

Bogotá D.C., julio 24 de 2023

Señores (as)

Magistradas y Magistrados

Sala Plena de la Corte Constitucional

E.S.D.

Ciudad

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 (parcial) de la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”, presentada por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), la Corporación ILEX Acción Jurídica y otros.

Diana Esther Guzmán, Maryluz Barragán González, Laura Juliana Santacoloma Méndez, Paulo Ilich Bacca, Édgar Valdeleón Pabón y Fabián Mendoza Pulido, Directora, Subdirectora e investigadoras (es) del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Dayana Blanco Acendra y Sibelys Mejía Rodríguez, Directora General y Directora de Litigio de la Corporación ILEX Acción Jurídica; David Fernando Cruz y Julián González Escallón, investigadores independientes, mayores de edad e identificadas(os) como aparece al pie de nuestras firmas, presentamos la siguiente demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 57 -parcial- de la Ley 99 de 1993.

TABLA DE CONTENIDO

Síntesis de la demanda	2
I. NORMA DEMANDADA	6
II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS	7
III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS	7
Contexto del problema y el alcance de los EIA en la norma demandada.....	7

PRIMER CARGO. El segmento normativo demandado vulnera los artículos 79, 80 y 93 constitucionales, y los artículos 4.1 y 5.1 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la CADH, relacionados con los principios de desarrollo sostenible y prevención ambiental.....	15
1. Parámetro de control constitucional en materia de cambio climático: artículos 79, 80 y 93 de la Constitución Política, y artículos 4.1 y 5.1 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.....	15
2. La inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley 99 de 1993: Déficit de protección constitucionalmente inadmisibles al no incorporar los impactos del cambio climático en los EIA.....	23
SEGUNDO CARGO: La norma demandada vulnera los artículos 7º, 74, 79, 80 y 334 de la Constitución, así como el 93 que por vía de bloque de constitucionalidad incorpora los artículos 4.1, 5.1 y 13 de la CADH, al no contemplar en los EIA las afectaciones a los derechos humanos que pueden generar los Proyectos, Obras o Actividades -POA-.....	31
1. El desconocimiento del deber de protección de los derechos humanos en los EIA es una vulneración a la obligación del Estado de protegerlos. La protección de los derechos humanos en actividades económicas que afectan el ambiente.....	32
IV. SOLICITUD DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA.....	45
V. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA CONOCER DE LA PRESENTE ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	59
VI. NOTIFICACIONES.....	50

Síntesis de la demanda

El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 regula los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Esta institución ha sido importante para determinar las afectaciones que los diferentes proyectos, obras o actividades (POA) pueden producir en materia ambiental. Para adelantar la *evaluación de los impactos que puedan producirse*, los EIA incluyen en su análisis los *elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos* del área en donde se solicita una licencia ambiental.

En esta demanda demostraremos que, actualmente, la norma que regula el contenido que deben tener los EIA plantea un problema de inconstitucionalidad porque no cumple con los estándares constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos que por vía de bloque de constitucionalidad hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano. Esto debido a que no incluyen dos contenidos normativos que inicialmente no estaban previstos en nuestro ordenamiento constitucional al momento de expedición del artículo demandado (1993), pero que posteriormente fueron incluidos por normas internacionales y por la propia

interpretación de la Corte Constitucional y de la CorteIDH: (i) *la obligación de enfrentar los efectos del cambio climático* y (ii) *la obligación de garantizar la protección frente a las afectaciones a los derechos humanos*.

En particular, demostraremos que el enunciado actual del artículo 57 de la Ley 99 de 1993, al no incluir esos dos contenidos normativos es inconstitucional porque genera restricciones y problemas en la interpretación y en la aplicación de la norma¹ -p.e. en el alcance de su reglamentación- que impiden que se cumpla con el estándar constitucional e internacional (bloque de constitucionalidad) que deberían cumplir los EIA. Esto hace que la norma demandada incurra en lo que la jurisprudencia constitucional denomina un *déficit de protección constitucional inadmisibles*,² el cual debe ser remediado por la Corte debido a la vulneración que genera en los diversos mandatos constitucionales y del bloque de constitucionalidad.

La idea básica de esta teoría es que, si bien existe una norma que regula una materia, ésta incurre en un *déficit* al no incluir un aspecto o contenido normativo constitucionalmente obligatorio que la hace adecuada (ajustada o conforme) a la Constitución. En consecuencia, para remediar ese *déficit*, la norma debe ser condicionada para ser interpretada en el entendido que ordena el estándar constitucionalmente admisible.³

¹ Como se explicará a lo largo de la demanda, al no incluir los contenidos normativos alegados, las autoridades no cuentan con los procedimientos reglados y pueden enfrentar problemas derivados del principio de legalidad, al no poder aplicar -con certeza- las normas en los asuntos que deben resolver, conforme a los estándares constitucionales en la materia. Además, tampoco pueden ampliar interpretativamente el ámbito de protección de la norma porque los contenidos que se alegan en esta demanda como no incluidos, no están expresamente previstos, con lo que las autoridades podrían considerar que se incurre en una extralimitación de sus funciones (art. 6º, C.P.). Finalmente, este problema no puede ser resuelto por vía de reglamentación pues la indeterminación nace de la norma de rango legal -ahora demandada-, razón por la que las normas de inferior jerarquía no podrían incorporar contenidos normativos no previstos en aquélla, so pena de incurrir en vicios de nulidad.

² Cfr. C-389 de 2016 y SU-095 de 2018.

³ La figura del *déficit de protección constitucional* tiene la finalidad de identificar una situación regulada por el Legislador y determinar que sus mandatos son insuficientes para lograr la protección de principios constitucionales. De lo que se trata es, entonces, de verificar si la norma demandada tiene la potencialidad de proteger los principios constitucionales invocados, o si, por el contrario, es insuficiente en términos de protección de esos principios y garantías fundamentales. Se trata de una teoría previamente aplicada por la jurisprudencia constitucional. Así, por ejemplo, en la sentencia **C-075 de 2007** la Corte estudió la constitucionalidad de los artículos 1 y 2 de la Ley 54 de 1990 (modificada parcialmente por la Ley 979 de 2005) que regula los derechos patrimoniales en las uniones maritales de hecho. Los demandantes alegaban que la norma excluía a las parejas conformadas por personas del mismo sexo. En esta decisión la Corte constató (Cfr. apartados 6.2.3.2 a 6.3) la existencia de un “*déficit de protección*” que se puede resumir en las siguientes premisas: (i) la norma generaba una falta de reconocimiento que producía efectos jurídicos reales; (ii) esa regulación (del derecho civil del momento) generaba un *déficit de protección constitucional* a las parejas del mismo sexo; (iii) no había razón que justificara, a la luz de los mandatos constitucionales, un régimen regulatorio con esa discriminación; (iv) existía un mínimo de protección que resultaba constitucionalmente obligatorio; (v) la falta de regulación específica para las parejas del mismo sexo, implicaba que debían regirse por el régimen ordinario civil; (vi) la falta de regulación producía un limbo jurídico que afectaba los derechos de las parejas del mismo sexo; (vii) resultaba contrario a la Constitución que se previera un régimen legal de protección para las parejas heterosexuales que excluía a las parejas del mismo sexo; (viii) por tanto, la norma

Debido a que una declaratoria de inexecutable de la norma produciría un vacío normativo que generaría una afectación mayor a los mandatos constitucionales invocados, y teniendo en cuenta que mediante una exequibilidad pura y simple persistirá el déficit de protección constitucional y la vulneración alegada, solicitamos a la Corte Constitucional que, con base en la teoría del *déficit de protección constitucional*, emita un fallo con efectos interpretativos o aditivos⁴ en el que declare que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 es *condicionalmente exequible*⁵, en el entendido que incluye la necesidad de que los EIA contengan información

debía interpretarse en el entendido que también aplicaba para las parejas del mismo sexo. // En la sentencia **C-389 de 2016** la Corte estudió la exequibilidad de, entre otros, los artículos 16, 53, 270 y 271 de la Ley 685 de 2001 que reglamentaban el contrato de concesión minera. En la resolución del caso concreto, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la norma en el entendido que la autoridad administrativa debería verificar los mínimos de idoneidad laboral y ambiental, antes de entregar un título minero y, al mismo tiempo, garantizar los espacios de participación ciudadana y en especial de los grupos étnicos diferenciados. Para esto, la Corte argumentó que las normas (i) se limitaban a dotar de agilidad el trámite y a permitir el acceso de todo interesado, antes que cuidar principios de índole constitucional relevantes; (ii) no protegían el medio ambiente, debido a que, al tratarse de una regulación carente de contenidos sustantivos, no desarrollaba el principio de planeación ambiental y no perseguía la protección de las riquezas naturales y no propendía por un adecuado manejo del ambiente; y, (iii) desconocía la participación ciudadana al no prever una instancia en la que los ciudadanos, antes de la concesión del título minero, pudieran participar de manera real, representativa, libre, informada y efectiva. Al respecto, la Corte evidenció *“la existencia de un **déficit de protección** a los principios constitucionales mencionados en la normatividad asociada a la minería. [Razón por la que] la aplicación directa de la Carta Política puede resultar insuficiente para superar ese déficit, dado que las concesiones son regladas y la autoridad minera puede enfrentar problemas con el principio de legalidad para dar eficacia a los mandatos constitucionales (...). Por eso, la Corte dictará una decisión de exequibilidad condicionada, destinada a mitigar este déficit, aclarando sin embargo, que este requiere una decisión legislativa integral, comprensiva y adecuada”* (negrilla adicionada al texto). // Y en la sentencia **SU-095 de 2018** la Corte encontró que respecto a los mecanismos de participación ciudadana y los instrumentos de coordinación y concurrencia entre la Nación y el territorio para la explotación del subsuelo y los recursos naturales no renovables previstos en la Ley existe un **déficit de protección constitucionalmente inadmisibles**. Según la Corte, la explotación del subsuelo necesariamente genera impactos en el suelo y, por esa vía, a los diversos ámbitos de la vida colectiva de la comunidad, tales como el trabajo, la cultura, el costo de vida, entre otros. Por ello, era necesario que estas actividades se realizaran en el marco del principio de desarrollo sostenible y, al mismo tiempo, que las autoridades locales y las comunidades contaran con instrumentos para identificar las necesidades ambientales, económicas y sociales, y pudieran, a su vez, conocer de manera directa los riesgos que pueden generar la actividad para implementar estrategias de administración y manejo con la finalidad de evitar, prevenir, mitigar o compensar su realización. Sin embargo, para el cumplimiento de estas exigencias, la Corte consideró que el ordenamiento jurídico no garantizaba legalmente, y de forma específica, la participación de las comunidades en la exploración y explotación de RNNR del subsuelo; y, asimismo, no existían disposiciones legales que permitieran a las autoridades territoriales concurrir en la definición, ejecución y seguimiento de las actividades de hidrocarburos y de minería. Por tal motivo, exhortó al Congreso de la República para que expidiera las normas pertinentes para subsanar dicho déficit de protección constitucionalmente inadmisibles.

⁴ Desde sus primeros pronunciamientos (sentencia C-034 de 1993) la Corte ha explicado que: “[l]a *modulación de los efectos de los fallos y las sentencias interpretativas son una práctica arraigada en el derecho constitucional colombiano. En efecto, mucho antes de que entraran en funcionamiento los tribunales constitucionales europeos, la Corte Suprema de Justicia de Colombia, cuando ejercía el papel de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución de 1886, efectuó sentencias condicionadas o interpretativas (...)*” Cfr. Sentencias C-034 de 1993, C-038 de 2006 y C-284 de 2021.

⁵ La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha admitido que es posible estudiar de fondo una demanda de constitucionalidad cuando se solicita la exequibilidad condicionada de una norma, a partir de las categorías teóricas que en su propia jurisprudencia ha desarrollado. Cfr. Sentencias C-038 de 2006 y C-284 de 2021.

específica y completa sobre: (i) los impactos asociados al cambio climático y (ii) la afectación a los derechos humanos que causan los POA.

Como explicaremos, esta fórmula permite⁶: (i) que la norma actual sea adecuada al estándar constitucional actualmente admisible, (ii) precisar la interpretación conforme con la Constitución y el bloque de constitucionalidad, y (iii) evitar interpretaciones y aplicaciones inconstitucionales de la norma, como ocurre en la actualidad.⁷

En consecuencia, formulamos dos cargos de inconstitucionalidad. En el primer cargo, sostenemos que el artículo 57 incurre en un *déficit de protección constitucional* que vulnera los artículos 2, 79 y 80 de la Constitución, así como el artículo 93-1 (bloque de constitucionalidad) que incorpora a nuestro ordenamiento los artículos 4.1 y 5.1 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH, al no incluir los impactos asociados al cambio climático en los EIA. Lo anterior, debido a que al momento de expedir la Ley 99 de 1993, las obligaciones constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, no preveían de manera clara el deber de protección frente a los impactos del cambio climático. Este deber fue desarrollado paulatinamente y en la actualidad está claramente delimitado por los avances normativos y jurisprudenciales de las normas que se alegan como desconocidas, tal y como ha sido

⁶ La *teoría del déficit de protección constitucional* se diferencia de otras teorías como la omisión legislativa relativa o la inconstitucionalidad sobreviniente. De una parte, en la *omisión legislativa relativa* se analiza un deber que se impuso desde la expedición de la Constitución misma (ex ante) y que no fue desarrollada por el Legislador; caso en el cual, la obligación constitucional existía claramente antes de que se expidiera la ley y no después. Además, la omisión legislativa relativa se centra particularmente en el análisis de violaciones al principio de igualdad (artículo 13, C.P.), razón por la que requeriría una comparación entre sujetos o situaciones de similar naturaleza (C-104 de 2016); lo que no ocurre en este caso. De otra parte, la *inconstitucionalidad sobreviniente* plantea que una norma de rango legal se hace inconstitucional por un cambio en el parámetro de constitucionalidad (una reforma constitucional o del bloque de constitucionalidad) que hace que la norma se torne en inconstitucional. A diferencia de las anteriores teorías, la teoría del déficit de protección constitucional no parte de la idea de que la norma de rango legal omitió un deber que impuso (ex ante) el constituyente o la Constitución desde su promulgación (como en la omisión legislativa), ni tampoco que la norma se ha tornado completamente inconstitucional por un nuevo parámetro de constitucionalidad (como en la inconstitucionalidad sobreviniente). En el déficit de protección constitucional ocurre un fenómeno distinto: la obligación constitucional surge (ex post) por el cambio o desarrollo de un parámetro de constitucionalidad (en la Constitución o en el bloque de constitucionalidad) que hace que la norma ya no se ajuste al nuevo estándar constitucional sin que sea necesaria o completamente inconstitucional; de manera que su interpretación y aplicación resulta deficitaria para cumplir adecuadamente con el -nuevo- parámetro que la Constitución y el bloque de constitucionalidad exigen. No se trata de una norma que se torna completamente inconstitucional (como en la inconstitucionalidad sobreviniente), sino que es deficitaria en el cumplimiento del estándar constitucionalmente adecuado. // De esta manera, la teoría del déficit de protección constitucional permite enjuiciar más adecuadamente la constitucionalidad de normas de rango legal que pueden tener vicios de constitucionalidad por su aplicación restrictiva, y que pueden ser resueltos mediante una decisión condicionada o por vía de una interpretación conforme a la Constitución que subsane el déficit de protección.

⁷ En este sentido, el uso de esta teoría reduce los márgenes de incertidumbre de los operadores jurídicos llamados a suplir el déficit de protección legal. Lo que no sucede con una inexequibilidad porque la norma desaparecería del ordenamiento jurídico, así como tampoco con la exequibilidad pura y simple de la norma porque persistirá el incumplimiento de los mandatos constitucionales.

reconocido por la jurisprudencia de la CorteIDH y de la Corte Constitucional. En consecuencia, la norma demandada, debido a su formulación inicial, incurre en un déficit de protección, pues su interpretación y aplicación restrictiva, no permite que cumpla con el estándar constitucional actual en materia de protección frente al cambio climático.

En el segundo cargo, argumentamos que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 incurre en un déficit de protección constitucional que vulnera los artículos 7, 20, 74, 79, 80 y 334 de la Constitución, así como el 93-1, que por vía de bloque de constitucionalidad incorpora los artículos 4.1, 5.1 y 13 de la CADH, al no incluir las afectaciones a derechos humanos dentro de los elementos analizados por el EIA. Esto debido a que el estándar internacional actualmente vigente en la materia exige que los EIA incluyan la valoración de las afectaciones a los derechos humanos de las comunidades y sus territorios. Como demostraremos, al no incluir esta valoración dentro de los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos, la norma demandada vulnera mandatos constitucionales y del bloque de constitucionalidad respecto a la interdependencia que existe entre el derecho al ambiente y los demás derechos humanos, por las afectaciones que generan los proyectos, obras o actividades (POA), al examinar exclusivamente afectaciones a estos componentes sin tener en cuenta los derechos humanos de las comunidades afectadas.

Con base en estos dos cargos solicitamos a la honorable Corte Constitucional que emita una decisión en la que declare la exequibilidad condicionada del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 en el entendido que se adiciona o se interpreta que dentro de los EIA es necesario verificar: (i) los impactos que tienen los POA en el cambio climático y (ii) las afectaciones de los POA en los derechos humanos de las comunidades afectadas.

I. NORMA DEMANDADA

Esta demanda se dirige en contra de los siguientes segmentos subrayados del artículo 57 de la Ley 99 de 1993, que dispone:

ARTÍCULO 57. DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL. Se entiende por estudio de impacto ambiental, el conjunto de información que debe presentar ante la autoridad ambiental competente el interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental.

El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, los *elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio* que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, *y la evaluación de los impactos que puedan producirse*. Además, incluirá el

diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia genéricos para la elaboración del estudio de impacto ambiental; sin embargo, las autoridades ambientales los fijarán de forma específica dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud en ausencia de los primeros.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

Como se explicará con detalle en los fundamentos jurídicos de la demanda, la norma acusada desconoce los artículos 2, 7, 20, 74, 79, 80 y 334, de la Constitución Política de Colombia de 1991, además del artículo 93 de la misma Carta que, por vía del bloque de constitucionalidad, incorpora a nuestro ordenamiento superior los artículos 1.1, 2, 4.1, 5.1, 13 y 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Contexto del problema y el alcance de los EIA en la norma demandada

El licenciamiento ambiental y los Estudios de Impacto Ambiental. La herramienta más importante para la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales es la licencia ambiental. Dentro de su proceso de aprobación, el estudio de impacto ambiental (EIA) es fundamental, pues allí se describen los riesgos, su probabilidad de ocurrencia y las medidas de manejo para conjurar el *daño significativo* que un proyecto, obra o actividad (POA) pueda generar. El EIA es la base técnica de la evaluación que realizan las autoridades para conceder o negar una licencia ambiental.

Para materializar los mandatos de desarrollo sostenible, la obligación de prevención y el deber de planificación de los recursos del Estado establecidos en el artículo 80 de la Constitución Política, el contenido de la evaluación del impacto ambiental debe ser integral, oportuno y suficiente.

La evaluación del impacto ambiental -que es como se conoce al instrumento a nivel internacional- surge a finales de los años 60 en Estados Unidos con el nombre de “environmental impact assessment” (E.I.A.). En Colombia fue tempranamente introducida al ordenamiento jurídico a través de la figura de “Declaración de efecto ambiental” contenida

en Título VI del Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente de 1974.⁸

Actualmente, este procedimiento se denomina licenciamiento ambiental en Colombia, y se encuentra regulado por los artículos 50 y siguientes de la Ley 99 de 1993. Es un instrumento que, pese a su histórica utilidad, se encuentra en mora de ajustarse a los desafíos contemporáneos de la justicia ambiental, social y climática.

Como ha sido reiterado, el Estado tiene un deber cualificado de protección del medio ambiente y de prevenir las consecuencias del cambio climático (arts. 79 y 80, C.P.). Tiene la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir el daño ambiental y garantizar el desarrollo sostenible, propósitos que cumple, en gran medida, a través del licenciamiento ambiental⁹.

De acuerdo con el numeral 11 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, la *licencia ambiental* es “*el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial*”. Esta es obligatoria cuando un POA “*pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje*” (Subrayados adicionados al texto). Según la ley y los reglamentos sobre la licencia ambiental:

- (i) Es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje;
- (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades;
- (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos;
- (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad.¹⁰ (Subrayados adicionados al texto)

Así, pese a que la licencia ambiental y los EIA constituyeron en su momento (1993) un gran avance para la garantía de la protección a un ambiente sano, luego de treinta años de su implementación y uso en el país, el surgimiento de nuevos problemas globales y locales en

⁸ Decreto-Ley 2811 de 1974.

⁹ Sobre el particular, la Corte Constitucional se ha pronunciado en ese sentido en las sentencias C-229 de 1999, la C-671 de 2001, C-746 de 2012, C-123 de 2014, C-094 de 2015.

¹⁰ Cfr. Sentencia C-746 de 2012.

materia medioambiental, acompañados de nuevos estándares constitucionales, muestran que su idoneidad es actualmente limitada.

Los impactos por el cambio climático. En la última década, en América Latina y en la región caribe se sobrepasaron los niveles históricos de inundaciones mientras que otras regiones experimentaron las peores sequías en 30 años.¹¹ Hacia el futuro, la región Caribe y partes de la región Andina tendrán cambios de clima semihúmedo a semiárido, y las fuentes de agua serán afectadas por el impacto del calentamiento global en los glaciares y los páramos¹². En particular, nuestro país sufre una profunda desigualdad en el acceso a los recursos hídricos, razón por la que las poblaciones que habitan en las riberas o las más alejadas de éstas son impactadas gravemente por fenómenos meteorológicos, bien por inundaciones o bien por la sequía.¹³ Tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional “*la degradación ambiental produce mayores riesgos para las poblaciones más vulnerables*”¹⁴, por lo que las poblaciones rurales y étnicas, en general, son amenazadas con más fuerza, en especial si se tiene en cuenta que su supervivencia depende directamente de la estabilidad del medio que habitan.¹⁵

¹¹ |Al respecto, la CEPAL expone lo siguiente: “Los cambios [en materia de cambio climático] también son evidentes en América Latina y el Caribe. Se observa que el promedio de temperatura del periodo 2000-2016 es 0,7°C superior al promedio del periodo 1901-1970 y que los fenómenos climáticos extremos como las sequías y las inundaciones son más frecuentes.”

¹² Econometría Consultores, Evaluación institucional y de resultados de la política de consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Informe Final, Bogotá, 2012, citado por la Corte Constitucional en la sentencia T-475 de 2017.

¹³ Cfr. Sentencia T-475 de 2017. Al respecto, la Corte Constitucional expuso lo siguiente: “El hecho de que Colombia tenga una distribución tan desigual de sus recursos hídricos lleva a que determinados fenómenos meteorológicos impacten de manera más acentuada a la población que habita sobre las riberas de los principales afluentes hídricos del país (vía inundación en épocas de invierno), así como en las poblaciones que se encuentran alejadas geográficamente de los ríos, quebradas y lagos (vía desabastecimiento en época de sequía), como la CEPAL en diversas ocasiones lo ha precisado:

‘Colombia es extremadamente vulnerable al cambio climático. Durante la última década, el país sobrepasó los niveles históricos de inundaciones y, al mismo tiempo, algunas regiones experimentaron las mayores sequías en 30 años. Se prevé que su región Caribe y partes de la región Andina cambiarán de un clima semihúmedo a uno semiárido en el curso de este siglo, y el impacto sobre los glaciares y los páramos altoandinos repercutirá en el abastecimiento de agua. Los fenómenos meteorológicos extremos han aumentado en frecuencia e intensidad durante la última década. Colombia afrontará un aumento de las variaciones climáticas en el futuro, que provocarán alteraciones adicionales a las que ya se manifiestan en zonas costeras, áreas de glaciares, ecosistemas sensibles al clima y sistemas hidrológicos. Se prevé que el clima del Caribe colombiano cambiará de semihúmedo (las condiciones actuales) a semiárido y por último a árido para fines del siglo XXI. En los Andes colombianos, se prevé que las condiciones en partes de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Huila y la zona oriental del departamento de Valle del Cauca cambiarán de semihúmedas a semiáridas.’”

¹⁴ Cfr. Sentencia C-158 de 2021.

¹⁵ Cfr. Sentencia T-302 de 2017. Los efectos del cambio climático ya impactan fuertemente a poblaciones locales. Muestra de ello es lo que sucede en la Guajira con el pueblo Wayúu. El Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH-, sostuvo que el cambio climático ha debilitado la práctica del pastoreo y de los hábitos de autosuficiencia alimentaria de este grupo étnico. Ello incide en que sus lazos culturales y sociales se debiliten, lo que amenaza su supervivencia. En ese mismo sentido, una de las principales preocupaciones sobre el cambio climático es su impacto en la calidad, cantidad, disponibilidad y accesibilidad de los recursos hídricos que sustentan la vida y el desarrollo en general. La escasez de agua, como de inundaciones, exacerba las desigualdades sociales y afectan mayormente a las personas más vulnerables, como evidencia la grave

Algunas proyecciones¹⁶ indican que el futuro de Colombia, por cuenta del fenómeno climático, puede ser devastador. Por ejemplo, se proyecta que para el año dos mil setenta (2070) la temperatura media en Colombia podría aumentar entre dos (2) y cuatro (4) grados centígrados, por lo que se podría perder hasta treinta por ciento (30%) de las lluvias. Todo esto agravado por la desigualdad socioeconómica y la violencia territorial que disminuyen la capacidad de intervención efectiva del Estado.¹⁷ Por estas razones, la Corte Constitucional ha llamado a particulares y Estado a hacer un uso razonable del agua y cuidar las fuentes hídricas, así como los ecosistemas que las protegen.¹⁸

El cambio climático es, entonces, una realidad que está teniendo y tendrá impactos importantes en Colombia. Es por esto por lo que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para frenar aquellas actividades generadoras de gases de efecto invernadero (mitigación), pero también las que permitan evitar o reducir la magnitud de los impactos en la vida de las personas (adaptación). En este propósito, las actividades sometidas a licenciamiento ambiental juegan un papel fundamental.

Como se explicará en esta demanda, el licenciamiento ambiental tiene la finalidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales de los POA autorizados, porque pueden producir deterioro grave al ambiente. Dentro de los impactos más frecuentes está la remoción de la capa vegetal, que libera CO₂, gas de efecto invernadero. Pero también, como en el caso de la extracción de hidrocarburos, la quema de gases que permanecían atrapados en el subsuelo, lo que, a su vez, libera más gases de efecto invernadero¹⁹. De igual manera, los POA pueden profundizar los riesgos o vulnerabilidades asociados al cambio climático de las comunidades locales, en especial cuando se requiere modificaciones de cauces o se afecta el subsuelo, lo que incide en la disponibilidad, accesibilidad y calidad de las fuentes de agua, o en el aumento de riesgos por sequía, inundación o remoción en masa.

situación de La Guajira. En esa región se han producido intensos veranos que han llamado a emergencias humanitarias, pero cuando ha llovido el precario estado de la infraestructura vial hace casi imposible el transporte de alimentos y otros bienes básicos. La relación biocultural del pueblo Wayúú con el mar también es fuertemente afectada porque ha aumentado la temperatura media del agua en las costas, lo que aleja los peces y hace difícil la pesca artesanal, base de la seguridad y soberanía alimentaria de la zona.

¹⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. *“El Cambio Climático en Colombia y en el Sistema de Naciones Unidas. Revisión de Riesgos y Oportunidades Asociados al Cambio Climático.”* P. 2., citado en la sentencia T-891 de 2014.

¹⁷ Cfr. Sentencia T-891 de 2014.

¹⁸ Cfr. Sentencia T-891 de 2014.

¹⁹Ver:[https://www.pactoglobal-colombia.org/news/informe-de-seguimiento-de-la-quema-de-gas-en-el-mundo-de-](https://www.pactoglobal-colombia.org/news/informe-de-seguimiento-de-la-quema-de-gas-en-el-mundo-de-2022.html#:~:text=La%20quema%20de%20gas%2C%20es,adecuadas%20y%20de%20voluntad%20pol%C3)

[2022.html#:~:text=La%20quema%20de%20gas%2C%20es,adecuadas%20y%20de%20voluntad%20pol%C3](https://www.pactoglobal-colombia.org/news/informe-de-seguimiento-de-la-quema-de-gas-en-el-mundo-de-2022.html#:~:text=La%20quema%20de%20gas%2C%20es,adecuadas%20y%20de%20voluntad%20pol%C3)
%ADtica.

En este contexto, los EIA son un instrumento fundamental para: (i) prevenir, mitigar y adaptar los impactos que generan los POA en materia ambiental; y para (ii) determinar las afectaciones que estos tienen en los derechos humanos. No obstante, la regulación actual del artículo 57 de la Ley 99 de 1993, dada su interpretación y aplicación limitada de los denominados *elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos*, no incluye un análisis de los impactos asociados al cambio climático.

Esta situación se debe, en gran medida, a que a inicios de los años 90, la discusión sobre la gravedad del cambio climático apenas estaba empezando, mientras que en la actualidad, y debido a la aceleración del problema, existe mayor y mejor evidencia científica sobre los efectos de la crisis ambiental.²⁰ En ese contexto, el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 actualmente es insuficiente para cumplir con los mandatos constitucionales e internacionales en la materia²¹ porque no fue pensado para enfrentar de manera integral los desafíos que la mitigación y adaptación al cambio climático exigen a los Estados, particularmente, en lo que a su desarrollo económico se refiere.

En consecuencia, es necesario actualizar y ajustar el contenido de la norma demandada, para que los EIA respondan al estándar constitucional y del bloque de constitucionalidad, que permita enfrentar adecuadamente la crisis ambiental y climática actual, que afecta los derechos fundamentales de las personas. Lo anterior, teniendo en cuenta que, como lo ha reconocido la Corte Constitucional²² y el artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH-, es obligación del Estado adoptar las medidas legislativas (ajustar el ordenamiento jurídico interno) necesarias para garantizar los derechos constitucionales y convencionales.

²⁰ Como señala la profesora Rosa Campagnucci, Departamento de Ciencias de la Atmósfera y los Océanos, de la Universidad de Buenos Aires, el primer informe del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), conformado por la ONU, se produjo en el año 1990. Este informe produjo grandes controversias, sin embargo, solamente después de los informes del IPCC del año 2001 y 2007, las revistas especializadas empezaron a publicar estudios sobre los cambios del clima en los últimos 1000 a 2000 años. Campagnucci señala que en la actualidad es científicamente indiscutible que la quema de combustibles fósiles inyecta a la atmósfera CO₂ que incrementa los niveles naturales de concentración del gas. Y que en la actualidad el calentamiento global dejó de discutirse y es aceptado ampliamente, pese a que se discutan las causas del mismo. Al respecto: Cf. Campagnucci, Rosa. (2011). Historia del cambio climático o calentamiento global. Ed. Sociedad Argentina de Estudios Geográficos. Revista: Contribuciones Científicas (ISSN: 0328-3194).

²¹ Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), Opinión Consultiva del 15 de noviembre de 2017, OC-23 de 2017. Parr. 47. Igualmente, la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC), ratificada por Colombia mediante la Ley 164 de 1994.

²² Cfr. Sentencias C-659 de 2016 y C-146 de 2021. En la C-659 de 2016, la Corte señaló que: “3.2.1.3. *Esta herramienta [bloque de constitucionalidad] se acompaña perfectamente con aquella desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que a partir del caso Almonacid Arellanos Vs. Chile, exige de todas las autoridades del Estado, un control del derecho interno a la luz de la convención, fundado en la obligación del art. 2 del Pacto de San José, que exige **ajustar las normas del derecho interno a los compromisos en materia de derechos humanos adquiridos con la Convención Americana de Derechos Humanos**. En efecto, el control al que se refiere la Corte IDH no está diseñado como un procedimiento específico, sino que se trata de un ejercicio complementario dentro de las funciones y competencias propias de cada órgano.*” (Negrilla adicionada al texto)

Las afectaciones a los derechos humanos. La valoración de las afectaciones a los derechos humanos en materia ambiental es constitucionalmente importante por diversas razones. Dentro de las principales se encuentran la relación de interdependencia que existe entre el ambiente y los demás derechos humanos, o la necesidad de proteger los derechos humanos en el marco de actividades económicas de utilidad pública e interés general que impactan el territorio y a las comunidades. También, porque las decisiones ambientales, tales como las que incentivan la conservación u ordenan el territorio, pueden traer consecuencias frente a modos de vida y dignidad de los habitantes locales.

Además de estas razones, la valoración de la afectación a los derechos humanos es particularmente significativa para nuestro país, pues Colombia es uno de los países más peligrosos del mundo para defender el medio ambiente²³. Y este flagelo afecta de manera más significativa a los líderes de las comunidades más vulnerables. Según Indepaz, para el año 2021, habían sido asesinados 611 líderes ambientales desde la firma del acuerdo de paz de 2016: 332 de ellos eran indígenas, 75 afrodescendientes, 102 campesinos defensores del territorio, 25 activistas ecologistas y 77 campesinos miembros de Juntas de Acción Comunal.²⁴

Es por estas y otras razones que las afectaciones a los derechos humanos en los EIA han sido incluidas en diferentes instrumentos internacionales como obligaciones a cargo de los Estados y de los particulares. Además, nuestra jurisprudencia constitucional y la de la CorteIDH han explicado su importancia en materia ambiental y, en general, como parte de la obligación de los Estados de garantizar los derechos humanos.

Dentro de los instrumentos internacionales que actualmente ordenan que se incluyan expresamente las afectaciones a los derechos humanos en los EIA, se encuentran: (i) la Guía de Evaluación y Gestión de Impactos en los Derechos Humanos de la Oficina del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y (ii) los Indicadores de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Asimismo, específicamente en nuestro ordenamiento interno, con base en el artículo 79 de la Constitución, la Corte Constitucional ha sostenido²⁵ que el ambiente no solo consiste en la protección de elementos tales como la biodiversidad, el aire, el agua o el suelo, sino que también incluye la calidad de vida de los seres humanos. En este sentido, la Corte ha indicado

²³ Cfr. “Colombia: En la lista de los países más peligrosos para defender el medio ambiente, Colombia ocupa el primer lugar”, en la página del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos:

<https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/colombia-en-la-lista-de-los-pa%C3%ADses-m%C3%A1s-peligrosos-para-defender-el-medio-ambiente-colombia-ocupa-el-primer-lugar/>.

²⁴Cfr. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/09/L%C3%ADderes-ambientales-asesinados-desde-la-firma-del-acuerdo.pdf>.

²⁵ Cfr. Sentencia T-325 de 2017.

que la Constitución prevé una interdependencia entre la garantía del derecho humano al ambiente sano y la afectación de los demás derechos humanos.²⁶

Por esta razón, la valoración de los impactos que produce un POA en los derechos humanos de las comunidades resulta fundamental y constitucionalmente obligatoria. No obstante, la redacción actual del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no incluye este tipo de afectaciones y, por ende, desconoce la interrelación que existe entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos humanos.

La norma demandada prevé que los EIA deben estudiar los impactos que los POA tengan en los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos que se ubican dentro del territorio afectado. Sin embargo, debido a que la norma demandada no define los componentes de cada uno de estos elementos y, más aún, no exige que se evalúe las afectaciones a los derechos humanos de las comunidades afectadas por los POA, permite que la interpretación y aplicación²⁷ de cada uno de los componentes que integran los elementos previstos en la norma demandada no incorpore la afectación al cambio climático y a los derechos humanos, como mostraremos que sucede en la actualidad²⁸.

De esta manera, la norma impugnada desconoce el enfoque de protección interrelacionada de ambiente y derechos humanos que prevé la Constitución Política por dos razones. La primera, porque las afectaciones a los elementos *bióticos* y *abióticos* se estudian sin tener un enfoque de derechos humanos, pues sus impactos se limitan a evaluar únicamente los aspectos propios del componente ambiental sin verificar el impacto que pueden tener en los derechos humanos.

²⁶ En las sentencias T-092 de 1993, C-671 de 2001, T-724 de 2011, T-154 de 2013 o T-325 de 2017, la Corte Constitucional ha reconocido la relación de interdependencia entre la protección del medio ambiente y el goce efectivo de derechos humanos, particularmente los derechos a la salud y a la vida. Al respecto, en la sentencia T-325 de 2017, la Corte Constitucional consideró que *“la protección del ambiente sano tiene un carácter de interés superior en el ordenamiento jurídico colombiano, determinado por la misma Constitución de 1991, a través de su amplio catálogo de normas, que configuran la llamada constitución ecológica o verde, persigue el objetivo de proteger el ambiente con el fin de que la humanidad pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida. La defensa del ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras. Por tanto, el derecho al ambiente sano no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas, razón por la que esta Corte, al valorar la incidencia del ambiente en la vida de los hombres, ha afirmado que el derecho al ambiente es un derecho fundamental de la humanidad que es susceptible de ser protegido por vía de acción de tutela cuando compromete directamente los derechos y la dignidad de las personas.”* (Subrayado adicionado al texto)

²⁷ Así, por ejemplo, en los Decreto 1076 de 2015 y la Resolución 1402 de 2018, por la cual se adopta la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales, como demostraremos con más detalle en el desarrollo de los cargos de la demanda.

²⁸ *Ibidem*.

La segunda razón es porque, a pesar de que la norma prevea el análisis del elemento *socioeconómico*, este no incluye una verificación de los impactos a los derechos humanos de las poblaciones afectadas. Pues aun cuando este elemento permite identificar aspectos relevantes de la comunidad relacionados con la cultura, la economía y su desarrollo, sus impactos no tienen en cuenta la situación de goce y las afectaciones a los derechos humanos, lo que desconoce obligaciones previstas en la Constitución y del bloque de constitucionalidad (art. 93, C.P.).

Las restricciones del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 en la regulación de los EIA. El inciso 1° del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 define los Estudios de Impacto Ambiental como el “conjunto de la información que debería presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una licencia ambiental”. El inciso 2° de la norma exige que quien desarrolle un EIA debe presentar información sobre: (i) la localización del proyecto; (ii) los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por los POA; y, (iii) el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, y el correspondiente Plan de Manejo Ambiental (PMA).

En estos términos, la norma demandada prevé el marco de información necesaria que debe reunir el interesado en realizar un POA para presentar el EIA, el cual deberá someter a estudio de la autoridad ambiental correspondiente, quien con esos elementos de juicio evaluará y aprobará su viabilidad ambiental.

Como se demostrará a lo largo del primer apartado correspondiente al primer cargo, la valoración del impacto producido para el cambio climático es una obligación que surgió con posterioridad a la promulgación de la norma demandada. Razón por la que la confección actual de la norma hace que su interpretación y aplicación sea restringida, vulnerando los estándares constitucionales en la materia y generando el déficit de protección constitucional alegado.

En el segundo cargo, demostraremos que la norma acusada no tiene la finalidad de revisar los impactos que pueden tener los POA en los derechos humanos de las poblaciones que eventualmente pueden resultar afectadas. Específicamente, en materia de afectaciones a derechos humanos, no basta con verificar los impactos al ambiente desde un punto de vista estrictamente técnico y científico (elementos bióticos y abióticos) o de desarrollo (elemento socioeconómico), pues, como lo ordenan los estándares internacionales actualmente vigentes en la materia, su análisis debe incluir las afectaciones a los derechos humanos (tales como: disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, calidad, etc.), pues sin esa valoración se desconoce la relación de interdependencia que existe entre el derecho al ambiente sano y los demás derechos humanos.

Igualmente se demostrará que este déficit de protección expuesto nace directamente de la norma demandada al no establecer la obligación de verificar los *impactos de los proyectos*

sobre el cambio climático y su afectación a los derechos humanos dentro de los EIA. Esto genera que, en consecuencia, las autoridades administrativas y las normas que los reglamentan²⁹ no los prevean, ni los puedan prever, lo que resulta en interpretaciones limitadas que afectan mandatos constitucionales y en problemas en la aplicación de la norma pues el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no ordena la inclusión de los contenidos invocados.

PRIMER CARGO

El segmento normativo demandado vulnera los artículos 79, 80 y 93 constitucionales, y los artículos 4.1 y 5.1 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la CADH, relacionadas con los principios de desarrollo sostenible y prevención ambiental

Este apartado se divide en dos partes. En la primera se identifican las obligaciones (constitucionales y del bloque de constitucionalidad) del Estado colombiano que constituyen el parámetro de control constitucional en materia de prevención frente actividades de impacto ambiental, en particular las relacionadas con el cambio climático. En la segunda, demostraremos que la norma demandada no se ajusta al parámetro constitucional actual y por tanto incurre en un déficit de protección constitucional que compromete al Estado colombiano en relación con sus deberes ambientales en materia de cambio climático.

1. Parámetro de control constitucional en materia de cambio climático: artículos 79, 80 y 93 de la Constitución Política, y artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos

A continuación exponemos las obligaciones que constituyen los parámetros normativos que ordenan la protección del ambiente frente al cambio climático en dos ámbitos: (i) las obligaciones que se desprenden del ordenamiento jurídico interno o constitucional; y (ii) aquellas obligaciones que se han definido mediante instrumentos internacionales y que hacen parte de nuestro ordenamiento constitucional por vía del bloque de constitucionalidad (art. 93-1, C.P.); (iii) finalmente citaremos algunas normas internacionales que sirven de parámetros de interpretación relevantes en esta materia (Convenio Marco Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Protocolo de Kyoto y Acuerdo de París).

1.1 En materia de protección ambiental, las **obligaciones constitucionales** se desprenden de la relación inescindible que existe entre con la garantía de los derechos humanos, particularmente la obligación estatal de *proteger* el medio ambiente (**art. 79, C.P.**³⁰) y la

²⁹ Cfr. Decreto 1076 de 2015 y Resolución 1402 de 2018.

³⁰ Constitución Política de 1991, artículo 79: “(...) *Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*” (Subrayado adicionado al texto)

garantía del desarrollo sostenible (**art. 80, C.P.**³¹), en el entendido que la protección del medio ambiente es una obligación constitucional en cabeza del Estado³².

La primera obligación, derivada del **artículo 79** constitucional, consiste en *proteger* los recursos naturales, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, asegurar el derecho a gozar de un ambiente sano y tomar medidas de prevención y corrección en contra de fenómenos que determinan la pérdida de biodiversidad y la contaminación del entorno natural.³³ La segunda obligación, derivada del **artículo 80** de la Constitución Política, dispone que el aprovechamiento de los recursos naturales debe hacerse en condiciones de *desarrollo sostenible* y debe garantizar su conservación, restauración o sustitución³⁴; y, además, señala que el Estado “*deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados*” (principio de prevención).

Debido a que los Estados del mundo han acordado adoptar medidas frente al cambio climático, Colombia, a través de sus *Contribuciones Nacionalmente Determinadas* (en adelante NDC, por sus siglas en inglés), ha establecido sus compromisos internacionales para atender a los efectos de la crisis climática en la vida y el desarrollo planetario. Estas medidas están directamente relacionadas con los principios constitucionales más importantes en materia ambiental: *los principios de desarrollo sostenible, de prevención y de protección*.

El *principio de desarrollo sostenible*³⁵ consiste en propugnar por el desarrollo sin un aumento en el consumo de recursos que supere la capacidad de carga del medio ambiente³⁶. En otras

³¹ Constitución Política de 1991, artículo 80: “(...) *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*” (Subrayado adicionado al texto)

³² La OC-23/17 de la Corte IDH señaló: “47. *Esta Corte ha reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos*”.

³³ Cfr. Sentencias T-325 de 2017 Y T-614 de 2019. Desde sus primeros pronunciamientos (C-495 de 1996) la Corte Constitucional ha resaltado que la Constitución Política de 1991 contiene un sistema normativo ecologista tendiente a “mitigar la tendencia inercial hacia una catástrofe nacional de proporciones irreversibles”, por cuenta de las actividades humanas descontroladas y de impacto grave en el medio ambiente, más aún si se tiene en cuenta que una vez producido, el daño ambiental es permanente e irremediable. Esta preocupación es el fundamento de los múltiples instrumentos internacionales en materia ambiental que ha suscrito el Estado colombiano. Además, la jurisprudencia constitucional ha reconocido en reiteradas ocasiones que la protección del ambiente es un principio, un derecho fundamental y un deber. Como principio irradia todo el orden jurídico con el compromiso de conservar y proteger el medio ambiente y procurar que el desarrollo económico y social sea compatible con la salvaguarda de las riquezas naturales de la Nación; como derecho fundamental y colectivo es susceptible de protección mediante acciones constitucionales; y, es un deber a cargo de los particulares y el Estado, pero para este último ese deber es calificado. Cfr. Sentencia T-080 de 2015.

³⁴ Sentencia C-300 de 2021.

³⁵ La abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el principio de desarrollo sostenible incluye los siguientes fallos: C-495 de 1996, C-126 de 1998, C-229 de 1999, C-299 de 1999, C-671 de 2001, C-339 de 2002, C-894 de 2003, C-189 de 2006, C-598 de 2010, T-384 de 2012, C-746 de 2012 y C-449 de 2015.

³⁶ Sentencia C-449 de 2015.

palabras, “*un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades*”³⁷. Este principio comprende de manera intrínseca la planeación del manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su sostenibilidad, la conservación o la sustitución.

El *principio de prevención*³⁸ busca “*que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo (...). Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave*”³⁹. Lo anterior, ya que no basta con reparar (modelo curativo) sino con prevenir (modelo preventivo) para evitar que el daño pueda llegar a producirse⁴⁰. Este principio opera ante la certeza del daño que será producido por una obra, proyecto o actividad, y el Estado debe “*reducir esas repercusiones o evitarlas, mediante el uso de mecanismos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas*”⁴¹.

Y, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la *protección del ambiente* es prioritaria y vincula a los particulares y al Estado mediante *obligaciones de prevención y protección ambiental, y control de los factores de su deterioro*⁴². Es decir, estas obligaciones no solo

³⁷ Sentencia C-449 de 2015. En este mismo fallo la Corte señaló que este principio: “(i) *debe ser entendido como una categoría síntesis que pretende armonizar el desarrollo económico y la protección del ambiente; (ii) este principio y el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales son la expresión del principio de solidaridad intergeneracional que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias; (iii) la responsabilidad del Estado de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible requiere el desarrollo de una política de la planificación ambiental que tenga cobertura nacional; (iv) la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares está limitada por la necesidad de preservar y conservar un ambiente sano; (v) las Corporaciones Autónomas Regionales son responsables del manejo y conservación de medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en virtud de la obligación del poder público de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (vi) para lograr materializar el principio de desarrollo sostenible el legislador puede establecer límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas; (vii) la importancia de las licencias ambientales radica en que materializan el deber del estado de planificación de los recursos naturales*”. (Subrayado adicionado al texto)

³⁸ Sentencia C-449 de 2015

³⁹ Sentencia C-449 de 2015.

⁴⁰ Sentencia C-449 de 2015.

⁴¹ Cfr. Sentencia C-300 de 2021. En la sentencia C-449 de 2015 la Corte Constitucional hizo énfasis en que no basta con reparar el daño, sino que es imperativo *prevenirlo*. Esto, porque en materia ambiental la restauración no en todos los casos es viable, o las pérdidas son perpetuas o casi imposibles de lograr. De hecho, el principio de desarrollo sostenible incorpora una fuerte tendencia a fortalecer la prevención de las actividades de mediano y alto impacto ambiental que pueden causar pérdidas irreparables o de gran magnitud, tal y como las generadas por el modelo de producción y consumo de Occidente. De esta manera, la determinación del riesgo de daño significativo, por medio de los estudios de impacto ambiental y su correspondiente evaluación, es determinante para disminuir las amenazas a los derechos a la vida y la integridad personal.

⁴² Sentencia C-300 de 2021.

consisten en conservar y proteger los recursos naturales, sino también *prevenir* y controlar los factores de “deterioro ambiental” o “daño ambiental”.

1.2. Adicionalmente, como ha señalado la Corte IDH⁴³, el Estado colombiano tiene unas ***obligaciones internacionales sobre el medio ambiente*** que se derivan de la protección y garantía de los *derechos a la vida y a la integridad personal* (arts. 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH), y que hacen parte del bloque de constitucionalidad (art. 93-1, C.P.), debido a los compromisos adquiridos por la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Estas obligaciones han sido particularmente puestas de presente en la Opinión Consultiva 23 de 2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -CIDH⁴⁴, formulada por el mismo Estado colombiano, en la que se señaló que existe una relación de interdependencia e indivisibilidad entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Esta relación de interdependencia genera una serie de “*obligaciones ambientales*” de los Estados derivadas de los mandatos de respeto y garantía (artículos 1.1 y 2 de la CADH), a saber: *prevenir, aplicar el principio de precaución, cooperación, garantía de derechos procedimentales* (información, participación y acceso a la justicia), entre otros⁴⁵.

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), Opinión Consultiva del 15 de noviembre de 2017, OC-23 de 2017.

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), Opinión Consultiva del 15 de noviembre de 2017, OC-23 de 2017, en respuesta a la consulta realizada por el Estado de Colombia sobre las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente, en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal, consagrados en los artículos 4 y 5 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado.

⁴⁵ Al respecto, la OC-23/17 señala: “*En virtud de todas las consideraciones anteriores, en respuesta a la segunda y a la tercera preguntas del Estado solicitante, la Corte opina que, a efectos de respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad: a. Los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio, de conformidad con los párrafos 127 a 174 de esta Opinión. b. Con el propósito de cumplir la obligación de prevención los Estados deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente; realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente; establecer un plan de contingencia, a efecto de tener medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales; y mitigar el daño ambiental significativo que se hubiere producido, aún cuando hubiera ocurrido a pesar de acciones preventivas del Estado, de conformidad con los párrafos 141 a 174 de esta Opinión. c. Los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica, de conformidad con el párrafo 180 de esta Opinión. d. Los Estados tienen la obligación de cooperar, de buena fe, para la protección contra daños al medio ambiente, de conformidad con los párrafos 181 a 210 de esta Opinión. e. Con el propósito de cumplir la obligación de cooperación, los Estados deben notificar a los demás Estados potencialmente afectados cuando tengan conocimiento que una actividad planificada bajo su jurisdicción podría generar un riesgo de daños significativos transfronterizos y en casos de emergencias ambientales, así como consultar y negociar, de buena fe, con los Estados potencialmente afectados por daños transfronterizos significativos, de conformidad con los párrafos 187 a 210 de esta Opinión. f. Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, de conformidad con los párrafos 213 a 225 de esta Opinión; g. Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción, consagrado*

Según la Corte IDH⁴⁶, la *prevención y regulación* de la contaminación ambiental transfronteriza ha dado lugar a buena parte del derecho internacional del medio ambiente, que ha buscado “*abordar problemas globales de carácter ambiental tales como el agotamiento del ozono y el **cambio climático***”. En la Observación Consultiva 23 de 2017 la CorteIDH delimitó el contenido y alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos a la vida y la integridad asociados al medio ambiente, dentro de las cuales establece la obligación de *prevención*, que describe en los siguientes términos:

- a. Los Estados tienen la obligación de ***prevenir daños ambientales significativos***, dentro o fuera de su territorio (...).
- b. Con el propósito de cumplir la obligación de *prevención* los Estados deben ***regular***, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción ***que puedan producir un daño significativo al medio ambiente; realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente***; establecer un plan de contingencia, a efecto de tener medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales; y mitigar el daño ambiental significativo que se hubiere producido, aún cuando hubiera ocurrido a pesar de acciones preventivas del Estado (...).

En la misma opinión consultiva la CorteIDH aclaró que los *daños* susceptibles de estas obligaciones son aquellos considerados *significativos*, graves o adversos e importantes. En estos casos, el Estado debe adoptar las medidas antes referidas para cumplir con sus compromisos. La CorteIDH, además, precisó que el *daño es significativo* si puede acarrear “*una violación de los derechos a la vida o a la integridad personal*”, lo que debe analizarse en cada caso concreto.

Bajo estos parámetros, **el cambio climático es un daño significativo debido a que genera, en los términos de la CorteIDH (OC-23 de 2017), un daño grave o adverso al medio ambiente que acarrea la vulneración de los derechos a la vida (art. 4, CADH) y a la**

en el artículo 23.1.a de la Convención Americana, en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, de conformidad con los párrafos 226 a 232 de esta Opinión, y h. Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente que han sido enunciadas previamente en esta Opinión, de conformidad con los párrafos 233 a 240 de esta Opinión. 243. Las obligaciones anteriormente descritas fueron desarrolladas en relación con los deberes generales de respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad personal, al ser estos los derechos a los cuales hizo referencia el Estado en su solicitud (supra párrs. 37, 38, 46 y 69). No obstante, lo anterior no significa que estas obligaciones no existan con respecto a los demás derechos que esta Opinión previamente mencionó como particularmente vulnerables a la degradación del medio ambiente (supra párrs. 56 a 69)”. (Subrayado y negrilla adicionados al texto)

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), Opinión Consultiva del 15 de noviembre de 2017, OC-23 de 2017.

integridad personal (art. 5, CADH).⁴⁷ Muestra de esto es que en la propia Opinión Consultiva 23 de 2017, la Corte IDH señala que “*la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos*”⁴⁸, y que, como han reconocido diferentes organismos internacionales “*el cambio climático produce efectos adversos en el disfrute de los derechos humanos.*”⁴⁹

Precisamente, en esa misma línea argumentativa, organismos internacionales como la CIDH y la Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales -REDESCA-, en la Resolución N° 3 de 2021, consideraron que el cambio climático afecta el disfrute de una amplia gama de derechos humanos inter alia, y particularmente los derechos humanos a la vida (art. 4° CADH) y a la integridad personal (art. 5° CADH), sobre todo de sujetos de especial protección, debido a que incrementan las desigualdades existentes y, al mismo tiempo, tiene impactos significativos en la salud.⁵⁰

En una línea similar, la Corte Constitucional ha señalado que el fenómeno del cambio climático ha impactado con mayor agresividad a las regiones más vulnerables de nuestro país, como por ejemplo La Guajira. Según estudios del IDEAM⁵¹ la reducción de las precipitaciones en el mediano plazo será más pronunciada y se incrementará del 14.5% en 2005, a niveles de un 16,57% en el periodo 2011-2040, hasta llegar al 20.02% en el periodo 2071-2100, generando graves afectaciones a las comunidades más vulnerables de ese territorio.⁵²

Adicionalmente, la Corte IDH destacó en la OC-23 de 2017 que, dentro del contenido de la obligación de prevención, los Estados deben cumplir con los deberes de: “*i) regular; ii) supervisar y fiscalizar; iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer un plan de contingencia, y, v) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental*”.⁵³

⁴⁷ Ibid. OC-23 de 2017: “*Las obligaciones [ambientales] anteriormente descritas fueron desarrolladas en relación con los deberes generales de respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad personal, al ser estos los derechos a los cuales hizo referencia el Estado en su solicitud (supra párrs. 37, 38, 46 y 69). No obstante, lo anterior no significa que estas obligaciones no existan con respecto a los demás derechos que esta Opinión previamente mencionó como particularmente vulnerables a la degradación del medio ambiente (párrs. 56 a 69)*”.

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva del 15 de noviembre de 2017, OC-23 de 2017. Parr. 47.

⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva del 15 de noviembre de 2017, OC-23 de 2017. Parr. 49.

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) y Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, culturales y Ambientales (REDESCA). Resolución N° 3/2021.

⁵¹ Cfr. IDEAM – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nuevos Escenarios de cambio climático para Colombia 2011 – 2100. Nivel Regional, Bogotá, 2015. Documento disponible en: <http://modelos.ideam.gov.co/media/dynamic/escenarios/documento-nacional-regional-2015.pdf>.

⁵² Cfr. Sentencia SU-698 de 2017.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva del 15 de noviembre de 2017, OC-23 de 2017. Parr. 145 y ss.

Sobre el deber de *regular*, la CorteIDH explicó que “**la obligación estatal de adecuar la legislación interna a las disposiciones convencionales no se limita al texto constitucional o legislativo, sino que debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica**”. Y que, dada la relación entre protección del ambiente y derechos humanos, “**deben regular y adoptar medidas para prevenir los daños significativos al medio ambiente**.” Todo esto llevó a la CorteIDH a concluir que “**los Estados, tomando en cuenta el nivel de riesgo existente, deben regular las actividades que puedan causar un daño significativo al medio ambiente, de manera que disminuya cualquier amenaza a los derechos a la vida y a la integridad personal**”⁵⁴.

Sobre el deber de “**requerir y aprobar estudios de impacto ambiental**”, la Corte IDH precisó que el nivel aceptable de impactos ambientales debe ser demostrado en los *estudios de impacto ambiental*. Los EIA son la herramienta que permite demostrar la conveniencia o no de un proyecto, pues la integralidad de este instrumento garantiza que la obligación de prevención cumpla con su finalidad de prevenir un daño significativo.

Como se ha enfatizado, **el cambio climático es precisamente uno de esos daños significativos frente a los cuales el Estado colombiano debe adoptar las medidas constitucionales (arts. 79 y 80, C.P.) de prevención, protección y desarrollo sostenible, así como las obligaciones internacionales en materia ambiental, que ha desarrollado la CorteIDH (OC-23 de 2017), a efectos de respetar y garantizar los derechos a la vida (art. 4º, CADH) e integridad (art. 5º, CADH).**

Bajo estos parámetros constitucionales, la norma que actualmente regula los EIA (art. 57 de la Ley 99 de 1993), al no incluir la valoración de los impactos del cambio climático incurre en un *déficit de protección constitucional*. En consecuencia, debe ser adecuada o interpretada conforme a las mencionadas obligaciones convencionales de (i) adecuar la legislación interna a las disposiciones convencionales y de (ii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental frente a un daño significativo como lo es el cambio climático.

Además, el cambio climático es un asunto de relevancia constitucional dentro de la política ambiental y de riesgos del país porque afecta grave y decisivamente los derechos de las personas, la generación de riqueza y la institucionalidad del Estado. De esta manera, no solo es necesario adoptar medidas que limiten, inventaríen y reduzcan las emisiones de GEI, sino que tengan en cuenta las amenazas de origen climático y el aumento de vulnerabilidades territoriales a propósito de los POA. Estas variables son compatibles con la finalidad del EIA y el licenciamiento ambiental porque buscan prevenir, mitigar, compensar, corregir y manejar los impactos (art. 50, Ley 99 de 1993) de tal manera que se desarrollen los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 2, 79, 80 y 93 de la Constitución Política.

⁵⁴ Ibid. Parr. 149.

La *prevención* de los efectos del cambio climático hace parte del estándar de las obligaciones constitucionales e internacionales en materia ambiental y de derechos humanos del Estado colombiano. Justamente por tratarse de una amenaza urgente, cierta y grave, el Estado está obligado a adoptar medidas preventivas fuertes y urgentes para *proteger* los derechos de los ciudadanos, y a adecuar su normativa interna para lograr un *desarrollo sostenible* comprometido con la prevención de este *daño significativo*.

No obstante, los elementos normativos actuales del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 son insuficientes para cumplir con las obligaciones constitucionales del Estado, según lo dispuesto en los artículos 2, 79, 80 y 93 de la Constitución Política y los referidos artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH.

1.3. También, debe resaltarse que Colombia ha adquirido compromisos internacionales en materia de cambio climático. Dentro de éstos, destacan la Convención Internacional sobre Cambio Climático y su protocolo (Kyoto), así como el Acuerdo de París.

La Convención Internacional sobre Cambio Climático, aprobada por medio de la Ley 152 de 1993, es una de las tres convenciones que surgieron en el marco de la "Cumbre de la Tierra de Río" en 1992. En los años de discusión y aprobación la información científica sobre el impacto antropogénico en el cambio del clima no era tan abundante ni preciso como hoy; por esta razón, esta Convención se considera adelantada para su época.

El objetivo buscado es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero "a un nivel que impida interferencias antropógenas (inducidas por el hombre) peligrosas en el sistema climático", en un plazo razonable, que permita adaptación humana, ecosistémica y mantener un desarrollo sostenible. Colombia no es ajena a las consecuencias ni a la influencia de su desarrollo en el problema.

En general, los controles ambientales de las fuentes de contaminación atmosférica no han sido fuertes. Particularmente los relacionados con los impactos de las actividades en el cambio climático son voluntarios o no existen. Por estas y otras razones, la Corte Constitucional encontró necesaria la aprobación de la Convención a fin de "potencialicen los esfuerzos para prevenir y controlar el deterioro ambiental" (Sentencia C-073 de 1995). Frente a este instrumento del derecho internacional ambiental, la Corte Constitucional, además, señaló que "el problema del cambio climático encuentra eco en los preceptos de la Constitución Política de Colombia, en los cuales se hace repetida referencia a la protección del medio ambiente, el desarrollo económico sostenible y el bienestar de la comunidad, así como el respeto al derecho internacional" (Sentencia C-073 de 1995).

El objetivo del Protocolo de Kyoto fue poner en funcionamiento la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático comprometiéndose con metas específicas a los países industrializados a limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), porque la Convención únicamente pide la adopción de políticas, medidas de mitigación e información periódica. El Protocolo de Kyoto sólo vincula a los países desarrollados y les impone una carga más pesada porque los reconoce como los principales responsables de los actuales altos niveles de emisiones de GEI en la atmósfera.

El Acuerdo de París, aprobado mediante la Ley 1844 de 2017, es un tratado suscrito por Colombia que establece las condiciones para el desarrollo mundial compromete a los países a readecuar sus políticas económicas, sociales y ambientales para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero. En ese sentido, este Acuerdo “efectiviza los fines esenciales de la Constitución en protección del derecho a contar con un medio ambiente sano, y atiende los mandatos constitucionales que se concretan con la adquisición de compromisos internacionales regidos por principios de conveniencia nacional, reciprocidad, equidad y soberanía nacional” (Sentencia C-048 de 2018).

2. La inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley 99 de 1993: Déficit de protección constitucionalmente inadmisibles al no incorporar los impactos del cambio climático en los EIA

Pese a que la gestión (mitigación, adaptación, pérdidas y daños) del riesgo por los impactos del cambio climático tiene una alta relevancia constitucional, el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, que establece el contenido de los EIA, no incluye dicho elemento como uno de aquellos que deben ser evaluados por las autoridades cuando un POA genera deterioro grave o un daño significativo; además, como demostraremos con más detalle a lo largo de este apartado, el impacto del cambio climático tampoco hace parte del ámbito de aquellos elementos que actualmente sí establece la norma (elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos).

La regulación actual del artículo 57 de la Ley 99 de 1993, pese a que establece que el EIA debe incluir la valoración de tres elementos que pueden sufrir deterioro, esto es, los elementos *bióticos, abióticos y socioeconómicos*, no incorpora el impacto que generan los POA en el cambio climático. Esta ausencia hace que la interpretación de la norma sea limitada a los elementos descritos en ella, sin tener en cuenta que los POA pueden incidir en el aumento de las amenazas, riesgos, vulnerabilidades e impactos del cambio climático.

La falta de este elemento en el contenido normativo acusado vulnera los deberes de *regular* y de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental frente a daños significativos, que hacen parte de la obligación de *prevención*, previsto en los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH, así como las obligaciones de *mitigación*, y *adaptación* a

pérdidas y daños, derivadas de los principios de protección, prevención y desarrollo sostenible previstos en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política.

Para hacer más claro el argumento, a continuación, explicamos con mayor detalle las razones por las que sostenemos que existe una ausencia de este contenido normativo y sus implicaciones, a través de la descripción del proceso actual de licenciamiento ambiental.

2.1. La evaluación del impacto ambiental y la [no] inclusión de los riesgos climáticos:

Luego de treinta años de expedida la Ley 99 de 1993, los desafíos sociales y ambientales para los que fue expedida requieren de un análisis actual, que busque la efectividad de los postulados constitucionales sobre la prevención del daño ambiental y el desarrollo sostenible ante las exigencias y los desafíos que enfrenta. Particularmente, frente a la emergencia climática, altamente relacionada con la pérdida de biodiversidad y suelos, generación de desastres y afectaciones en la disponibilidad, accesibilidad, calidad y cantidad de fuentes de agua dulce, el Estado debe actuar con mayor compromiso y decisión para cumplir sus fines esenciales (art. 2, C.P.), que los inicialmente previstos hace treinta años.

Ante la falta de un instrumento más específico o detallado, el contenido de los EIA y su correspondiente evaluación constituyen el principal instrumento de prevención y planificación ambiental para identificar los riesgos climáticos de los POA que implican deterioro grave de recursos naturales.

El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 establece la definición y contenido del *estudio de impacto ambiental* (EIA), que es el documento de información y análisis básico para la evaluación y decisión de la correspondiente autoridad ambiental que otorga una licencia. Actualmente, solo la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, de forma voluntaria, ha venido ejecutando un portafolio de buenas prácticas para incluir algunos aspectos relacionados con el cambio climático⁵⁵ dentro de los estudios de impacto ambiental de los sectores de hidrocarburos, minería, energía, infraestructura y agroquímicos, y así evaluar su impacto en términos de mitigación y adaptación.

Si bien esto es un avance, es altamente insuficiente teniendo en cuenta que la mayor parte de las licencias ambientales son otorgadas por las corporaciones autónomas regionales (CAR), y que la inclusión del impacto del cambio climático no puede ser voluntaria sino obligatoria, de acuerdo con los estándares constitucionales e internacionales ya repasados. El contenido de los EIA y la evaluación de los riesgos determinan una adecuada gestión ambiental para cumplir con los propósitos de la denominada “Constitución Ecológica”.

⁵⁵ANLA (2019). ¿En qué estamos? Anla.gov.co. Obtenido en: https://www.anla.gov.co/01_anla/proyectos/apuestas-transformacionales-cambio-climatico/en-que-estamos#:~:text=Rta%2F%20El%20portafolio%20de%20buenas,proyectos%2C%20obras%20o%20actividades%2C%20objeto

De manera que la ausencia de una adecuada regulación legal sobre este tema desconoce las obligaciones en materia de prevención, protección y desarrollo sostenible, establecidas en la Constitución Política (arts. 79 y 80) y la CADH (arts. 4 y 5), en la medida que ***el Estado actualmente no tiene una obligación legal de evaluar los riesgos climáticos a la hora de autorizar la ejecución de un POA.***

A lo largo y ancho del país existen proyectos, obras y actividades licenciados, cuya evaluación se realiza uno a uno, sin tener en consideración cómo estos POA en un territorio producen un daño grave producto de la acumulación de impactos⁵⁶. Esto ocurre con el riesgo climático, en el que la suma de las emisiones sin control efectivo contribuye con el incumplimiento de las metas de mitigación del Estado (y del mundo mismo) desconociendo sus obligaciones de prevención y de garantía de un desarrollo sostenible.

En gran medida, las falencias en el déficit de protección del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 se explican porque muchas de ***las obligaciones en materia de prevención y protección del ambiente, relacionadas con la mitigación del cambio climático, surgieron con posterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993***, razón por la que no fueron incluidas dentro de la regulación normativa de los EIA. Muestra de esto son los diversos instrumentos internacionales que surgieron precisamente después de la expedición de la Ley 99 de 1993.

Así, por ejemplo, la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC), ratificado por Colombia mediante la Ley 164 de 1994, establece que las consideraciones relativas al *cambio climático* deben estar formuladas en “***evaluaciones del impacto, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él.***” (Negrillas añadidas al texto)

Además de lo anterior, otros instrumentos e instancias internacionales han señalado la importancia de la inclusión de los efectos del cambio climático en los EIA y su evaluación. Así por ejemplo, la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de Derechos Humanos, de 16 de abril de 2014, indica que los estudios de impacto ambiental deben contener “[u]na descripción de los posibles efectos significativos del proyecto en el medio ambiente, derivados, entre otras cosas, de lo siguiente: F- el impacto del proyecto en

⁵⁶ Al respecto, la CIDH ha afirmado que “el estudio de impacto ambiental debe abarcar el impacto acumulado que han generado los proyectos existentes y los que vayan a generar los proyectos que hubieran sido propuestos. En este sentido, si un proyecto está relacionado a otro como, por ejemplo, la construcción de una carretera para dar acceso, el estudio de impacto ambiental debe tomar en cuenta el impacto del proyecto principal y de los proyectos asociados. Asimismo, se debe tomar en cuenta el impacto causado por otros proyectos existentes. Este análisis permite concluir de una manera más certera si los efectos individuales y acumulados de actividades existentes y futuras implican un riesgo de daño significativo” (OC-23 de 2017, CIDH).

*el clima (por ejemplo, la naturaleza y magnitud de las emisiones de gases de efecto invernadero) y la vulnerabilidad del proyecto con respecto al **cambio climático***⁵⁷. (Negritas añadidas al texto)

Igualmente, de acuerdo con la OCDE⁵⁸ el desarrollo de políticas y proyectos en materia ambiental necesitan integrar consideraciones respecto de los impactos que tienen en el cambio climático. Particularmente en los niveles iniciales de los proyectos, de manera que se puedan incorporar medidas de adaptación. En este marco los EIA son una herramienta fundamental para evitar la mala adaptación, en la medida que pueden mejorar la resiliencia de un proyecto, evaluando la variabilidad del clima y los peligros naturales de los proyectos. Según la OCDE, esto es más eficiente y efectivo que crear procesos alternos que busquen evaluar los efectos del cambio climático⁵⁹.

También la Asociación Internacional para la Evaluación Ambiental (IAIA, por sus siglas en inglés), una de las autoridades en la materia, señala que:

(...) Las evaluaciones cuidadosas de los riesgos climáticos, los impactos y la mitigación de éstos (tanto a corto como a largo plazo) deben ser parte integral de la toma de decisiones de alto nivel. Los impactos del cambio climático previsibles también requerirán la aplicación de procesos de EI [Estudios de Impacto] para proyectos y programas existentes, incluidos análisis de riesgos, mitigación, adaptación y gestión. Para enfrentar los desafíos multifacéticos planteados por la emergencia climática global, los procesos de EI deberán evolucionar rápidamente y aplicarse de manera efectiva, con una creciente dependencia de los procesos de evaluación de impacto a niveles estratégicos, en particular, y teniendo debidamente en cuenta los aspectos sociales, económicos, de salud y ambientales. Estos procesos serán clave para ayudar a los países a cumplir sus compromisos respecto del Acuerdo de París para limitar el aumento de las temperaturas globales y otros cambios en las condiciones climáticas a nivel local, regional y global.⁶⁰ (Subrayado añadido al texto)

⁵⁷ Anexo IV. Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

⁵⁸ IPCC. Summary for Policymakers. En: Climate Change 2021: The physical basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2021. Disponible en: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf

⁵⁹ AGRAWALA, Shardul, et al. Incorporating climate change impacts and adaptation in Environmental Impact Assessments: Opportunities and Challenges. 2011. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/5km959r3jcmw-en>

⁶⁰ International Association for Impact Assessment. IAIA CLIMATE CHANGE POSITION STATEMENT. Disponible en: https://www.iaia.org/uploads/pdf/CC%20position%20statement_2.pdf.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha reconocido la importancia y necesidad de que los EIA contengan los impactos que los proyectos, obras o actividades pueden tener en el cambio climático, con la finalidad de cumplir con las obligaciones de mitigación y adaptación ante el cambio climático.

En la sentencia SU-698 de 2017, la Corte estudió los impactos sociales y ambientales del proyecto de desviación del arroyo Bruno, adelantado por la empresa Cerrejón como parte de su programa de ampliación progresiva de las actividades de exploración y extracción carbonífera en La Guajira. En ese caso, la Corte analizó la potencialidad de los daños ambientales graves e irreversibles que no fueron identificados ni tenidos en cuenta, ni por la compañía minera ni por las autoridades ambientales, y que pusieron en peligro los derechos fundamentales de las comunidades aledañas. Lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto fue sometido al régimen de transición contemplado en la Ley 99 de 1993, que no hacía exigibles los permisos y las licencias ambientales. Sobre el particular, la Corte afirmó que se subestimaron variables de análisis relevantes en la determinación del impacto ambiental, dentro de las cuales, destacó las siguientes:

(i) las características y el estado del ecosistema; (ii) el impacto que tiene el fenómeno del cambio climático y del calentamiento global; (iii) las intervenciones que históricamente ha efectuado Cerrejón en el territorio en el que se propone la desviación del arroyo Bruno; (iv) las condiciones geomorfológicas que subyacen al antiguo y al nuevo cauce. (Subrayado adicionado al texto)

En ese sentido, la Corte afirmó que:

(...) el análisis ambiental debe partir de un enfoque sistémico, en el que se considere el entorno natural considerando los múltiples elementos que lo integran, así como el complejo y multidimensional sistema de relaciones que se configuran entre los distintos elementos y procesos que lo integran, incluyendo los fenómenos y las transformaciones físicas que se presentan a escalas espaciales y temporales mayores, como el clima y la geomorfología. (Subrayado adicionado al texto)

El Tribunal Constitucional enfatizó en los impactos en el fenómeno del calentamiento global como un elemento esencial, teniendo en cuenta la posibilidad de sus “*efectos más devastadores*” en el departamento de la Guajira. Al respecto concluyó que:

El estudio de impacto ambiental tiene un papel transversal en la protección del medio ambiente. Al saber que el cambio climático hace parte fundamental de la protección que ejerce el Estado, este estudio debe incorporar el análisis sobre los efectos en el cambio climático. (Subrayado adicionado al texto)

El tratamiento del cambio climático no tiene una regulación expresa en el articulado original de la Constitución Política de 1991 ni en la Ley 99 de 1993. Esto se explica porque las normas internacionales y jurisprudencia nacional que establecen obligaciones en materia de cambio climático son posteriores. Sin embargo, el Estado colombiano no está eximido de la obligación de adoptar las medidas urgentes y necesarias para prevenir (art. 79, C.P.) la liberación de GEI y promover el desarrollo sostenible (art. 80, C.P.) en el contexto de crisis climática actual.

Así se desprende de las obligaciones internacionales en la materia y del bloque de constitucionalidad (artículos arts. 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH) como lo establece la OC-23/17 de la CorteIDH. Por estas razones, una adecuada evaluación de riesgos que incluya el impacto significativo que implica el cambio climático permitiría no sólo cumplir con el estándar constitucional actualmente vigente en la materia, sino también transitar hacia una economía más limpia, segura y sostenible, acorde con los desafíos ambientales actuales y los compromisos internacionales que el Estado colombiano ha adquirido.

Al no incluir el riesgo por cambio climático como variable de análisis en el EIA, no es posible prevenir los factores de los POA que puedan aumentar las amenazas, exposición o vulnerabilidad de las comunidades, lo que puede resultar en graves afectaciones de derechos humanos, emergencias humanitarias y desplazamiento, entre otras⁶¹. Tampoco es posible determinar el impacto en relación con el deterioro ambiental que se pretende gestionar. Por ejemplo, en relación con la liberación de carbono por el cambio de uso de suelo en proyectos que así lo requieran, o la emisión de GEI por la infraestructura que debe ser dispuesta para la ejecución del POA⁶².

Además, debe subrayarse que la pérdida de biodiversidad y suelos está directamente relacionada con la capacidad de absorción de CO₂ de la atmósfera, así como con la de resistir de mejor forma los embates de eventos climáticos graves, razón por la que es imprescindible una evaluación integral.

La falta del análisis del riesgo climático en los EIA y, consecuentemente en su evaluación, muestra la desarticulación con las necesidades de integralidad de la gestión de daños sobre el medio ambiente. De hecho, la NDC es un compromiso de contener el impacto acumulativo

⁶¹ Eso se puede apreciar en casos como los de la comunidad Wayuú y la mina del Cerrejón, Hidroituango, El Quimbo. Al respecto ver las sentencias T-302 de 2017 y SU-698 de 2017.

⁶² Un caso renombrado sobre el tema expuesto es el de Gloucester Resources (“Rocky Hill”) en Australia, en el que una mina de carbón fue rechazada dados los impactos climáticos y el consecuente desconocimiento de los compromisos nacionales e internacionales australianos en la materia que suponía su explotación#. Esto, porque la crisis climática necesita la intervención eficaz del Estado en lo que a sus capacidades y responsabilidades diferenciadas compete. En: <http://envlaw.com.au/gloucester-resources-case/>

de las emisiones de GEI de los países. Esta situación es la que ha generado mala adaptabilidad y reducción de la capacidad de absorción del CO2 o su directa liberación.

La ausencia de la evaluación de los riesgos climáticos dentro de los EIA que soportan el licenciamiento ambiental pone en riesgo el desarrollo sostenible del país y omite la obligación constitucional de prevenir el daño significativo en el medio ambiente (art. 80, C.P.).

Esta violación del principio de prevención se evidencia en que, a pesar que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 señala que el EIA “incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos”, lo cierto es que si dichos impactos se basan en el análisis de los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos que componen los EIA, y éstos últimos no incluyen al cambio climático, entonces dichos planes de prevención tampoco pueden prever este último aspecto (cambio climático) pues no hace parte de los elementos que integran los EIA.

Muestra de esto es que, en la actual Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales, los factores que se revisan al momento de verificar los impactos en los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos no incluyen aspectos relacionados con la intervención del ambiente en el cambio climático. A pesar de que, por ejemplo, en el elemento abiótico se estudian los impactos morfológicos, geológicos, hidrológicos o al suelos; o que en el elemento biótico se verifique las diferentes afectaciones sobre los ecosistemas terrestres, acuáticos o en las áreas de especial interés ambiental, estos elementos no tienen la posibilidad de verificar las alteraciones a largo plazo de los componentes del sistema climático (atmósfera, biósfera, litósfera y criósfera) que son atribuidas, principalmente, por las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero.

Igualmente, en materia de las afectaciones que pueden producir los proyectos, obras o actividades en los aspectos socioeconómicos de la comunidad, los EIA no verifican las vulneraciones a los derechos humanos de las comunidades por afectaciones producto del cambio climático, entre las cuales pueden estar la crisis de la seguridad alimentaria e, incluso, riesgos de desplazamiento climático. Estos aspectos son necesarios para constatar los “impactos ambientales, económicos y sociales del cambio climático”, como lo ha indicado la misma Corte Constitucional en la Sentencia C-056 de 2021:

Impactos ambientales, económicos y sociales del cambio climático. (...) Entre los impactos ambientales derivados del cambio climático se encuentran los cambios en el ciclo hidrológico, el derretimiento de los polos y glaciares, el aumento del nivel del mar, la acidificación de los océanos, la pérdida de la biodiversidad, la intensificación (periodicidad e intensidad) de los fenómenos meteorológicos extremos (sequías, inundaciones, huracanes, incendios forestales, etc.) y la

proliferación de enfermedades tropicales. (...) Asimismo, el cambio climático compromete el goce efectivo de los derechos humanos, porque el incremento de la temperatura afecta especialmente a poblaciones vulnerables debido a que causa 'inseguridad alimentaria, mayores precios de los alimentos, pérdida de ingresos, impactos adversos en la salud, así como los desplazamientos de las comunidades.' Entre las poblaciones más vulnerables al cambio climático se encuentran aquellas que 'dependen de la agricultura y la pesca, los pueblos indígenas, los niños, los adultos mayores, y la clase pobre trabajadora, entre otros'. Por lo anterior, es necesario adoptar medidas urgentes y coordinadas en contra del cambio climático que permitan estabilizar las concentraciones atmosféricas de GEI.⁶³ (negrilla adicionada al texto)

En este sentido, a pesar de que los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos revisen algunos aspectos relacionados con afectaciones al ambiente, los mismos son insuficientes para revisar los impactos de los POA en el cambio climático, pues, como ha advertido la misma Corte Constitucional, los daños al ambiente y a los derechos humanos por el cambio climático son distintos y más amplios que los que se pueden evaluar en el marco actual de los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos descritos en la norma demandada.

Sobre este último punto, si bien se ha reconocido que estos planes de prevención, incluidos en el inciso 2° del art. 57 de la Ley 99 de 1993, son un instrumento importante de prevención de daños al ambiente⁶⁴, su ámbito en todo caso es reducido a aquellos elementos que se incluyen en los EIA (en este caso, los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos) y, además, no tiene la finalidad específica de revisar los impactos producto del cambio climático. En consecuencia, la norma desconoce los estándares constitucionales en materia de prevención, protección y desarrollo sostenible.

Por las razones expuestas, consideramos que la Corte Constitucional debe pronunciarse respecto del actual déficit de protección constitucional del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 y establecer que la norma debe interpretarse en el sentido que los estudios de impacto ambiental incluyen, de manera obligatoria, los impactos que pueden producir los POA en relación con el cambio climático. De tal manera que las autoridades ambientales cuenten con el soporte normativo necesario para evaluar integralmente el deterioro grave al medio ambiente.

⁶³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2021.

⁶⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 1999.

SEGUNDO CARGO

La norma demandada vulnera los artículos 7º, 74, 79, 80 y 334 de la Constitución, así como el 93 que por vía de bloque de constitucionalidad incorpora los artículos 4.1, 5.1 y 13 de la CADH, al no contemplar en los EIA las afectaciones a los derechos humanos que pueden generar los proyectos, obras o actividades -POA-

El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 y las normas que lo reglamentan⁶⁵, pese a que señalan que los EIA contendrán los elementos *bióticos, abióticos y socioeconómicos* que pueden sufrir deterioro por un POA, no prevén los impactos que se pueden causar a los derechos humanos. Además, como explicaremos, estos impactos a los derechos humanos tampoco están incluidos dentro de lo que la norma -y su reglamentación- han previsto como contenido de aquellos elementos.

Al no prever los impactos a los derechos humanos, la norma demandada desconoce los deberes del Estado de proteger los derechos y revisar los impactos ambientales con enfoque de derechos humanos -arts. 79, 80 y 334 de la C.P.-. Para explicar este cargo, expondremos el parámetro de control constitucional que fundamenta el argumento desde la perspectiva constitucional, y la explicación de la manera en que se configura la inconstitucionalidad de la norma al incurrir en un déficit de protección constitucional. En este sentido, demostraremos que la norma demandada desconoce la obligación de proteger los derechos humanos, especialmente en relación con el desarrollo de actividades económicas que afectan el medio ambiente. Aquí se explicará que los estándares internacionales vigentes en materia de EIA (especialmente, la Guía de Evaluación y Gestión de Impactos en los Derechos Humanos y los Indicadores de Derechos Humanos), establecen expresamente que esos instrumentos técnicos (los EIA) deben verificar las afectaciones a los derechos humanos que causen los POA.

Esta limitación de la norma, además de incumplir con los estándares constitucionales y del bloque de constitucionalidad, no se corresponde con los avances contemporáneos de la ecología que prevén una relación entre lo humano y la naturaleza (lo no-humano) dinámica y co-dependiente. Y también desconoce concepciones como las de los pueblos indígenas y afrodescendientes, que conciben a los humanos en su interacción necesaria con la naturaleza,⁶⁶ lo que permitiría, de ser interpretado bajo esta concepción, incluir las

⁶⁵ Las referencias a determinadas normas de carácter reglamentario o documentos técnicos que tienen la finalidad de reglamentar los componentes de los Estudios de Impacto Ambiental no tienen la finalidad de establecer que la inconstitucionalidad nace específicamente de dichas normas reglamentarias. Por el contrario, permite demostrar que uno de los efectos del déficit de protección constitucional que se encuentra en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 consiste en que las autoridades administrativas incurren en interpretaciones inconstitucionales de la norma demandada. En este sentido, las referencias al Decreto 1076 de 2015 y a la *Metodología para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales* adoptada por medio de la Resolución 1402 de 2018 permiten identificar y exponer que la interpretación y cargos de inconstitucionalidad que se presentan en la acción pública de inconstitucionalidad gozan de certeza jurídica.

⁶⁶ Este tema fue objeto de análisis en la Sentencia T-622 de 2016, en la que se utilizó el concepto de “bioculturalidad”, para señalar que: “[l]os elementos centrales de este enfoque establecen una vinculación intrínseca entre naturaleza y cultura, y la diversidad de la especie humana como parte de la naturaleza y manifestación de múltiples formas de vida. Desde esta perspectiva, la conservación de la biodiversidad conlleva

afectaciones a los derechos humanos dentro de los componentes bióticos, abióticos y socioeconómicos, previstos en la disposición demandada.

1. El desconocimiento del deber de protección de los derechos humanos en los EIA es una vulneración a la obligación del Estado de protegerlo. La protección de los derechos humanos en actividades económicas que afectan el ambiente

1.1. Parámetro de control constitucional: la protección del derecho constitucional al ambiente sano (arts. 8, 79 y 80, C.P.) protege asuntos relacionados con la calidad de vida de los seres humanos. Énfasis en el concepto de desarrollo sostenible y la protección del ambiente y de los derechos humanos (arts. 2, 79 y 334, C.P.)

Diferentes instrumentos internacionales⁶⁷, así como la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como de la Corte IDH⁶⁸, han explicado que los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales. Esta relación intrínseca se puede apreciar con claridad entre derechos como el derecho a gozar de un ambiente sano (art. 79, C.P.) y otros derechos como la vida (art. 11, C.P.; art. 4º, CADH), la integridad personal (art. 5º, CADH), a la salud y al saneamiento ambiental (art. 49, C.P.). De esta interrelación e interdependencia nace una obligación en cabeza del Estado de prevenir cualquier violación a los derechos humanos producida por la intervención humana en materia ambiental.

A **nivel internacional**, varios instrumentos internacionales establecen la obligación del Estado Colombiano de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos. Esta obligación se deriva de los artículos 1.1 de la CADH, 2.1 del PIDESC y 2.1 del PIDCP que establecen el deber del Estado de proteger los derechos humanos por medio de las medidas necesarias (legislativas, administrativas o presupuestales) para lograrlo. Estas normas hacen parte del bloque de constitucionalidad de acuerdo con el artículo 93, inciso 1º de la Constitución. Siguiendo estos mandatos normativos, la Corte IDH ha establecido que en materia ambiental “*el Estado debe examinar si la realización del proyecto es compatible con las obligaciones internacionales del Estado. En este sentido, el Estado deberá tomar en cuenta el impacto que puede tener el proyecto en sus obligaciones de derechos humanos.*”⁶⁹

necesariamente a la preservación y protección de los modos de vida y culturas que interactúan con ella” (Corte Constitucional, Sentencia T-622, 2016).

⁶⁷ Desde 1977, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 32/130, reafirmó que “*todos los derechos humanos y libertades fundamentales están interrelacionados y son indivisibles*”, que se han caracterizado como los principios de interdependencia e indivisibilidad. De esta forma, en 1993, en la Convención Mundial de Derechos Humanos se aprobó la Declaración y Programa de Viena, que en su numeral 5 precisó “*Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí*”. Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. México. 2016.

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-251 de 1997, C-377 de 2011, C-288 de 2012, C-313 de 2014 y C-520 de 2016; y CorteIDH. OC-23/17.

⁶⁹ CorteIDH. OC-23/17. Párrafo 164.

Además, la obligación de protección de los derechos humanos está prevista expresamente en instrumentos internacionales que establecen estándares en materia de empresas y derechos humanos. En efecto, de acuerdo con la Corte IDH, en el marco del principio de prevención y los Principios rectores sobre las Empresas y los Derechos humanos, los Estados deben adoptar distintas medidas para la protección del medio ambiente y los derechos humanos.⁷⁰

Una de estas obligaciones consiste en el deber de supervisar y fiscalizar las actuaciones del Estado y los particulares.⁷¹ Para la Corte IDH, esta obligación no solo se manifiesta en el deber de poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas, sino en la obligación de las empresas de “actuar de conformidad con el respeto y la protección de los derechos humanos, así como prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos.”⁷²

De acuerdo con lo anterior, la obligación internacional de proteger los derechos humanos no está únicamente en cabeza del Estado, sino que constituye una obligación que es extensible a las empresas con independencia de la capacidad o voluntad de los Estados. Por esto, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha entendido que, si bien los principios rectores sobre las Empresas y los Derechos humanos no constituyen un nuevo tratado sobre derechos humanos ni crean nuevos derechos u obligaciones⁷³, en todo caso sí constituyen herramientas hermenéuticas relevantes para verificar las afectaciones a los derechos humanos por parte de las empresas. Al respecto, la Corte ha señalado que:

Las actividades empresariales no pueden estar desconectadas de la eficiente protección de derechos humanos. Si bien los particulares no tienen funciones propias de las autoridades estatales, sí tienen el deber de respetar los derechos humanos y no causar daños y, en caso de que lo hagan, deben repararlos. La actividad empresarial no está aislada de la primacía de los derechos, máxime cuando las iniciativas privadas tienen un apoyo del Estado o son de su propiedad. Como lo expresan los Principios de Naciones Unidas, el Estado debe optar por la garantía de derechos desde todas sus facetas, como autoridad estatal o como partícipe en una empresa que tiene fines comerciales, sin importar el régimen que tenga.⁷⁴

En este sentido, el deber de protección de derechos humanos se encuentra expreso en los instrumentos internacionales de derechos humanos y se concreta en todas las actividades que desarrollen el Estado y los particulares y, específicamente, en aquellas actividades que tengan la potencialidad de afectar el ambiente, el territorio y los derechos de las poblaciones que se puedan ver afectadas por los POAs que se pretendan realizar.

Con base en esos y otros mandatos, a nivel internacional se han desarrollado instrumentos técnicos y normativos que establecen la obligación de que los EIA incluyan expresamente

⁷⁰ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17. Párrafo 152.

⁷¹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17. Párrafo 152.

⁷² Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17. Párrafo 153.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2016.

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2016.

las afectaciones a los derechos humanos, cuando la realización de POAs impacte al ambiente y a las comunidades. Estos instrumentos son básicamente dos: (i) la Guía de Evaluación y Gestión de Impactos en los Derechos Humanos -EGIDH-, y (ii) los Indicadores de Derechos Humanos, expedidos por la Oficina del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, respectivamente.

Estos documentos contienen los estándares internacionales en materia proyectos de desarrollo y establecen los parámetros que deben seguir los Estados y las empresas al momento de evaluar, en el marco de los EIA, los efectos que pueden tener los POA en el goce efectivo y los derechos humanos de una comunidad. Asimismo, tienen la finalidad de resaltar expresamente el deber de proteger, respetar los derechos humanos y remediar las afectaciones en escenarios en donde se realizan actividades empresariales; y de ofrecer herramientas temáticas para identificar el estándar de protección de los derechos humanos y las afectaciones que pueden causar los POA en estos.

A partir de estos lineamientos, la verificación de los impactos a los derechos humanos, en primer lugar, no debe ser discrecional de los Estados o de los particulares, sino que se trata del cumplimiento de obligaciones constitucionales e internacionales; y, en segundo lugar, la verificación de estos impactos supera la mera revisión de las condiciones socioeconómicas de las comunidades afectadas, previstas en la norma ahora demandada.

Sobre este último aspecto, como sucede actualmente con el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, este tipo de análisis revisa las afectaciones bajo la perspectiva del desarrollo económico y social. No obstante, lo que exigen los referidos estándares internacionales en la materia es la verificación de las afectaciones a los derechos humanos de las comunidades, más allá de las consecuencias económicas y sociales que puede tener los POA en la comunidad.

En consecuencia, en materia de los POA que se pretendan realizar en los territorios y sus impactos en los derechos humanos, los EIA deben incluir los estándares de derechos humanos previstos en el derecho internacional de los derechos humanos. Y, en particular, deben revisarse a la luz de los estándares sobre los indicadores y evaluación de impactos de los derechos humanos internacionales reconocidos en la materia.

A **nivel nacional**, del artículo 334 de nuestra Constitución se deriva el deber del Estado de proteger *los derechos humanos en el marco del desarrollo de actividades económicas que afectan el ambiente*. Dicho artículo establece que la “dirección general de la economía estará a cargo del Estado.”⁷⁵ Según dispone esa misma norma constitucional, una de las expresiones de esta potestad -de dirección económica- es la posibilidad de que el Estado intervenga en la “explotación de los recursos naturales”. Igualmente, señala que el desarrollo de esta intervención consiste en garantizar el desarrollo económico de la Nación y racionalizar la economía. Sin embargo, agrega que estos objetivos deben estar enmarcados en la garantía del “mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, (...) los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”.⁷⁶

⁷⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 334, inc. 1°.

⁷⁶ Constitución Política de Colombia. Artículo 334, inc. 1°.

Debido a que gran parte de las actividades que se desarrollan en materia ambiental son actividades con fines económicos (p.e. POAs que requieren licencia ambiental para la explotación de recursos naturales), este tipo de actividades deben respetar diferentes mandatos constitucionales, incluido el derecho a un ambiente sano. Es por esto que el artículo 334 establece expresamente que la intervención del Estado en materia económica, por mandato de la ley, tiene entre otras finalidades la preservación de un ambiente sano.⁷⁷ Por esta misma razón, el artículo 49⁷⁸ de la Ley 99 de 1993 establece que dentro de las actividades que requieren licencia ambiental de forma obligatoria (y por tanto EIA) están aquellas que consisten en la explotación de recursos naturales.

Ahora bien, como se ha señalado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷⁹ y de organismos como la Corte IDH⁸⁰ han establecido que entre el derecho al ambiente sano y los demás derechos fundamentales existe una relación de interdependencia e indivisibilidad. Razón por la cual, si el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no incluye la afectación a los derechos humanos en los EIA, que se refieren en gran medida a actividades económicas, entonces desconoce no sólo el deber del Estado de proteger el ambiente sano, sino también el deber de proteger los demás derechos humanos, debido a esa relación de interdependencia e indivisibilidad.

En otros términos, debido a que es un fin de la intervención del Estado en la economía la protección del ambiente (334, C.P.), y debido a que el ambiente tiene esta relación de interrelación e indivisibilidad con los otros derechos humanos, entonces la norma demandada, vulnera el referido artículo 334 de la Constitución al no incluir la afectación de los derechos humanos en materia de EIA, pues el deber de intervención del Estado en materia económica debe velar por la protección del ambiente sano y la calidad de vida.

Este déficit también vulnera otros mandatos constitucionales. Con base en el mandato constitucional de protección del ambiente (art. 79, inc. 2º, C.P.), en el ordenamiento jurídico colombiano se han desarrollado, al menos, dos instrumentos de control y gestión ambiental, con la finalidad de armonizar la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y social del Estado. El primero consiste en la expedición de normas ambientales (como la Ley 99 de 1993) para la protección del ecosistema y que tienen la finalidad de ponderar el desarrollo económico y la salvaguarda del ambiente. Y el segundo, los mecanismos administrativos encargados de concretar las normas que se encargan, igualmente, de ponderar la protección del medio ambiente y el desarrollo económico. Dentro de estos últimos se

⁷⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 334: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley (...) para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, (...) la preservación de un ambiente sano”.

⁷⁸ Ley 99 de 1993: “ARTÍCULO 49. DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA LICENCIA AMBIENTAL. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental.” (Subrayado adicionado al texto)

⁷⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-443 de 2009, T-622 de 2016, T-696 de 2017 y C-300 de 2021.

⁸⁰ Cfr. Corte IDH. OC-23/17. Párrafos 54-57.

encuentran la Licencia Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental y los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).⁸¹

En particular los EIA constituyen un instrumento fundamental para proteger el medio ambiente respecto a cualquier actividad económica o de desarrollo que lo afecte. Los EIA responden, por una parte, al deber que tiene el Estado para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (art. 80, inc. 2º C.P) y, por otra parte, a garantizar que, en la debida dirección del Estado en la economía, éste intervenga en la explotación de recursos naturales con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes y, al mismo tiempo, preservar un medio ambiente sano (art. 334, inc. 1º C.P.)

Adicionalmente, nuestra Constitución armoniza la exigencia de lograr el desarrollo económico, con la protección del ambiente y los demás derechos humanos.⁸² En este sentido, una lectura sistemática tanto del artículo 334 como de los artículos 2 y 79 superiores, permite entender que nuestro ordenamiento constitucional rechaza una propuesta de desarrollo económico en donde exclusivamente impera un modelo de crecimiento económico infinito y, por el contrario, apuesta por un proceso económico que, además de garantizar la racionalización de la economía y la distribución equitativa de recursos, tiene la finalidad de proteger el ambiente, su entorno⁸³ y los derechos humanos de las comunidades que lo rodean.⁸⁴

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia T-614 de 2019.

⁸² Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 2015. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que *“la preservación del medio ambiente ha ido restringiendo la amplitud y flexibilidad con que se miraba el concepto de ‘bienestar económico’, para adentrarse paulatinamente por una mayor propensión de la protección del medio ambiente, atendiendo el impacto ambiental que generan ciertas actividades sobre el entorno ecológico y sus componentes, además del desconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación.”*

⁸³ Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 2015.

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 2015. En este sentido, en las sentencias T-614 de 2019 y C-094 de 2015, la Corte Constitucional ha sostenido que el alcance del principio de desarrollo sostenible debe ser entendido como: *“(i) una categoría síntesis que pretende armonizar el desarrollo económico y la protección del principio de protección del ambiente; (ii) este principio y el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales son la expresión del principio de solidaridad intergeneracional que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias; (iii) la responsabilidad del Estado de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible de una política de la planificación ambiental que tenga cobertura nacional; (iv) la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares está limitada por la necesidad de preservar y conservar un ambiente sano; (v) las Corporaciones Autónomas Regionales son responsables del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos renovables, en virtud de la obligación del poder público de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (vi) para lograr materializar el principio de desarrollo sostenible el legislador puede establecer límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de atributos de la propiedad privada, siempre u cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas; (vii) la importancia de las licencias ambientales radica en que se materializan el deber del Estado de planificación de los recursos naturales.”* A partir de lo anterior, la Corte Constitucional entendió que el concepto de desarrollo sostenible *“sigue siendo objeto de un redimensionamiento, que atiende principalmente al alto costo que ha tenido que soportar la naturaleza y su entorno, y con ello también la población mundial, producto del desenfrenado e irreversible quebranto ocasionado al medio ambiente, con las secuelas negativas que apareja para la vida natural y social.”*

Esto significa que las normas que expida el Estado para la regulación del mercado y el desarrollo económico deben atender a la protección del ambiente y de los demás derechos humanos, debido a la interrelación que existe entre estos.

1.2. La inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 al no tener en cuenta las afectaciones a los derechos humanos en los EIA

El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 establece que los EIA deben contener estudios de impactos sobre los medios abióticos, bióticos y socioeconómicos. Sin embargo, la norma presenta un déficit de protección constitucional debido a que: (i) los estudios de impacto que tienen los POAs en los medios bióticos y abióticos no tienen en cuenta las afectaciones a los derechos humanos; y (ii) los estudios de impactos socioeconómicos, a pesar de que incluyan la afectación social a las comunidades, no tienen una especial atención a los impactos en los derechos humanos de las comunidades. Al no incluir estas afectaciones a los derechos humanos, la norma demandada desconoce las obligaciones constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos, como señalamos en el apartado anterior.⁸⁵

A continuación, demostraremos que esto es así debido a que tanto el contenido de la norma como la actual reglamentación que desarrolla el contenido de los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos de la norma impugnada, no incluye dentro de su ámbito de estudio la afectación a los derechos humanos.

Respecto a los elementos **bióticos y abióticos**, el Decreto 1076 de 2015, en concordancia con la *Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales* desarrollada por el Ministerio de Ambiente, exige revisar el impacto de las actividades, obras o proyectos exclusivamente en relación con el ambiente y, por tanto, omite las vulneraciones a los derechos humanos que puede tener los impactos de estos componentes del EIA. En este sentido, únicamente se revisan los efectos en términos de daños y viabilidad ambiental y no en relación con las vulneraciones a los derechos humanos de las comunidades que pueden tener estas afectaciones al medio ambiente. Esta visión rechaza la interrelación entre el ambiente y los derechos humanos.

En particular, la *Metodología* analiza, frente al estudio del elemento *abiótico*, los impactos geológicos,⁸⁶ geomorfológicos,⁸⁷ sobre los suelos y el uso de la tierra,⁸⁸ hidrológicos,⁸⁹ hidrogeológicos,⁹⁰ las afectaciones al paisaje⁹¹ y atmosféricos.⁹² Por su parte, para el estudio

⁸⁵ Esto con el fin de demostrar los requisitos de certeza y pertinencia del cargo, esto es, que la norma efectivamente se infiere del enunciado demandado, y que no se trata de una situación hipotética, sino de efectos reales de la norma.

⁸⁶ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales*. 2018. P. 103-108.

⁸⁷ *Ibid.*. P. 108.

⁸⁸ *Ibid.* P. 109-110.

⁸⁹ *Ibid.* P. 110-114.

⁹⁰ *Ibid.* P. 114-117.

⁹¹ *Ibid.* P. 118-121.

⁹² *Ibid.* P. 145-146.

del elemento *biótico*, se examinan las diversas afectaciones que pueden tener las actividades, obras o proyectos sobre los ecosistemas terrestres,⁹³ los ecosistemas acuáticos⁹⁴ y las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA).⁹⁵

A partir de la lectura concreta de cada uno de estos componentes, se evidencia que la *Metodología* tiene un enfoque restringido en materia ambiental, producto de las limitaciones que impone el artículo 57 de la Ley 99 de 1993. En efecto, el estudio de las alteraciones en los elementos bióticos y abióticos únicamente tienen como términos de identificación las afectaciones a sus componentes sin tener en cuenta los derechos humanos de las comunidades afectadas.

Por ejemplo, a partir de los elementos que se deben verificar dentro del elemento abiótico, se evidencia que se debe evaluar la afectación hidrológica que puede tener las actividades, obras o proyectos. Este examen tiene la finalidad de identificar la calidad y las diversas características de los cuerpos de agua con el objetivo de contrastarlas con las eventuales afectaciones que les pueda ocasionar la obra, proyecto o actividad. No obstante, sus efectos se miden estrictamente frente a los daños o alteraciones a los cuerpos de agua y no frente a las repercusiones que puede tener la comunidad respecto al acceso al agua como un derecho humano, es decir, la medición de impactos en los elementos bióticos y abióticos reflejan específicamente las afectaciones científicas al ambiente y no las repercusiones que pueden tener en los derechos humanos de las comunidades afectadas.

En contraste, un análisis desde un enfoque de derechos humanos no examina únicamente los aspectos meramente biológicos y ecológicos (como sucede actualmente con los EIA), sino que vincula dichos elementos a una evaluación sobre la garantía del goce efectivo de un derecho y las posibles afectaciones que este puede sufrir como consecuencia de los POA. Por ejemplo, en el caso del agua, entendida como derecho, se debe incluir la valoración de los contenidos esenciales de este derecho: disponibilidad, calidad y accesibilidad (accesibilidad física, accesibilidad económica, no discriminación y acceso a la información)⁹⁶.

Esta falta de identificación de las afectaciones a los derechos humanos es producto del déficit de protección constitucional del artículo 57 de la Ley 99 de 1993, debido a que, al no hacer referencia a las vulneraciones a los derechos humanos de las comunidades, los EIA se centran exclusivamente en una revisión técnica y científica de los impactos en el ambiente, desconociendo la visión de interdependencia e interrelación que exige la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional respecto a la protección del ambiente junto con los derechos humanos de las poblaciones afectadas.

Igualmente, respecto al componente *socioeconómico* la *Metodología* no incluye una verificación concreta respecto a las afectaciones a los derechos humanos que pueden tener las comunidades perjudicadas por las obras, proyectos o actividades que se pretendan realizar

⁹³ Ibid. P. 123-137.

⁹⁴ Ibid. P. 137-142.

⁹⁵ Ibid. P. 142-144.

⁹⁶ Cfr. ONU. Comité DESC. Observación General 15: el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

en el territorio de la comunidad. En efecto, la *metodología* describe los diferentes aspectos que se deben tener en cuenta, los cuales son: (i) demográfico;⁹⁷ (ii) espacial;⁹⁸ (iii) económico;⁹⁹ (iv) cultural;¹⁰⁰ (v) arqueológico;¹⁰¹ (vi) político-organizativo;¹⁰² (vii) tendencias del desarrollo;¹⁰³ (viii) información sobre la población a reasentar cuando, como

⁹⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales. 2018. P. 145-146. Respecto a los municipios, este aspecto comprende la dinámica de poblamiento y de población y para las unidades territoriales, y comprende: i) la identificación de grupos poblacionales; ii) dinámica de poblamiento; iii) tendencias demográficas; iv) estructura de la población; v) situación de desplazamiento; vi) procesos de retorno; vii) patrones de asentamiento; y, viii) presencia de población migrante. Asimismo, es necesario identificar las autoridades estatales encargadas de acompañar los procesos de retorno y reparación integral de las víctimas.

⁹⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales. 2018. P. 146-147. Este criterio analiza, para los municipios, la información sobre servicios públicos, servicios sociales (infraestructura recreativa o educativa, malla vial, medios de comunicación). Frente a las unidades territoriales se verifica las relaciones funcionales entre estas para acceder a los servicios públicos. Asimismo, se estudia las distancias aproximadas entre la ubicación de cada una de las viviendas, escuelas y demás infraestructuras comunitarias que son afectadas por el proyecto que se solicitará la licencia ambiental.

⁹⁹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales. 2018. P. 147-148. Particularmente, este criterio evalúa el panorama general de la dinámica económica. Para ello, se examina el tipo de actividades que existen en el municipio, en términos de funcionalidad económica y su relación con los bienes y servicios ambientales. Entre otras actividades, están: i) el mercado laboral; ii) polos de desarrollo; iii) estructura comercial, redes de comercialización, cadenas productivas y su relación con las dinámicas económicas regionales; o, iv) las tendencias de empleo a corto y mediano plazo.

¹⁰⁰ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales. 2018. P. 150-153. Este aspecto está dividido en dos: (i) comunidades no étnicas; y, (ii) comunidades étnicas. Para las primeras, se examinan patrones de asentamiento, la dependencia económica y sociocultural con el entorno, los procesos históricos con las comunidades, su dinámica actual, patrimonio cultural inmaterial, espacios de tránsito y desplazamiento entre otros. Para las segundas, se revisa, entre otros aspectos, la dinámica del poblamiento, demografía, salud, educación, religiosidad y cosmogonía, economía tradicional, organización sociocultural, o presencia institucional. Igualmente, la metodología expone que *“Este análisis permite identificar los rasgos culturales característicos de las comunidades étnicas y no étnicas presentes en el territorio, estableciendo sus patrones de comportamiento y las referencias que permitan establecer el nivel de afectación del componente, derivados del proyecto, obras o actividades relacionadas con el territorio. // Los resultados de la consulta previa relacionados con temas ambientales (impactos, medidas de manejo, zonificación, entre otros) deben ser incorporados al EIA que se presente a la autoridad ambiental.”*

¹⁰¹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales. 2018. P. 153. Su análisis únicamente exige una constancia de entrega al Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH- del programa de arqueología preventiva.

¹⁰² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales. 2018. P. 154-155. En este aspecto se analizan: i) las características político-administrativas; y, ii) la presencia institucional y organización comunitaria. La evaluación de estos elementos conlleva determinar la interrelación que tienen las comunidades con las instituciones estatales y, a su vez, la cohesión que existe entre la misma comunidad. Asimismo, la metodología establece que, en aquellas zonas de frontera donde se vayan a realizar proyectos ambientales, es necesario revisar los convenios bilaterales.

¹⁰³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales. 2018. P. 155-156. Este criterio estudia el análisis integral de los restantes enfoques del elemento socioeconómico junto con los planes de desarrollo territorial, de ordenamiento territorial y de gestión. *“Este análisis permite articular la totalidad de la información del medio socioeconómico con las obras y actividades del proyecto e identificar si las tendencias del desarrollo pueden incidir o ser incididas en relación con el proyecto.”*

consecuencia del proyecto, se requieren procesos de traslado involuntario de la población.¹⁰⁴ Estos parámetros tienen la finalidad de revisar el estado social actual de las comunidades afectadas por los POA que se pretendan realizar en el territorio y revisar cuáles podrían ser las modificaciones en estos componentes producto de dichas intervenciones en el ambiente.

En este caso, también el estudio del componente *socioeconómico* de los EIA tiene un enfoque restringido. La información recolectada revisa cuáles son los beneficios o impactos positivos o negativos en la población afectada en materia de economía, cultura y desarrollo. Sin embargo, estos parámetros de evaluación *no están vinculados a una evaluación para verificar las afectaciones a los derechos humanos de las comunidades afectadas*.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-056 de 2021, expuso los diversos efectos negativos que tiene el cambio climático en los ámbitos económicos, sociales y en los derechos humanos. Particularmente, frente a los efectos del cambio climático en los derechos humanos, la Corte expuso que este fenómeno compromete el goce efectivo de los derechos humanos *“porque el incremento en la temperatura afecta especialmente a poblaciones vulnerables debido a que causa ‘inseguridad alimentaria, mayores precios de los alimentos, pérdida de ingresos, impactos adversos en la salud, así como desplazamiento en las comunidades.’*¹⁰⁵ Asimismo, constató que, a pesar de la generalidad de impactos en los derechos humanos para todos, las poblaciones que sufren con mayor intensidad sus efectos son aquellas que *“dependen de la agricultura y la pesca, los pueblos indígenas, los niños, los adultos mayores y la clase pobre trabajadora, entre otros.”*¹⁰⁶ En este sentido, para la Corte Constitucional, el cambio climático afecta el goce de los derechos humanos, lo que conlleva la necesidad de adoptar medidas necesarias para afrontar y mitigar sus efectos.

Se observa de lo anterior que las afectaciones a los derechos humanos provocadas por el cambio climático no solo tienen una revisión más exhaustiva, pues se trata de revisar, por ejemplo, las afectaciones a la salud o a la seguridad alimentaria de las comunidades afectadas, sino que estas deben evaluarse a la luz de las situaciones de vulnerabilidad de las comunidades que serán afectadas. En este sentido, no solo se trata de revisar cuáles serán las afectaciones a los derechos humanos producto de las actividades empresariales que se realizarán en el territorio, sino también estudiar cuáles son las afectaciones a los derechos humanos que pueden sufrir las comunidades como consecuencia de las acciones que se realicen en los POA y que inciden en el cambio climático.

Adicionalmente, a pesar de que la norma demandada revisa componentes de desarrollo económico y social, una adecuada interpretación del artículo 334 (intervención del Estado en

¹⁰⁴ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales. 2018. p. 156. Al respecto, en este apartado se prevé el estudio de características específicas en un escenario de traslado involuntario de la población, como consecuencia del desarrollo de un determinado proyecto, obra o actividad. Este examen verifica el tipo de unidad social, el tiempo vivido en el territorio, las actividades económicas desarrolladas, el grado de dependencia de la población a los recursos naturales, la estructura familiar de la población a reasentar, los valores de vulnerabilidad social, las expectativas de la población, y el impacto que pueden tener las poblaciones y el territorio que recibirá a la comunidad a reasentar.

¹⁰⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2021.

¹⁰⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2021.

la economía), en concordancia con los artículos 79 y 80 de la Constitución, ordena que los impactos en el ambiente y en la población tengan como finalidad *el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*. En este sentido, el parámetro de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes exigido por el artículo 334 debe, a su vez, comprender las afectaciones a los derechos humanos que pueda tener la realización de POAs que afecten el ambiente. De lo contrario, incurre se en un déficit de protección constitucional.

Este déficit de protección constitucional se refuerza si se tiene en cuenta que a nivel internacional la evaluación del impacto incluye la afectación de los derechos humanos por parte de las actividades empresariales. Muestra de esto son dos instrumentos aceptados por consenso por la comunidad internacional. El primero es la Guía de Evaluación y Gestión de Impactos en los Derechos Humanos -EGIDH- realizada por la Corporación Financiera Internacional, el Foro Internacional de Líderes Empresariales y la Oficina del Pacto Mundial de las Naciones Unidas¹⁰⁷. Y el segundo son los Indicadores de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos para las Naciones Unidas.¹⁰⁸

Estos dos documentos internacionales señalan que es necesario revisar de manera expresa las afectaciones a los derechos humanos que pueden generar los POA y las formas en cómo se satisfacen las obligaciones que impone un derecho humano determinado. Esto con la finalidad de que, en los EIA, se determinen los planes para mitigar esas afectaciones y, en tal caso, adoptar planes para lograr una debida protección a los derechos humanos.¹⁰⁹ Para cumplir esta finalidad, dichos documentos internacionales consideran que la evaluación de los impactos en derechos humanos debe tener en cuenta: (i) los instrumentos internacionales sobre el goce efectivo de derechos humanos; (ii) la situación actual de garantía y satisfacción institucional de los derechos humanos por parte de las autoridades estatales y la percepción de la comunidad respecto a su cumplimiento; (iii) la contrastación entre el estándar normativo internacional y constitucional de protección de los derechos y el grado de satisfacción de estos por parte del Estado; y, (iv) la forma en cómo los proyectos, actividades u obras afectan el goce de derechos humanos de las comunidades afectadas.¹¹⁰

Además, la revisión de las afectaciones a los derechos humanos en el marco de las intervenciones al ambiente por medio de actividades, proyecto u obras, a su vez, constituye una expresión del enfoque de debida diligencia en materia de derechos humanos por parte de las empresas y el Estado. En este sentido, de acuerdo con la *Guía de Evaluación y Gestión de Impactos en los Derechos Humanos -EGIDH-*, la evaluación de los impactos a los derechos humanos debe revisar: (i) el contexto de derechos humanos en el que opera la

¹⁰⁷ Guía de Evaluación y Gestión de Impactos en los Derechos Humanos. Disponible en: [issues_doc_human_rights_GuidetoHRIAM-ES%20\(1\).pdf](#).

¹⁰⁸ Organización de las Naciones Unidas. Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf.

¹⁰⁹ Organización de las Naciones Unidas. Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf.

¹¹⁰ Organización de las Naciones Unidas. Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf. P. 47.

empresa; (ii) las actividades empresariales en relación con todos los riesgos -e impactos- en los derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales; (iii) la consideración explícita de los derechos humanos de los actores sociales en situación de vulnerabilidad; (iv) los impactos en términos de derechos humanos que puede tener el desarrollo de la actividad en sí misma; y, (v) la estimación del estándar de protección de los derechos humanos de la comunidad con posterioridad a la terminación del proyecto, plan u actividad que realice la empresa.¹¹¹

Así, se trata de una verificación concreta de estudios del goce de los derechos humanos en una comunidad determinada -revisión *ex ante* de la protección de derechos humanos-, y de las afectaciones que pueden tener como consecuencia de las obras, proyectos o actividades que realicen las empresas en un determinado territorio -revisión *ex post*-. Estos exámenes, a su vez, tienen como parámetro de verificación las normas internacionales de protección de derechos humanos y el ordenamiento jurídico interno.

De conformidad con lo anterior, se evidencia que, a pesar de que los componentes que se examinan dentro de los impactos *socioeconómicos* tienen una relación estrecha con la situación económica, cultural y de desarrollo de las comunidades afectadas por los POA, estos componentes, según lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, no tienen una verificación sobre el goce de derechos humanos de las comunidades.

La medición de impactos a los derechos humanos en el marco de los EIA es una obligación vinculada a las normas internacionales y constitucionales que garantizan y protegen los derechos humanos, más allá de revisar las condiciones sociales de las comunidades afectadas por los POA.

De esta manera, mientras que los elementos del EIA (bióticos, abióticos y socioeconómicos) tienen un *fundamento* restringido (técnico) derivado de la norma demandada, la valoración de las afectaciones a los derechos humanos tiene como fundamento las obligaciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad que deben ser observadas por las autoridades al momento de evaluar el impacto de los POA en las comunidades.

Además, los *Indicadores de Derechos Humanos* de la ONU exigen la adopción de parámetros de análisis para revisar el estado de garantía de los derechos humanos, cuando los mismos son afectados por actividades de las empresas y el Estado, como consecuencia de las actividades de intervención en el ambiente y el territorio. Estos indicadores incluyen los parámetros de *estructura*, de *proceso* y de *resultado* donde se examina (i) las garantías normativas del Estado sobre protección de derechos humanos; (ii) las acciones concretas tendientes a proteger o restablecer el goce de los derechos humanos que fueron afectados por la intervención; y, (iii) la revisión final del goce de derechos humanos conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.¹¹²

¹¹¹ Guía de Evaluación y Gestión de Impactos en los Derechos Humanos. Disponible en: [issues_doc_human_rights_GuidetoHRIAM-ES%20\(1\).pdf](#). Pp. 21 y 27. ss.

¹¹² Organización de las Naciones Unidas. Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf. Al respecto, el documento describe estos contenidos de la siguiente manera: “Además, a menudo se defiende que

Por otro lado, de acuerdo con la *Metodología* actual de los EIA, el proceso de recolección de información sobre los posibles impactos ambientales no tiene una conexión directa con la comunidad, sino, por el contrario, la información tiene origen directamente en las instituciones del Estado y, en este sentido, la comunidad únicamente puede hacer parte de esta información en los procesos de socialización. En este sentido, las comunidades tienen una participación pasiva en la socialización de sus impactos que previamente han sido elaborados directamente por el interesado en realizar los POA. En contraposición, en la verificación con enfoque de derechos humanos, la recolección de la información principalmente tiene origen en las comunidades que serán afectadas por los POA que se pretendan realizar en el territorio con la finalidad de revisar el goce efectivo de sus derechos humanos.

Además de lo anterior, mientras que los EIA actuales tienen la finalidad de revisar los efectos positivos y negativos de los POA en términos estrictos de desarrollo y la identificación de acciones para compensar el daño causado, el enfoque de derechos humanos en los EIA se basa fundamentalmente en las afectaciones negativas a los derechos humanos de las comunidades afectadas y las formas de protección y reparación de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En este sentido, la revisión de impactos a los derechos humanos comprende dos análisis que no se encuentran en la norma. El primero consiste en la identificación del goce de derechos humanos de las comunidades afectadas, las afectaciones que pueden tener producto de la realización de la actividad, obra o proyecto en contraste con los estándares internacionales y constitucionales de derechos humanos. Por su parte, el segundo radica en que las afectaciones y las formas de reparación de los derechos humanos por parte del Estado y las empresas debe realizarse con base en los estándares de protección de derechos humanos.

En resumen:

- (i) En el derecho internacional de los derechos humanos y a la luz de las nuevas exigencias que se realizan en materia de empresas y derechos humanos, es un deber expreso que en los EIA se verifiquen los impactos a los derechos humanos que pueden tener los POA en las comunidades y los territorios.

se mida la aceptación y el compromiso de los Estados parte de los tratados de derechos humanos respecto del cumplimiento de las obligaciones que estos les imponen. Así, con miras a medir esa aceptación, intención o compromiso, los esfuerzos necesarios para hacer que ese compromiso se traduzca en medidas prácticas y los resultados de esos esfuerzos en cuanto al mayor disfrute de los derechos humanos con el tiempo, el marco utiliza una configuración de indicadores que se han clasificado como *estructurales*, de *proceso* y de *resultado*. Cada una de las categorías, por medio de un conjunto de datos, pone de relieve a una evaluación de las medidas adoptadas por los Estados parte para cumplir sus obligaciones, sea de respetar, la de proteger o la de hacer efectivo un derecho humano. La configuración de indicadores antes mencionada no solo simplifica el proceso de selección y elaboración de indicadores para derechos humanos, sino que también alienta el uso de información pertinente para cada contexto, disponible y potencialmente cuantificable para poblar los indicadores escogidos.”

(ii) mientras que el EIA tiene como fundamento aspectos restringidos a la afectación ambiental (bióticos y abióticos), social y económica (socioeconómicos) desde un punto de vista estrictamente técnico, los impactos en los derechos humanos tienen como *fundamento* los tratados internacionales de derechos humanos que son obligatorios para el Estado colombiano y que funcionan como parámetro de revisión de las POA en el territorio.

(iii) De acuerdo con la *Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales*, la información recolectada tiene *origen* principalmente en las autoridades estatales y, excepcionalmente en las comunidades cuando se trata de poblaciones étnicamente diferenciadas; mientras que, en la revisión de impactos a los derechos humanos, la información es más amplia, pues tiene *origen* en la comunidad afectada. Y la percepción sobre el nivel de disfrute de derechos humanos tiene relevancia al momento de verificar el estándar de protección de derechos humanos, asunto que no se encuentra en los EIA.

(iv) El estudio de impactos socioeconómicos del EIA tiene como base únicamente los riesgos que tiene la obra en la comunidad desde el punto de vista del desarrollo. En este sentido, a pesar de que para efectos del desarrollo la actividad empresarial es un parámetro previsto en la reglamentación, en materia de derechos humanos no se evalúa la afectación ni el estándar del goce de efectividad de estos en la comunidad.

(v) Finalmente, el estudio de impactos en derechos humanos exige que las acciones que realicen los Estados y las empresas con la finalidad de restablecer la garantía de los derechos humanos se enmarque en respetar y cumplir los estándares internacionales de protección de derechos humanos y no sean simplemente acciones para retornar al estado anterior a la realización de los proyectos, obras o actividades.

Este déficit del deber de protección de los derechos humanos por parte del Estado se produce porque la formulación actual de la norma demandada no permite a las autoridades ambientales contar con procedimientos reglados y ciertos en el marco de la verificación de los EIA. Al no establecer expresamente la afectación a los derechos humanos de las comunidades por parte de los POA, las autoridades no pueden exigirlos debido a que podrían incurrir en una extralimitación de funciones (art. 6º, C.P.). Además, debido a que su interpretación es restrictiva, tampoco podrían ampliar el alcance de la norma o suplir este déficit por vía de reglamentación porque el contenido alegado (afectaciones a derechos humanos) no está expresamente previsto en ella.

En conclusión, el actual diseño de los EIA, basado en los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos, no incorpora los efectos y potenciales daños significativos que los POAs causan en los derechos humanos de las personas afectadas. Este diseño normativo previsto en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 parte, a su vez, de una premisa insuficiente, según la cual el Estado únicamente está obligado a revisar la prevención de los impactos de los proyectos en lo referente a los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos de las comunidades afectadas. Esto es deficitario porque las obligaciones constitucionales e internacionales ordenan que el EIA debe incluir la afectación a derechos humanos.

En consecuencia, al establecer únicamente la verificación de los impactos a los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos, y excluir las afectaciones a los derechos humanos de las comunidades afectadas por los POA, la norma demandada incurre en un *déficit de protección constitucional* que vulnera las obligaciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad en la materia.

IV. SOLICITUD DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA

Solicitamos a la honorable Corte Constitucional que declare condicionalmente exequible el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, para que mediante un fallo que module los efectos de su decisión¹¹³ adicione o interprete la norma en el entendido que, dentro de los “elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos” que deben ser valorados en el EIA y “en la evaluación de los impactos que puedan producirse”, se incluyen: (i) los impactos asociados al cambio climático, y (ii) las afectaciones a los derechos humanos de las comunidades, producidas por los proyectos, obras o actividades.

De forma **subsidiaria** le solicitamos a la Corte que, en caso de no acoger nuestros argumentos y considerar que la norma debe ser declarada exequible, se pronuncie sobre cuál es la interpretación del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 que, conforme con la Constitución, permite entender que dicha norma incluye dentro de los EIA: (i) los efectos asociados al cambio climático y (ii) las afectaciones a los derechos humanos de las comunidades por los POA.

Como se indicó al inicio de esta demanda, la Corte Constitucional ha señalado que es viable estudiar de fondo una acción pública de inconstitucionalidad que tiene por objeto solicitar la exequibilidad condicionada de una norma.¹¹⁴ Para el efecto, según ha explicado la doctrina constitucional, los demandantes deben cumplir con dos exigencias. La primera consiste en satisfacer los requisitos generales de aptitud de la demanda. La segunda radica en argumentar que: (i) el cargo propuesto plantea un problema de control abstracto de constitucionalidad y, además, (ii) que se justifique mínimamente la decisión de no solicitar la inexecutable total o parcial de la disposición demandada.¹¹⁵ Como se demostró a lo largo de esta demanda, ambos requisitos se encuentran cumplidos.

Sobre la primera exigencia, los dos cargos cumplen con los requisitos generales de admisibilidad de la demanda. Como ha señalado la Corte, estos requisitos obedecen al cumplimiento de una carga argumentativa mínima (con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia), cuya finalidad es que la Sala Plena pueda juzgar la constitucionalidad de la norma demandada como una controversia de raigambre constitucional.¹¹⁶

¹¹³ Cfr. C-325 de 2009.

¹¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-514 de 2019.

¹¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-284 de 2021.

¹¹⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-509 de 1996, C-237 de 1997, C-447 de 1997, C-426 de 2002, C-980 de 2005 y C-501 de 2014.

En relación con el primer cargo de inconstitucionalidad debido a que la norma demandada no incluye los efectos del cambio climático en los EIA: el cargo es claro, debido a que la argumentación tiene un hilo conductor que permite comprender el contenido de la censura y la justificación que le da fundamento. En particular, la demanda identifica que la norma no incluye los impactos que tiene el cambio climático cuando se desarrollan proyectos, obras o actividades. Evidencia de esto es que los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos previstos en la norma demandada -y sus reglamentaciones- no señalan aspectos relativos al cambio climático porque la norma demandada no los incluye.

Asimismo, el cargo es cierto, porque el contenido normativo se deriva del enunciado y expresiones demandadas. En efecto, el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 dispone que se deberán estudiar las afectaciones a los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos; sin embargo, como se demostró en la demanda, estos elementos no incluyen al cambio climático dentro de los señalados en la norma para realizar los Estudios de Impacto Ambiental. Incluso, debido a la omisión de este aspecto, las reglamentaciones administrativas no tienen en cuenta las afectaciones que pueden producir los POA en el cambio climático, pues extralimitarían el ámbito de aplicación de la norma. En consecuencia, se evidencia que es cierto que la norma demandada no incluye las afectaciones al cambio climático.

Igualmente, el cargo es específico, puesto que se describe el modo en que la norma demandada no incluye el estudio de los impactos al cambio climático que pueden tener los proyectos, obras o actividades que se pretendan realizar en el territorio y cómo de dicha omisión desconoce el principio de prevención (art. 80 C.P.) y las obligaciones del Estado Colombiano respecto al deber de protección de los derechos a la vida y a la integridad personal en materia de mitigación de los impactos al cambio climático (art. 4 y 5 CADH, en concordancia con el art. 95, inc. 1° C.P.). Al respecto, la demanda expone que los componentes que determinan los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos no exigen a quienes realizan los EIA la revisión de los efectos que pueden provocar los POA en el cambio climático; prueba de ello se encuentra adicionalmente en las reglamentaciones que determinan los parámetros necesarios para determinar las afectaciones en los aspectos descritos en la norma. Esta omisión conlleva el desconocimiento de los deberes del Estado respecto a la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal (arts. 4 y 5, CADH) a causa de los efectos del cambio climático en la población.

De igual manera, el cargo es pertinente pues la omisión de incluir los impactos al cambio climático en los estudios de impacto ambiental conlleva el desconocimiento de preceptos constitucionales tales como los artículos 79 (protección del ambiente) y 80 (principio de prevención y desarrollo sostenible), así como del bloque de constitucionalidad en los artículos 4.1 y 5.1 (derechos a la vida y a la integridad personal) de la CADH. Finalmente, el cargo es suficiente puesto que aportamos los elementos fácticos y probatorios necesarios para adelantar el juicio de constitucionalidad y que demuestran las dudas mínimas que exige la jurisprudencia en relación con la constitucionalidad del precepto demandado. En particular, demostramos que actualmente la norma demandada se aplica sin incluir ningún aspecto relativo a los impactos del cambio climático, y evidencia de esto es que tampoco su reglamentación la incluye, pues no se deriva de la norma acusada.

En cuanto al segundo cargo de inconstitucionalidad al no incluir las afectaciones a los derechos humanos dentro de los EIA: el cargo es claro, debido a que en la demanda se identifica cómo la norma omite los impactos que tienen los proyectos, obras o actividades en los derechos humanos de las comunidades, y se explica que, al no incluir las afectaciones de derechos humanos, la norma no sólo viola mandatos de orden constitucional (arts. 79, 80 y 334, C.P.) y del bloque de constitucionalidad (art. 13 de la CADH), sino que incumple también con los estándares técnicos a nivel internacional que exige incluir este tipo de afectaciones en los EIA (Guía de Evaluación y Gestión de Impactos en los Derechos Humanos y los Indicadores de Derechos Humanos).

Esto se evidencia en que los elementos bióticos y abióticos únicamente se refieren a los impactos ambientales sin tener en cuenta que estos elementos deben ser revisados a la luz de los derechos humanos de las comunidades; y en que el elemento socioeconómico no incluye específicamente los impactos que puede tener la realización de los proyectos, obras o actividades en los derechos humanos. Prueba de esta omisión es que las reglamentaciones de la norma respecto a los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos no señalan los impactos a los derechos humanos porque el mismo artículo 57 acusado no los incluye.

Igualmente, el cargo es cierto, porque el contenido normativo se deriva del enunciado y expresiones demandadas. En efecto, como se ha demostrado, el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 dispone que se deberán estudiar las afectaciones a los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos, sin que ninguno de ellos incluya las afectaciones en los derechos humanos de las comunidades impactadas por los POA. En este sentido, se deriva de manera cierta que del enunciado normativo con los componentes descritos en la norma demandada no se exigen la revisión del impacto en los derechos humanos de las comunidades, pese a que es una obligación normativa constitucional y del bloque de constitucionalidad.

Además de lo anterior, el cargo es específico, pues se describe de manera diáfana la forma en que se vulnera el principio de prevención (art. 80 C.P.), al desconocer la relación intrínseca que existe entre el ambiente y los derechos humanos y los deberes de protección de los derechos humanos en las actividades económicas que se pretendan realizar en el territorio (art. 334 C.P.). Asimismo, se evidenció que, al momento de verificar los componentes de los EIA, los mismos no se realizan, por una parte, desde un enfoque de derechos humanos (en los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos) y, por la otra, no se ajusta a los estándares internacionales para realizar los EIA, en los que se exige que se verifique la afectación al goce efectivo de los derechos humanos de la comunidad cuando se desarrollan POA.

De igual manera, el cargo también es pertinente al incluir razones de índole constitucional, pues la omisión de incluir los impactos a los derechos humanos en los estudios de impacto ambiental conlleva el desconocimiento de preceptos constitucionales tales como: los artículos 79 (protección del ambiente en la faceta de interdependencia con los derechos humanos) y 80 (principio de prevención en relación con los impactos a los derechos humanos como una expresión de interdependencia con el ambiente) y el deber del Estado de proteger los derechos humanos, la calidad de vida y la preservación de un ambiente sano en la intervención de la actividad económica (art. 334 C.P.).

Finalmente, el cargo es suficiente puesto que aportamos los elementos fácticos y probatorios necesarios para adelantar el juicio de constitucionalidad y que demuestran las dudas mínimas que exige la jurisprudencia sobre la constitucionalidad del precepto demandado. En particular, demostramos que actualmente la norma demandada se aplica sin incluir ningún aspecto relativo a los impactos a los derechos humanos, y evidencia de esto es que tampoco su reglamentación la incluye, pues no se deriva de la norma acusada.

En estos términos, la demanda cumple con la primera exigencia, debido a que se reúnen los requisitos generales de aptitud sustantiva de la demanda para que la Corte adelante el estudio de fondo por la inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley 99 de 1993, respecto de las normas superiores invocadas como vulneradas.

En *segundo lugar*, la demanda cumple con las dos cargas argumentativas adicionales para justificar la decisión de exequibilidad condicionada. (i) La demanda expone cargos de control abstracto de constitucionalidad en los que se explican las razones por las cuales los contenidos normativos previstos en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, que se limitan a los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos de los EIA, no incluyen la valoración de los impactos que pueden tener los POA en el cambio climático y en los derechos humanos de las comunidades, y que son contenidos previstos en normas de rango constitucional y del bloque de constitucionalidad. Se trata entonces de un juicio de contraste entre normas de rango constitucional y una norma legal de inferior jerarquía normativa, como lo es el artículo 57 de la Ley 99 de 1993.

De igual manera, (ii) está justificada la razón por la que no es posible solicitar la inexecutable total o parcial de la disposición demandada. De una parte, la inexecutable de la disposición acusada generaría una inconstitucionalidad mayor, pues los EIA no contarían con parámetros de medición de impactos al ambiente. En este caso, las autoridades no podrían desarrollar los procedimientos administrativos y enfrentarían problemas derivados del principio de legalidad, al no contar con las normas que regulan los asuntos que deben resolver; además, tampoco podrían ampliar interpretativamente el ámbito de protección de la norma porque los contenidos no incluidos, no están expresamente previstos en ella, con lo que podrían incurrir en extralimitación de sus funciones (art. 6º, C.P.). De otra parte, la declaratoria de exequibilidad de la norma actual haría que el déficit de protección persista. Por tanto, la Corte debe dictar una decisión de exequibilidad condicionada para remediar el déficit de protección constitucional de la norma.¹¹⁷

Respecto a la exequibilidad condicionada, le solicitamos a la Corte Constitucional que module los efectos de su decisión para que emita un fallo con efectos aditivos o interpretativos.

La Corte Constitucional, en diversas oportunidades, ha declarado la exequibilidad condicionada a partir de la adopción de las denominadas sentencias integradoras.¹¹⁸ Mediante

¹¹⁷ Cfr. C-389 de 2016.

¹¹⁸ Cfr. Sentencias C-109 de 1995, C-239 de 1997, C-355 de 2006, C-026 de 2016, C-285 de 2016, C-221 de 2021. En la sentencia C-325 de 2009 la Corte Constitucional señaló que: “las sentencias integradoras son una modalidad de decisión por medio de la cual el juez constitucional proyecta los mandatos constitucionales en la

este tipo de decisiones la Corte modula los efectos de un fallo de constitucionalidad, lo que permite subsanar los vicios de inconstitucionalidad de una norma legal sin necesidad de expulsarla del ordenamiento jurídico (principio de conservación del derecho). En este sentido, dicha técnica logra conciliar, por una parte, el principio de supremacía constitucional y, por otra, el principio de conservación del derecho, con el propósito de remediar una inconstitucionalidad que se evidencia dentro de una norma de rango legal.¹¹⁹

Dentro de este tipo de modulaciones se encuentran las sentencias aditivas y las sentencias interpretativas. Como ha explicado la Corte, las sentencias aditivas se caracterizan por producir una extensión o ampliación del contenido normativo examinado, sin el cual la disposición que se revisa resultaría contraria a la Constitución Política.¹²⁰ Y las sentencias interpretativas permiten establecer “cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuáles no son legítimos constitucionalmente”.¹²¹

En consecuencia, a partir del déficit de protección constitucional evidenciado a lo largo de la presente demanda, en concordancia con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que se pronuncie de fondo y profiera una sentencia integradora, solicitamos a la Corte Constitucional que emita una decisión en la que declare la exequibilidad condicionada del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 en el entendido que se adiciona o se interpreta que dentro de los EIA es necesario verificar : (i) los impactos que tienen los POA en el cambio climático y (ii) las afectaciones de los POA en los derechos humanos de las comunidades afectadas.

V. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA CONOCER DE LA PRESENTE ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal. Las sentencias integradoras, en cualquiera de sus modalidades -interpretativas, aditivas o sustitutivas-, encuentran un claro fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4°) y en los principios de efectividad (C.P. art. 2°) y conservación del derecho (C.P. art. 241), llamados a gobernar en el ejercicio del control de constitucionalidad, ya que facilitan la labor de mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador.”

119 Cfr. Sentencias C-026 de 2016 y C-109 de 1995. En la sentencia C-026 de 2016 la Corte explicó que: “(...) en aplicación de los principios de supremacía, eficacia y conservación del derecho, la sentencia integradora hace posible que se proyecten e integren los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, lo cual, a su vez, permite crear las condiciones para que la decisión que corresponda adoptar respecto de una determinada norma sea eficaz. Ello, teniendo en cuenta que ‘en muchas ocasiones una sentencia de simple exequibilidad o inexequibilidad resulta insuficiente, ya que ella podría genera vacíos legales que podrían hacer totalmente inocua la decisión de la Corte’.”

120 Corte Constitucional. Sentencias C-026 de 2016, C-1230 de 2005 y C-748 de 2009.

121 Cfr. Sentencia C-569 de 2004.

De conformidad con el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 57 de la Ley 99 de 1993.

VI. NOTIFICACIONES

Los accionantes reciben notificaciones en:

El Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia): en la Calle 35 No. 24-31 de la ciudad de Bogotá, y en el correo electrónico notificaciones@dejusticia.org

La Corporación ILEX Acción Jurídica en la Carrera 21 # 39A-69, oficina 302 de Bogotá | Electrónicas: info@ilex.com.co, litigio@ilex.com.co | teléfono: (+57) 3188602665.

David Fernando Cruz en el correo electrónico: df.cruz@uniandes.edu.co

Julián González Escallón en el correo electrónico: juliangonzalez@javeriana.edu.co

Cordialmente,