orillas*, <https://www.las2orillas.co/la-participacion-ciudadana-no-puede-seguir-siendo-un-mero-formalismo/>.

GLOBAL WITNESS (2019). “Enemies of the State? How governments and business silence land and environmental defenders”.

GUERRA, S. y PAROLA, G. (2019). Implementing Principle 10 of the 1992 Rio Declaration: A comparative study of the Aarhus Convention 1998 and The Escazú Agreement 2018.

- Revista Jurídica*, 2(55), 1-33. <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3382>.
- GUILLÉN, A., SÁENZ, K., BADI, M. H. y CASTILLO, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 4(1), 179-193. <http://www.spentamexico.org/v4-n1/4%281%29%20179-193.pdf>.
- HIDALGO, E. (2018). América Latina y el Caribe firman el primer acuerdo regional medioambiental. *Cambio 16*. Disponible en www.cambio16.com/tratado-medioambiental-regional/.
- JIMÉNEZ, H. (2019). “El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información dan a luz una nueva jurisprudencia. Análisis jurisprudencial Sentencia Fundación Ambiente y Recursos Naturales”, *Derecho Estado*, n.º 44, Bogotá. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n44.14>.
- KNOX, J. H. (2019). The Global Pact for the Environment: At the crossroads of human rights and the environment. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 28 (1), 40-47. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3357868.
- LA SILLA VACÍA. Consulta previa en Colombia: perfeccionarla, regularla o eliminarla. Disponible en <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-etnica/historia/consulta-previa-en-colombia-perfeccionarla-regularla-o-eliminarla>.
- LUYET, V., SCHLAEPFER, R., PARLANGE, M. B. y BUTTLER, A. (2012). A framework to implement stakeholder participation in environmental projects. *Journal of Environmental Management*, 111, 213-219. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.06.026>.
- MEADOWCROFT, J. (2003). Participación y estrategias para el desarrollo sostenible. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14 (15), 123-138. https://www.researchgate.net/profile/James_Meadowcroft/publication/39187667_Participacion_y_estrategias_para_el_desarrollo_sostenible/links/09e4150b62b8c6c49c000000/Participacion-y-estrategias-para-el-desarrollo-sostenible.pdf.
- MÉDICI, C. G. (2018). El Acuerdo de Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9 (1), 1-66. <https://doi.org/10.17345/rcda2412>.
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2019). *Colombia firma “Acuerdo de Escazú” en pro del medio ambiente y los derechos humanos*. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4579-colombia-firma-acuerdo-escazu-derechos-humanos>.
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (s. f.). *Mecanismo de Consulta al Público Principio 10*. https://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/principio_10/20150812_Mecanismo_consulta_al_publico_Principio_10.pdf.

- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (s. f.). Resolución 1406 del 3 de agosto de 2018. Por la cual se crea la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental (MIDA) y se toman otras determinaciones. Disponible en www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/83-RES%201406%20DE%202018.pdf.
- REED, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417-2431. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>.
- RÍOS, C. V. (2014). Análisis de la participación ciudadana del programa “Quiero mi Barrio”: el caso de Valparaíso, en *Líder: revista labor interdisciplinaria de desarrollo regional*, (24), 95-125. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4958391.pdf>.
- SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA (2015). ABC Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. Disponible en <http://www.anticorrupcion.gov.co/PublishingImages/Paginas/Publicaciones/ABC.pdf>.
- SEMANA (12 de diciembre de 2019). *Colombia, a un paso de ratificar acuerdo que protege a defensores ambientales*. <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/colombia-a-un-paso-de-ratificar-acuerdo-de-escazu/48025>.
- SEMANA (17 de abril de 2020). *¿Colombia necesita tribunales especiales para dirimir conflictos ambientales?* Disponible en <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/colombia-necesita-tribunales-especiales-para-dirimir-conflictos-ambientales/49941>.
- STEC, S. y JENDROŠKA, J. (2019). The Escazú Agreement and the Regional Approach to Rio Principle 10: Process, Innovation, and Shortcomings, *Journal of Environmental Law*, 31(3), 533-545. Disponible en <https://doi.org/10.1093/jel/eqz027>.
- UNECE (2014). *The Aarhus Convention: An implementation Guide*. Disponible en http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.
- UN PERIÓDICO DIGITAL (3 de enero de 2020). *¿Qué es el Acuerdo de Escazú y por qué es importante?* (archivo de video). Disponible en <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/que-es-el-acuerdo-de-escazu-y-por-que-es-importante/>.
- UNIVERSIDAD DEL ROSARIO (2020). *¿Qué es la consulta previa?* Disponible en <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/La-Consulta-Previa/Que-es-la-Consulta-Previa/>.
- VEGA, R. P. y LÓPEZ, O. V. (2001). Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental. *Economía, Sociedad y Territorio*, 3(9), 25-61. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/111/11100903.pdf>.

WRI (2015). *Colombia*. Disponible en <https://environmentaldemocracyindex.org/country/col>.

ZAVALA, D. (2019). The Development of Environmental Law in Times of the Anthropocene: the Case of the Escazú Agreement, en Honkonen y Romppanen (eds). *International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2018* (pp. 131-151), University of Eastern Finland.

Óscar Darío Amaya Navas
Lucas Bossoni Saikali
Álvaro Hernando Cardona González
Diego Felipe Contreras Pantoja
Eduardo del Valle Mora
María Daniela de la Rosa Calderón
William Gallo Aponte
Claudia Gafner-Rojas
María del Pilar García
Marta García
Gustavo Adolfo Guerrero
Ana Paola Gutiérrez Rico
Luis Felipe Guzmán-Jiménez
Giovanni José Herrera Carrascal
Jorge Iván Hurtado Mora
Juliana Hurtado Rassi
Lyndon W. Jay Huffington
Camila Jiménez
Mauricio Madrigal-Pérez
Alejandro Mesa
Javier Alfredo Molina Roa
Carolina Montes Cortés
Mauricio Pinto
Diana Geraldine Quevedo
Daniel Rivas-Ramírez
Paula Robledo Silva
Martha Robles Ustariz
Gloria Amparo Rodríguez
Nicole Walteros

