

Bogotá D.C., 4 de septiembre de 2023

Honorable Magistrado
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Corte Constitucional
E.S.D.
Ciudad

Referencia: Expediente D-15447. 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.

Asunto: Escrito de subsanación de la demanda.

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, dentro del término previsto en el Auto del 28 de agosto de 2023, presentamos escrito de **subsanación** de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 57 -parcial- de la Ley 99 de 1993.

En éste escrito presentamos los argumentos mediante los cuales subsanamos la demanda que presentamos en contra del artículo 57 (parcial) de la Ley 99 de 1993. En el texto aclaramos algunos aspectos y demostramos que se cumplen los requisitos de admisibilidad (claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia) de los dos cargos formulados, respondiendo a todos y cada uno de los cuestionamientos planteados por el auto inadmisorio de la demanda.

En consecuencia, el documento se divide en cinco partes. En la primera precisamos por qué se invocó la teoría del déficit de protección constitucional y demostramos que, como sugiere el auto inadmisorio, también se podría acreditar los requisitos de una omisión legislativa relativa respecto de la norma demandada. En la segunda parte, presentamos los argumentos mediante los cuales subsanamos el primer cargo de la demanda, respondiendo cada uno de los cuestionamientos del auto inadmisorio. En la tercera parte, realizamos la misma subsanación, ahora respecto del segundo cargo de la demanda, de nuevo, respondiendo todos y cada uno de los argumentos del auto inadmisorio. En la cuarta parte, planteamos respetuosamente algunas consideraciones sobre el principio pro

actione -o de caridad argumentativa- en relación con la admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad. Y finalmente en la quinta parte planteamos nuestras conclusiones y solicitudes.

I. Precisiones sobre el uso de las teorías del déficit de protección constitucional y de la omisión legislativa relativa en el problema constitucional que plantea la demanda

En el presente apartado explicamos brevemente (i) por qué la demanda inicialmente invocó la teoría del “déficit de protección constitucional” al considerarla más adecuada al problema constitucional que se analiza, sin que por esta razón, como sugiere el auto inadmisorio, sea excluyente con la teoría de la “omisión legislativa relativa”, razón por la que posteriormente (ii) procedemos a exponer el cumplimiento de sus requisitos de la omisión legislativa relativa en el presente proceso.

i. La teoría utilizada inicialmente en la demanda (déficit de protección constitucional)

Según expone el auto inadmisorio, tanto el primer cargo (considerandos 11, 40 y 41) como el segundo cargo (considerandos 50, 72 y 73) de la demanda no cumple “*con la carga argumentativa requerida para plantear una omisión legislativa relativa*”. Esto responde a que, en la demanda, expresamente se señala que no se optó por el uso de la teoría de la omisión legislativa relativa (Cfr. página 5, pie de página 6 de la demanda¹), al considerar que esta tiene algunas limitaciones que la teoría del déficit de protección constitucional logra superar. La omisión legislativa relativa exige un juicio de comparación entre sujetos, situaciones o cosas que son comparables y que usualmente envuelve análisis relacionados con el principio de igualdad, respecto de obligaciones presentes *ex ante* en la Constitución. En contraste, la teoría del déficit de protección constitucional muestra de forma más amplia que una norma no cumple adecuadamente un estándar de protección constitucional, independientemente de situaciones comparables por vía del principio de igualdad.

Como también se indicó en la demanda, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que es posible estudiar de fondo una demanda de constitucionalidad que solicita la exequibilidad condicionada de una norma², a partir de las diferentes categorías teóricas que en su propia jurisprudencia ha

¹ Este pie de página señala: “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 tomado 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.”

² Desde sus primeros pronunciamientos (sentencia C-034 de 1993) la Corte ha explicado que: “*La 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*

desarrollado³ -sin que eso signifique que obligatoriamente deba abordarse mediante una teoría en particular, como la omisión legislativa relativa-. Esta regla tiene sentido, pues el uso de una metodología como las anteriormente señaladas, debe facilitar la manera en que se encauza un debate de inconstitucionalidad para su mejor comprensión, sin que esto signifique una carga de carácter técnico tan rígida que haga inviable el juicio de constitucionalidad para los ciudadanos e, incluso, para la misma Corte.

Por esa razón, en nuestra demanda solicitamos a la honorable Corte Constitucional que, dentro de las diferentes alternativas teóricas que pueden plantearse en el caso y en virtud del principio *pro actione*⁴, que permite adecuar nuestros argumentos a la estructura metodológica que considere más pertinente, estudiara la inconstitucionalidad de la norma acusada mediante la teoría del “déficit de protección constitucional” que ha utilizado en anteriores decisiones, y que ha sido aplicada al análisis de controversias ambientales (C-389 de 2016 y SU-095 de 2018) muy similares a la que ahora se propone. Lo anterior, debido a que en nuestro escrito inicial consideramos que ésta teoría constituye un marco de análisis más amplio y adecuado para el problema constitucional que debe abordar la Corte.

Ahora bien, dicho lo anterior, consideramos que la teoría del déficit de protección constitucional y la omisión legislativa relativa han sido utilizadas en casos similares debido a que comparten elementos de análisis igualmente similares, razón por la que nuestros argumentos pueden ser ajustados y adecuados a ésta última. Por esta razón, además de explicar con más detalle la aplicación de la teoría del déficit de protección constitucional en cada uno de los cargos, a continuación también señalamos las reglas generales que ha decantado la jurisprudencia constitucional en materia de omisión legislativa relativa; para efectos expositivos, en los acápite correspondientes a cada cargo en concreto procederemos a explicar cómo se cumplen los requisitos de la omisión legislativa relativa, como sugiere el auto inadmisorio.

ii. Sobre la configuración de la omisión legislativa relativa en la norma demandada al no incluir dos aspectos constitucionalmente esenciales en la regulación de la institución del EIA

La Corte Constitucional ha desarrollado la teoría de la omisión legislativa relativa para analizar aquellos casos en que el legislador puede vulnerar deberes que le impone la Constitución, como por ejemplo, “*cuando el legislador al regular o constituir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella*”.⁵ Asimismo, ha señalado que la omisión legislativa relativa se configura cuando se excluye, sin justificación, consecuencias jurídicas a casos asimilables o carece de un elemento necesario para su aceptación.

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-038 de 2006 y C-284 de 2021.

³ Cfr. C-284 de 2021.

⁴ Cfr. Sentencias C-666 de 1996 y C-210 de 2021.

⁵ Cfr. Sentencia C-351 de 2013.

En estos casos, según la Corte, es necesario satisfacer una carga argumentativa en la que se debe probar los siguientes elementos⁶: (i) que exista una norma constitucional sobre la cual se predique necesariamente el cargo e imponga un deber específico al legislador y que sustente la omisión, (ii) que la norma demandada excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador, que hace que la norma esté incompleta o estando completa implícitamente genere la omisión.

De acuerdo con estos parámetros jurisprudenciales, la omisión legislativa puede ocurrir de varias maneras: “(i) cuando existe una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución”.⁷ Además, en la sentencia C-122 de 2020, la Corte precisó que: (i) la omisión aflora a primera vista de la norma propuesta, y (ii) que se descarte que la disposición acusada en realidad corresponde a una norma completa, que regula una situación diferente a la que se aduce injustificadamente excluida.

A continuación adecuamos los dos cargos inicialmente presentados en la demanda, para demostrar que en este caso también se cumplen los presupuestos de una omisión legislativa relativa, pues el legislador omitió integrar dos ingredientes esenciales (los impactos asociados al cambio climático y las afectaciones a los derechos humanos) en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, por medio del cual se establece el contenido de los estudios de impacto ambiental (EIA).

II. Subsanación del primer cargo de inconstitucionalidad

El auto admisorio señala que la demanda no cumplió con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. A continuación, se exponen cada uno de los cuestionamientos, así como nuestra respuesta con los argumentos en los que respondemos o ampliamos las razones por las cuales efectivamente se satisfacen los requisitos de admisión de la acción pública de inconstitucionalidad.

1. En relación con el requisito de claridad

Cuestionamiento: Hay dudas sobre si se cuestiona que el EIA no incorpore las afectaciones asociadas al cambio climático o la forma en que se realiza dicha evaluación en el proceso de licenciamiento (considerando 37).

⁶ Cfr. Sentencias C-1009 de 2005 y C-352 de 2017 .

⁷ Cfr. Sentencias C-351 de 2013 y C 352 de 2017.

Respuesta: La demanda cuestiona que los estudios de impacto ambiental no incorporan las afectaciones asociadas al cambio climático, lo que repercute en una evaluación ambiental incompleta y que no permite que la licencia ambiental cumpla con su función preventiva (art. 80, C.P.), no protege adecuadamente el ambiente (art. 79, C.P.), ni facilita una planificación sostenible del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (art. 80, C.P.). Nuestro reproche constitucional se fundamenta en que las autoridades evalúan la viabilidad ambiental de los proyectos, obras o actividades (POA) con información incompleta, es decir, únicamente la referida a aspectos bióticos, abióticos y socioeconómicos, que son insuficientes para analizar las consecuencias que tiene el proyecto de explotación y su licenciamiento en el cambio climático. Esto es así porque una evaluación de contribuciones, riesgos climáticos, de la variabilidad del clima y otros aspectos asociados implica contar con información técnica específicamente asociada a eventos físicos o de otro tipo, como emisiones (mitigación) y aspectos relativos a la adaptación, determinantes en la relación sociedad-clima, particularmente los servicios ecosistémicos (distribución espacial, funcionamiento) y su relación con los medios de vida de las personas que habitan los territorios (agua, alimento energía, salud, economía, desastres, cultura)⁸.

Por ejemplo, la localización de un determinado POA y sus impactos ambientales y sociales está determinada por factores físicos-geográficos, tales como la relación con los océanos Pacífico y Atlántico, o con la cuenca amazónica, la orografía y las características locales (la altitud, la continentalidad, la cercanía a ríos y lagunas). También lo está por los patrones climatológicos (distribución de temperatura media del aire, de la humedad relativa, de la precipitación)⁹, que inciden en las condiciones de estabilidad de la calidad de vida de las personas en los territorios y su capacidad adaptativa.

En ese sentido, el estándar legal contenido en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 es insuficiente para proteger el ambiente (art. 79, C.P.), y limita la finalidad de prevención (art. 80, C.P.) de la licencia ambiental en su contenido sustantivo porque no incluye las interrelaciones del clima, la naturaleza y la sociedad en clave de análisis de riesgos o impactos que puedan generar los POA que están sujetos a licencia ambiental para su adecuada prevención, mitigación, corrección, compensación o manejo.

Cuestionamiento: No es claro si se quiere cuestionar la norma por incumplir un compromiso internacional que ordena verificar las afectaciones del cambio climático en los EIA o al Estado por no cumplir con compromisos internacionales (considerando 38).

Respuesta: Se cuestiona la norma demandada por incumplir los estándares establecidos en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, y desconocer el la obligación internacional en materia de derechos humanos de promover “la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente” de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, aprobado mediante la Ley 319 de 1997.

⁸ IDEAM - UNAL, Variabilidad Climática y Cambio Climático en Colombia, Bogotá, D.C., 2018, p. 10

⁹ IDEAM - UNAL, Variabilidad Climática y Cambio Climático en Colombia, Bogotá, D.C., 2018, p. 21-22.

La ausencia de asuntos relacionados con el cambio climático impide identificar los impactos de los POA y adoptar medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación o manejo ante el potencial deterioro ambiental y social, así como en los compromisos que tiene el Estado en materia de mitigación y adaptación climática. Esto último es así porque que el país se ha comprometido en la disminución de sus emisiones y en su adaptación, lo cual se apoya en instrumentos del derecho internacional ambiental, tales como la Convención sobre cambio climático (aprobada por la Ley 164 de 1994) y su protocolo adicional de Kioto (Ley 629 de 2000), y el Acuerdo de París (aprobado en la Ley 1844 de 2017). No cumplir con sus compromisos internacionales tiene un efecto directo en sus obligaciones extraterritoriales en materia de proteger el medio ambiente, a la luz del Protocolo adicional de San Salvador.

Cuestionamiento: No existe claridad en la identificación de la norma internacional expresa que ordena a Colombia incluir en los EIA las afectaciones a cambio climático (considerando 39).

Respuesta: El estándar que se vulnera es de derecho interno, específicamente los deberes de prevenir factores de deterioro ambiental (art. 80, C.P.) y de protección del ambiente (art. 79, C.P.), así como de planificación y manejo de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible (art. 80, C.P.) por parte del Estado. Dicho esto, es importante mencionar que distintos organismos y expertos internacionales han resaltado la importancia de tener en cuenta al cambio climático como una variable específica de los estudios de impacto ambiental que le permita a las autoridades evaluar el impacto de los POA que requieren medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales por su grave impacto en el ambiente, a la luz de las variables y relaciones específicas asociadas al cambio climático. En la actualidad, el país no cuenta con una evaluación similar.

Sin embargo, en materia de derechos humanos, entre otras cosas, el Estado colombiano está obligado a promover “la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente” (art. 11, Protocolo de San Salvador aprobado mediante la Ley 319 de 1997). Según la misma jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “este derecho también debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, debido a que bajo dicha norma se encuentran protegidos aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA (...) y los que se deriven de una interpretación de la Convención acorde con los criterios establecidos en el artículo 29 de la misma” (CIDH, Opinión Consultiva 023/2017).

Cuestionamiento: Existe duda de si se trata de Omisión Legislativa Relativa o Déficit de Protección Constitucionalmente Inadmisibles (considerando 40).

Respuesta: A continuación desarrollamos con más de detalle (i) la forma en que se configura el déficit de protección constitucional de la norma demandada; y adicionalmente (ii) agregamos la forma como también se cumplen los presupuestos de la omisión legislativa relativa en este cargo en concreto.

i. Sobre la teoría del déficit de protección constitucional

Esta teoría implica 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 este déficit, la norma debe ser condicionada para adecuarse al estándar constitucionalmente admisible.

En ese sentido, a continuación presentaremos las reglas desarrolladas por la Corte en sus fallos y argumentamos por qué la norma impugnada conlleva un déficit constitucionalmente inadmisibles en lo que tiene que ver con el deber de protección del ambiente por parte del Estado (artículo 79 de la C.P y 11 del Protocolo Adicional de San Salvador, en virtud del art. 93 de la C.P.); la obligación estatal de planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (artículo 80 de la C.P.); así como el deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (artículo 80 de la C.P.).

i.i) La norma genera una falta de reconocimiento que produce efectos jurídicos reales (sentencia C-075 de 2007). El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no incorpora criterio de prevención ni protección alguno referido al impacto que los POA pueden generar frente al cambio climático, que afecta determinante e irreductiblemente el medio ambiente, en clara contradicción con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, y en lo que toca con los deberes de protección a la diversidad e integridad del medio ambiente y de prevención de los factores que puedan dañarlo, así como establecido en el artículo 11 del Protocolo adicional de San Salvador.

La ausencia de inclusión del cambio climático como variable en los estudios de impacto ambiental genera la consecuencia jurídica real de que las autoridades no evalúan los riesgos asociados y, en consecuencia, el Estado no tiene elementos completos para planificar integralmente el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar efectivamente su desarrollo sostenible. Esto es necesario, por ejemplo, para identificar las necesidades de agua y la agudización de conflictos asociados a su disponibilidad, accesibilidad, calidad y, en general, fuentes de las que se abastecen las personas y prevenir riesgos asociados. También, para establecer si agudiza o no fenómenos asociados a la capacidad adaptativa del territorio en el que se pretende desarrollar el POA o si sus emisiones inciden negativa y determinadamente en el incumplimiento de los compromisos de mitigación del país.

i.ii) La norma genera un déficit de protección constitucional (Sentencia C-075 de 2007) al medio ambiente porque, al no incorporar la variable de cambio climático a los estudios de impacto ambiental, que es la única herramienta que permite evaluar integralmente las potenciales consecuencias de los POA en el medio ambiente y los territorios, desconoce la obligación estatal calificada de proteger la diversidad e integridad del ambiente (art. 79, C.P., Sentencia C-449 de 2015 y art. 11 del Protocolo Adicional de San Salvador, en virtud del art. 93 de la C.P.).

Además, ante la crisis climática, el Estado colombiano no puede concebir la planificación y manejo de sus recursos naturales en un marco de desarrollo sostenible (artículo 80, C.P.) sin considerar sus relaciones y consecuencias complejas asociadas al cambio climático. Los estudios de impacto ambiental, sobre los cuales versa la evaluación de las autoridades ambientales, su decisión y medidas para la gestión de la gravedad de los efectos ambientales, son fundamentales para identificar si los POA contribuyen o no a la emergencia climática; si esa contribución es razonable en relación con los compromisos estatales; si ayudan o se oponen a las metas de conservación para la mitigación; si contribuyen a aumentar o no riesgos sociales y económicos asociados a la variabilidad del clima y el aumento de la temperatura local y sus consecuencias en los ecosistemas y los modos de vida, entre otras.

i.iii) No hay razón que justifique, a la luz de los mandatos constitucionales y de la emergencia climática global, un régimen regulatorio que desconozca el impacto de los POA en los riesgos asociados al cambio climático (Sentencia C-075 de 2007). Los POA que son objeto de estudio y evaluación para obtener una licencia ambiental, son aquéllos que generan deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje (art. 49, Ley 99 de 1993) y lo que se busca es la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales (art. 50, Ley 99 de 1993). Sin embargo, no existe estándar legal alguno, para la determinación de la gravedad de los impactos asociados al cambio climático y las medidas que deben adoptarse para gestionarlos. En consecuencia, el Estado falla en sus deberes de prevenir daños al medio ambiente (artículo 80, C.P.) y de protección de la diversidad e integridad del entorno (artículo 79, C.P., y 11 del Protocolo Adicional de San Salvador, en virtud del art. 93 de la C.P.). Además, desconoce el principio de desarrollo sostenible y el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales porque el Estado no exige estándares técnicos que permitan tomar decisiones integrales y suficientes para reducir el impacto de los POA en los riesgos climáticos de los territorios y en los compromisos internacionales de reducir las emisiones y adaptarnos al cambio climático.

i.iv) Existe un mínimo de protección que resulta constitucionalmente obligatorio (Sentencia C-075 de 2007) porque el Estado está obligado a prevenir los factores de deterioro en el medio ambiente (art. 79, C.P.), a protegerlo y garantizar el desarrollo sostenible a través de la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (art. 80, C.P. y 11 del Protocolo Adicional de San Salvador, en virtud del art. 93 de la C.P.). Sin embargo, en la actualidad, no hay ningún instrumento legal que permita identificar y evaluar cuál será el impacto de las actividades de explotación y aprovechamiento de recursos naturales que inciden en el cambio climático y sus efectos, así como necesidades domésticas y obligaciones internacionales. Esto involucra proyectos de explotación y transformación de combustibles fósiles, pero también aquéllos que por sus impactos pueden reducir la capacidad de un territorio, actividad, cultura o ecosistema de adaptarse a la variabilidad climática y otros efectos del cambio climático.

i.v) La falta de regulación específica (Sentencia C-075 de 2007) para incorporar los impactos climáticos en los estudios de impacto ambiental implica que no son tenidos en cuenta en las medidas que resultan de la evaluación que realizan las autoridades ambientales y que, en consecuencia, pueden generar grave impacto ambiental. Esto implica que los POA son autorizados sin importar cuál sea su contribución a la emergencia climática ni al aumento de los riesgos asociados al aumento de la temperatura en el país. Esto desconoce los deberes de prevención (art. 80, C.P.) y protección de la diversidad e integridad del ambiente (art. 79, C.P. y 11 del Protocolo Adicional de San Salvador, en virtud del art. 93 de la C.P.), así como la obligación de manejar y planificar el aprovechamiento de los recursos naturales del país (art. 80, C.P.). Sin la información detallada sobre cambio climático en los estudios de impacto ambiental, no existe parámetro técnico alguno para adoptar las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales (artículo 50, Ley 99 de 1993) sobre el medio ambiente y los recursos naturales, lo que impide garantizar que el desarrollo del país sea sostenible en el marco de la emergencia climática (artículo 80, C.P.), ni prevenir aquellos factores de deterioro ambiental que puedan ser manejados y, en consecuencia, el estándar de protección es débil frente a los desafíos de la emergencia climática.

i.vi) La falta de regulación produce un limbo jurídico (Sentencia C-075 de 2007) que afecta al medio ambiente, porque no existe la obligación de considerar al cambio climático como una variable que incide en la protección del medio ambiente dentro de los estudios de impacto ambiental, con consecuencias en la ausencia de identificación de riesgos de ocurrencia probable y su manejo por parte del Estado. A la luz de la emergencia climática, incluir los aspectos relativos al cambio climático en los estudios de impacto ambiental para su evaluación avanza en el estándar de prevención ante el daño del medio ambiente (Art. 80 C.P.) para protegerlo (art. 79 C.P.) y planificar y manejar adecuadamente los recursos naturales (art. 80, C.P.). De incluirse los mencionados aspectos asociados al cambio climático, el Estado podría identificar el impacto real de los proyectos autorizados por el Estado en las emisiones que genera el país; identificar el costo/beneficio de los proyectos, que suelen ser de utilidad pública e interés social; adoptar medidas de gestión para que las actividades económicas se ajusten a las demandas globales sobre el cambio climático y sus efectos; contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales del país sobre mitigación y adaptación, entre otras, lo que hoy no sucede. Esos aspectos están sujetos a un eventual interés voluntario de alguna autoridad, pero no existe ningún estándar legal que permita la exigibilidad de incluir aspectos climáticos en los estudios de impacto ambiental para que sean objeto de evaluación por parte de las autoridades ambientales.

i.vii) El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 se limita a un contenido básico e insuficiente antes que cuidar principios de índole constitucional relevantes (Sentencia C-389 de 2016), porque no dimensiona el impacto real de los POA en el medio ambiente, lo que trae como consecuencia que se autoricen proyectos que contribuyan no solo a la emergencia climática sino a la maladaptación de los territorios y al riesgo sobre los derechos humanos de las poblaciones. Esto, porque los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos no son evaluados en clave de riesgos climáticos que puedan incidir en la capacidad de adaptación del territorio o de sus contribuciones a la emergencia.

En tal sentido, la norma demandada no desarrolla los principios de prevención del deterioro ambiental, planeación ambiental ni desarrollo sostenible, ni establece estándares suficientes para lograr un adecuado manejo del ambiente (art. 80, C.P.). Además, el estándar de protección de la diversidad e integridad del ambiente (art. 79, C.P. y 11 del Protocolo Adicional de San Salvador, en virtud del art. 93 de la C.P.) es disminuido frente a la emergencia global.

i.viii) La norma demandada no protege con suficiencia el medio ambiente, debido a que, al tratarse de una regulación carente de contenidos sustantivos, no desarrolla el principio de planeación ambiental y no persigue la protección de las riquezas naturales y no propende por un adecuado manejo del ambiente (Sentencia C-389 de 2016). La ausencia de los aspectos asociados al cambio climático en los estudios de impacto ambiental, implica que el Estado no cuenta con la información que determine cuáles son los riesgos que deberá asumir el Estado, el interesado en el POA y las comunidades locales. De esta manera, la planeación de la explotación de los recursos naturales y su protección (art. 80, C.P) no cuenta con protección legal suficiente que permita alcanzar los estándares establecidos en la Constitución Política sobre el particular.

i.ix) Desconoce la importancia (Sentencia C-389 de 2016) de prevenir los daños en el medio ambiente (Artículo 80, C.P.), de manera integral, al no prever los riesgos climáticos como variable dentro de los estudios de impacto ambiental, con la consecuencia de que las autoridades ambientales no los evaluarán, ni las comunidades potencialmente afectadas podrán conocerlos o participar adecuadamente. Esto, teniendo en cuenta que el cambio climático afecta de manera transversal aspectos de adaptación y mitigación en entornos específicos, lo que incluye a la vida y desarrollo de las personas, sus economías, viviendas, disponibilidad de recursos y la estabilidad ecosistémica, entre muchas otras consecuencias que impactan en el ambiente. También desconoce que el Estado tiene la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art. 80, C.P.), porque las licencias ambientales autorizadas no toman en cuenta los riesgos climáticos y permiten el desarrollo de actividades sin manejo alguno de los impactos asociados. También, desconoce el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente (art. 79, C.P. y 11 del Protocolo Adicional de San Salvador, en virtud del art. 93 de la C.P.), porque la evidencia científica global y el Acuerdo de París han demostrado la emergencia que el calentamiento del clima genera en todo el mundo, y urge la adopción de medidas para mitigar las emisiones y adaptar los territorios a las consecuencias climáticas.

En conclusión, es evidente la existencia de un déficit de protección a los principios constitucionales mencionados en la norma demandada. Las autoridades pueden enfrentar problemas de legalidad al no ser la eventual contribución al cambio climático un contenido evaluable según la ley, lo cual pone en riesgo la eficacia de la evaluación del impacto ambiental, que es la medida preventiva de daño ambiental por excelencia. Por tanto, solicitamos que la norma se interprete en el entendido de que también debe incluir el análisis de las diferentes variables que determinan los riesgos climáticos.

ii. La configuración de una omisión legislativa relativa por parte de la norma demandada

Como se indicó al inicio de este escrito, consideramos que el cargo también se puede estructurar como una omisión legislativa relativa. La carga argumentativa de un cargo de esta naturaleza, según la jurisprudencia de la misma Corte Constitucional, requiere que se verifiquen cinco elementos¹⁰. A continuación, hacemos un análisis desagregado de cada uno de esos elementos:

ii.i) Primer elemento. La norma constitucional sobre la que se sustenta la omisión y el deber específico que obliga al legislador en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental -EIA-: El parámetro constitucional se compone de los artículos 79, 80 y 93 superiores, de acuerdo con los cuales se sustenta la omisión legislativa relativa y se extrae el deber específico que obliga al legislador a incluir el impacto sobre el cambio climático en los EIA.

El **artículo 80** Superior impone una cláusula general al Estado para el aprovechamiento de los recursos naturales. El artículo establece varios elementos que, desde una interpretación unitaria y sistemática de la Constitución, sirven de sustento para la configuración de una omisión legislativa y constituyen un deber específico que obliga al legislador. En concreto, las expresiones “*al Estado*”, “*planificará el manejo y aprovechamiento de recursos naturales*” y “*prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental*” son fundamentales al respecto.

La alusión del artículo “*al Estado*” implica una cláusula con un rango amplio de aplicación que vincula a todas las ramas del poder público en el marco de sus funciones y competencias constitucionales y legales. En consecuencia, es un deber vinculante para el Congreso de la República en el marco de la función legislativa. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha enfatizado el carácter unitario del Estado y lo ha utilizado para fortalecer la aplicación de principios y valores constitucionales. Esto sucede, por ejemplo, en el caso de la descentralización administrativa en la medida en que los niveles regionales y distritales no se sustraen del cumplimiento de los principios y valores que orientan el funcionamiento del Estado. Lo mismo sucede en el caso de las ramas del poder público y no hay razón para suponer que la obligación, aun cuando sea amplia, no sea vinculante para las ramas del poder público.

A su vez, la expresión “*planificará el manejo y aprovechamiento de recursos naturales*” constituye el marco sustancial que activa la obligación. Dicho de otra forma, siempre que se traten estos temas se activa la obligación en el marco de las funciones que cumplen cada una de las ramas y órganos que componen al Estado. En el caso de los EIA, es evidente que

¹⁰ Estos cinco elementos de la omisión legislativa relativa son: (i) la existencia de una norma constitucional sobre la que se sostenga el cargo que, a su vez, impone un deber específico al legislador sobre el que se sustente la omisión; (ii) que la norma cuestionada excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tendrían que estar contenidos en el texto cuestionado, o que el precepto normativo omita un elemento que le impida ser armónico con la Constitución; (iii) que la exclusión de casos no este justificada constitucionalmente; (iv) que la falta de justificación constitucional genere una regulación legal negativa en comparación con los casos que se encuentran en la norma; (v) y que la omisión emerge de la estructura de la norma, como si estuviera incompleta, o si, a pesar de estar completa y coherente implícitamente tenga la omisión.

estos tienen un fin instrumental ya que permiten una ponderación entre el aprovechamiento de bienes naturales y los posibles impactos que pueden presentarse. En esa medida, el parámetro constitucional sería plenamente aplicable.

La discusión constitucional, no obstante, consiste en si el parámetro incluiría la evaluación de posibles impactos del cambio climático en los EIA. Es decir, que se desprenda del mismo artículo 80 la obligación o el deber de incluir este elemento en particular en el marco de la función legislativa. En este tema es fundamental el segundo inciso del artículo en donde se precisa que la obligación incluye los factores de deterioro ambiental. Por supuesto, estos factores son dinámicos pues dependen de una situación y un contexto histórico específicos. El legislador, en consecuencia, aun cuando sea previsible sólo puede cumplir parcialmente este tipo de obligación en la medida en la que siempre persiste la posibilidad de que se excluya uno o varios factores de deterioro ambiental cuya importancia se haga evidente tiempo después de que se legisle sobre alguno de los instrumentos normativos que se enmarcan en el artículo 80 superior.

En el caso del EIA, el legislador no incluyó dentro de los elementos del estudio la contribución al cambio climático, siendo este último un factor de deterioro ambiental crucial en este momento. El hecho que el legislador no pueda prever siempre los factores de deterioro ambiental no genera la inaplicación del parámetro constitucional que establece el artículo 80 sobre los instrumentos que efectivamente lo desarrollan, como los EIA, sino, más bien, todo lo contrario. Por este problema, la aplicación del parámetro es imperativa dado que la omisión legislativa solo se puede apreciar cuando emerge un nuevo factor de deterioro ambiental que no era previamente apreciable o, aun cuando lo fuera, no tuviera una magnitud crítica, como la tiene actualmente y en el futuro probable la emergencia climática.

Y, en todo caso, debido a que el cambio climático constituye un “*factor de deterioro ambiental*” que el Estado debe “*prevenir*”, es indudable que hace parte del ámbito de aplicación del artículo 80, razón por la que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 debería incluirlo dentro de los elementos que componen los Estudios de Impacto Ambiental. Bajo esta interpretación es claro que el artículo 80 superior sirve de sustento para la configuración de una omisión legislativa relativa ya que establece la obligación específica vinculante para el legislador de incluir factores de deterioro ambiental en los instrumentos legales que permiten el aprovechamiento de recursos ambientales, incluido, el factor o elemento de cambio climático.

Frente al **artículo 79** de la Carta Política, debemos insistir en que establece el estándar de protección de la diversidad e integridad del ambiente en cabeza del Estado, junto con el reconocimiento del derecho al ambiente sano de todas las personas. Esto supone que un elemento como el cambio climático, que es actual y que amenaza el mentado derecho, debe cualificar la medidas y herramientas que utiliza el Estado para intervenir y/o tomar decisiones sobre los POA que tienen efectos ambientales y que, en consecuencia, deben abordarse con una análisis que contemple su impacto en el cambio climático.

Respecto al **artículo 93** de la Constitución, como señalamos *in extenso* en el escrito inicial de la demanda, esa norma regula el bloque de constitucionalidad en virtud del cual la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su Protocolo Adicional de San Salvador hacen parte de nuestro ordenamiento jurídico interno¹¹. Además del 26 de la CADH y el 11 del Protocolo adicional, se vulneran los artículos 1.1, 2, 4.1 y 4.5 de la CADH, pues como explica la Opinión Consultiva 23 de 2017 (OC-23/17), solicitada por el propio Estado Colombiano a la CorteIDH, son obligaciones internacionales en materia ambiental de los Estados -como Colombia-: (i) prevenir daños ambientales significativos, como el cambio climático; y (ii) regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir ese daño significativo al medio ambiente, “*lo que incluye realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente*”.¹² Al no incluir los impactos por el cambio climático en los EIA, la norma vulnera los artículos referidos de la CADH y, por tanto, el artículo 93 de la Constitución.

i.i) Segundo elemento. La exclusión de casos con impactos ambientales negativos o deterioro ambiental en términos de impacto en el cambio climático: Como se estableció en la demanda original, el EIA ha sido un instrumento que ha ayudado a minimizar los impactos ambientales derivados del uso de recursos ambientales. Sin embargo, a pesar de esos avances efectivos en la protección de recursos ambientales, al dejar de lado el cambio climático como parte de la evaluación de impacto, se excluyen casos que tienen impactos negativos en el ambiente por su efecto en el cambio climático y que no son objeto de estudio en la evaluación de un POA.

En esa medida, hay casos que pueden resultar problemáticos por sus impactos frente al cambio climático, pero a los que se les otorgan licencias ambientales en la medida en que no reportan riesgos en los elementos que actualmente comprende el EIA, esto es, en los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos. Sin embargo, sin el análisis de impacto en términos de cambio climático pueden tener enormes deterioros ambientales, lo que les hace asimilables a otros casos en los que se han negado licencias ambientales por estos mismo problemas.

i.ii) Tercer elemento. La falta de sustento (o razón suficiente) constitucional para la exclusión del cambio climático en los EIA: En el marco del parámetro constitucional que establecen los artículos 79, 80 y 93 no hay sustento para la exclusión de un factor de riesgo crítico o del orden de magnitud para el deterioro de los recursos naturales, como lo es el impacto del cambio climático. El escrito de la demanda original es categórico al señalar que:

“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

¹¹ La CADH es un tratado internacional aprobado por Colombia mediante la Ley 16 de 1972 y ratificado el 31 de julio de 1973, el cual, a su vez, contiene garantías que no pueden ser limitadas en estados de excepción (C-070 de 2009 y artículo 27 de la CADH) y, por tanto, hacen parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido. (C-146 de 2021). Además, la Corte Constitucional ha reconocido a la Corte IDH como intérprete auténtica de la CADH (SU-146 de 2020 y C-146 de 2021).

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), Opinión Consultiva del 15 de noviembre de 2017, OC-23 de 2017.

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”¹³.

Los impactos del cambio climático como un factor crítico de deterioro de los recursos ambientales se evidencian en elementos como: (i) la relación de causalidad que existe entre la pérdida de biodiversidad con la capacidad de absorción de CO₂ de la atmósfera; (ii) la correlación entre el aumento de temperaturas y el aumento en frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos, como olas de calor, inundaciones o sequías; y (iii) los cambios en el ciclo hidrológico, el derretimiento de los polos y glaciares, el aumento del nivel del mar y la acidificación de los océanos. Estos elementos, entre otros, son de magnitud crítica y suponen un deterioro en los recursos ambientales que no se registran de forma particular y específica en los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos. Estos elementos 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 son distintos y más amplios que los que se pueden evaluar en el marco actual de los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos¹⁴.

Dada la emergencia del cambio climático como un factor de riesgo crítico para el deterioro de los recursos ambientales, así como la insuficiencia de los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos para reportar los riesgos específicos para el aprovechamiento de recursos ambientales relacionados con el impacto que puedan tener en términos de cambio climático, no hay ningún sustento constitucional que avale la exclusión de este elemento dentro del EIA. La exclusión obedece más bien a una razón histórica y de rezago normativo. Debido a que los factores de deterioro ambiental son dinámicos y varían de acuerdo con un contexto histórico, el legislador no incluyó al cambio climático de forma particular y específica, lo que no implica que el parámetro constitucional no sea aplicable y que no genere un deber vinculante al Legislador. Y en esa medida el reproche constitucional recae específicamente sobre la Ley y no sobre actos normativos posteriores y de carácter administrativo, como su reglamentación, pues la norma actualmente no cumple con el estándar de protección que exigen las normas constitucionales y del bloque de constitucionalidad.

i.i) Cuarto elemento. La regulación legal negativa causada por la omisión legislativa. El efecto de la omisión legislativa relativa es que causa una regulación legal negativa frente a los casos comprendidos en la norma, dada la ausencia de inclusión de factores de deterioro ambiental relacionados con el cambio climático. El carácter negativo se debe a que se defrauda el objetivo central de los EIA, que es principalmente ponderar entre el

¹³ Escrito de la demanda original, p. 24.

¹⁴ Cfr. Sentencia T-129 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

aprovechamiento de los recursos ambientales y los posibles impactos derivados de esta actividad. El deterioro ambiental por impactos del cambio climático, en esa medida, no es efectivamente controlado en un segmento de los casos en los que se realizan en los EIA. Esto genera, entre otras cosas, un aumento significativo en el riesgo de deterioro ambiental y la desprotección de derechos colectivos al ambiente sano y al desarrollo sostenible.

i.i) Quinto elemento. La norma tiene una estructura funcional y la omisión no impide su aplicación: La norma que regula el EIA tiene una estructura funcional y la omisión legislativa relativa no impide su aplicación. No obstante, la omisión si genera que la norma tenga efectos inconstitucionales en la medida en que no permite que se prevengan pasivos y daños ambientales en términos de impacto climático, lo que, a su vez, supone permitir y mantener un factor de deterioro ambiental crítico en el aprovechamiento de recursos ambientales. De esta manera, como señalamos en el escrito inicial de la demanda, la norma impugnada incurre en un *déficit de protección constitucional* que lleva al incumplimiento de diversos mandatos constitucionales.

Cuestionamiento: No es claro si el reproche de constitucionalidad es contra la Ley o contra la interpretación, aplicación y el alcance que le han dado las autoridades administrativas (considerando 42).

Respuesta: El reproche es contra el contenido sustantivo del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 porque no contiene el cambio climático como una de las variables de los estudios de impacto ambiental. Esto resulta en que las autoridades ambientales evalúan de forma incompleta e insuficiente los impactos que los POA, que requieren licencia ambiental por su naturaleza que genera daño al ambiente (artículos 49 y 50 de la Ley 99 de 1993). En la práctica, ello implica que se autorizan POA que pueden aumentar los riesgos climáticos de un territorio y su gente, así como la maladaptación y el aumento de emisiones, entre otras consecuencias.

2. En relación con el requisito de certeza

Cuestionamiento: La demanda parte de una interpretación subjetiva, debido a que no se demuestra que los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos excluyan los impactos en el cambio climático (considerando 43).

Respuesta: Los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos son los aspectos base de las interrelaciones entre naturaleza y sociedad. Sin embargo, el clima genera relaciones socioecológicas muy específicas y que no pueden definirse dentro de alguna de estas tres categorías, aunque pueda contener algunos de sus elementos; o, que implica un análisis complejo de varios elementos de las tres variables. Principalmente identificamos dos asuntos neurálgicos sobre el cambio climático, que no son tenidos en cuenta en los estudios de impacto ambiental y que no se evalúan: *i) mitigación* y *ii) riesgo climático*.

i) Mitigación. Dentro de los aspectos incluidos en los estudios de impacto ambiental no se tiene en cuenta el aporte de los POA que pretenden ser licenciados a las emisiones de gases de efecto

invernadero y su impacto en las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC), la transición energética o en la descarbonización de la economía (por ejemplo, dependencia de energía de fuentes no renovables, excesividad de combustible utilizado, emisiones de CO2 directas, entre otras).

ii) Riesgo climático. Los escenarios de riesgo interdependiente entre las variables de exposición, amenaza y vulnerabilidad (IPCC WGII, 2014) son los que determinan las condiciones de un territorio y sus necesidades de adaptación. Esas variables se analizan en relación con las probabilidades de ocurrencia de eventos meteorológicos extremos y su impacto en distintos elementos del territorio y la gente que lo habita (Aspectos físico-bióticos, ecosistemas, servicios ecosistémicos, agua, alimento, energía, población, hábitat humano, sectores productivos, infraestructura, riesgo de desastre, cultura)¹⁵. Como fue mencionado, la localización de un POA y sus impactos ambientales y sociales está determinada por factores físico-geográficos, tales como la relación con los océanos, con la cuenca amazónica, la orografía y las características locales. También lo está por los patrones climatológicos¹⁶, que inciden en las condiciones de estabilidad de la calidad de vida de las personas en los territorios y su capacidad adaptativa.

En el escrito inicial de la demanda 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 su decisión adicione o interprete la norma en el entendido que, dentro de los “elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos” que deben ser valorados en el EIA se debe incluir *los impactos asociados al cambio climático*. La razón es que consideramos que los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos también deben orientarse a mejorar el alcance de los estudios de impacto ambiental y, con ellos, el alcance de la evaluación del impacto que realizan las autoridades, para un adecuado cumplimiento de los mandatos constitucionales de los artículos 79 y 80 ya mencionados, y del artículo 11 del Protocolo Adicional de San Salvador, y que pretenden ser protegidos a través del licenciamiento ambiental, establecida en los artículos 49 y siguientes de la Ley 99 de 1993 (principalmente los artículos 50, 57, 58 y 59).

Cuestionamiento: El artículo 49 de la Ley 99 de 1993 ordena solicitar una licencia para POA que puedan producir “deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente”. En este sentido, al no realizar de manera conjunta la lectura de la norma demandada con este artículo, la demanda parte de una interpretación subjetiva de la norma (considerando 44).

Respuesta: La Ley 99 de 1993 ha establecido que los POA que generan impacto grave en los recursos naturales o el medio ambiente requieren licencia ambiental, de tal manera que sea posible prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada (arts. 49 y 50). Esta norma es un desarrollo directo de lo establecido en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, específicamente en lo que se refiere al deber de prevención ante los factores que deterioran el ambiente (Art. 80 C.P.), la protección de su diversidad e integridad (art. 79 C.P.), así como la obligación de planificar y manejar adecuadamente los recursos naturales (art. 80, C.P.) por parte del Estado.

¹⁵ Pabón, J.D. (2023). Seminario sobre cambio climático. Sesión 2. 26 de julio. Dejusticia

¹⁶ IDEAM - UNAL, Variabilidad Climática y Cambio Climático en Colombia, Bogotá, D.C., 2018, p. 21-22.

La licencia ambiental se obtiene si se cumplen los requisitos establecidos en el procedimiento establecido en los artículos 57 y 58 de la Ley 99 de 1993, según lo siguiente:

1. Expedición de los términos de referencia generales para la elaboración del estudio de impacto ambiental por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (art. 57).
2. Fijación específica de los términos de referencia para el POA que pretende ser licenciado por parte de la autoridad ambiental competente (art. 57).
3. Presentación ante la autoridad ambiental competente de la solicitud junto con el correspondiente estudio de impacto ambiental para su evaluación (art. 58).
4. Expedición del acto administrativo de inicio del trámite de licencia ambiental (art. 58).
5. Evaluación del estudio ambiental presentado, según los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales y realizará visita a los proyectos, cuando la naturaleza de los mismos lo requieran (art. 58).
6. Reunión para solicitar información adicional (art. 58).
7. Solicitud a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones que estime pertinentes para resolver la solicitud (art. 58).
8. Expedición del acto administrativo que declare reunida toda la información requerida, así como para expedir la resolución que otorgue o niegue la licencia ambiental (art. 58).

Según lo descrito, es el contenido de los estudios de impacto ambiental el que determina la evaluación por parte de las autoridades ambientales y su decisión sobre el licenciamiento. Esto es así, porque el “conjunto de información” exigido por la ley para dicho fin se limita a aspectos bióticos, abióticos y socioeconómicos que, a nuestro juicio, debe incluir aspectos climáticos (mitigación y riesgo) para cumplir con los mandatos constitucionales sobre las obligaciones del Estado en materia de prevención, protección del ambiente, y de planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, establecidos en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, y el artículo 11 del Pacto de San Salvador. En consecuencia, no se trata de una interpretación subjetiva de la norma, sino, por el contrario, constatamos las limitaciones que tienen los estudios de impacto ambiental al momento de verificar las afectaciones al ambiente que pueden tener los POA.

Nuestro cuestionamiento, entonces, tiene como fin demostrar que tanto la información básica de los EIA son insuficientes para una adecuada y completa evaluación de impacto ambiental, así como el correcto diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, y el plan de manejo ambiental del POA. Con ellos se incumplen los mandatos constitucionales de los artículos 79 y 80 ya mencionados, y 11 del PIDESC, y que pretenden ser protegidos a través del proceso de licenciamiento ambiental, establecida en los artículos 49 y siguientes de la Ley 99 de 1993 (principalmente los artículos 50, 57, 58 y 59).

En ese sentido, y en concordancia con el cuestionamiento del Despacho, la lectura que realizamos sobre el artículo 57 demandado es que éste tiene consecuencias directas sobre todo el contenido del proceso que resulta en la decisión de otorgar o negar una licencia ambiental, los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, y el plan de manejo ambiental, y que leemos en conjunto y de forma sistemática. Lo mencionado justifica que se incluyan los

aspectos asociados al cambio climático, de manera explícita, para gestionar sus impactos específicos.

3. En relación con el requisito de especificidad

Cuestionamiento: Los argumentos del cargo son generales y no logran explicar, de manera específica, cómo la norma desconoce cada artículo de la Constitución vulnerado (considerando 45 y 46).

Respuesta: *La norma desconoce el deber estatal de prevenir factores de deterioro ambiental, establecido en el artículo 80 de la Constitución Política porque no incluye en los EIA la identificación de los impactos en los distintos escenarios de riesgo climático y, consecuentemente, no es posible adoptar medidas preventivas y de gestión de los impactos asociados. De esta manera, el artículo 57 demandado permite que se autoricen proyectos sin medir el impacto real de los POA en todos los aspectos ambientales, razón por la cual la norma genera una falta de reconocimiento que produce efectos jurídicos reales. Además los EIA, como herramienta preventiva de deterioro ambiental por excelencia, indica en primera medida la gravedad potencial del impacto y se establecen medidas para gestionarlo y controlarlo, de tal manera que exista un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del ambiente. La ausencia de aspectos asociados al cambio climático impiden dicha gestión y control, lo que redundará en POA que pueden aumentar los riesgos climáticos, las emisiones de gases de efecto invernadero y la maladaptación, lo que puede prevenirse si se incluyen en los estudios de impacto ambiental y se evalúan dichos aspectos relativos al cambio del clima.*

Así mismo, el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 desconoce el deber de protección a la diversidad e integridad del ambiente, contenido en el artículo 79 de la Constitución Política y en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador aprobado mediante la Ley 319 de 1997, que por ser un tratado de derechos humanos ratificado por Colombia se integra al bloque de constitucionalidad, porque garantizar la protección integral del ambiente y su diversidad implica análisis complejos y con múltiples variables de análisis a fin de tomar decisiones que no contravengan los fines esenciales del Estado social de derecho colombiano. En ese sentido, aspectos como aumento o reducción de emisiones, exposición a fenómenos meteorológicos agudos, cambio de las temperaturas medias que incide en la pluviosidad, reducción de los caudales, tendencia de inundaciones, disminución de la productividad, aumento de la pobreza, desnutrición, morbilidad y mortalidad, entre otros, a causa de los efectos del cambio del clima no son tenidos en cuenta en las licencias ambientales, desconoce el deber calificado del Estado dado que la defensa del medio ambiente sano constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura del Estado social de derecho (Sentencia C-449 de 2015).

La norma demandada también desconoce la obligación de planificación y manejo de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, que señala el artículo 80 de la Constitución Política. Sin información sobre el cambio climático no es posible que las autoridades ambientales adopten decisiones que permitan un desarrollo sostenible planificado y acorde a los problemas previsibles que los riesgos climáticos pueden generar. Tampoco es posible planificar el desarrollo económico del país asociado a POA de impacto grave en el ambiente y al cambio climático, si es

que las autoridades ambientales no cuentan con la información suficiente para planificar la explotación de los recursos naturales y poder establecer medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo frente a los impactos que puedan profundizar riesgos ya existentes o generar nuevos que resulten en altos costos para el Estado, en general, y las comunidades locales, en particular.

En consecuencia existe un mínimo de protección que resulta constitucionalmente obligatorio, porque la falta de regulación específica para incorporar los impactos asociados al cambio climático pone en grave riesgo el ambiente y los recursos naturales. Así, el contenido de los estudios de impacto ambiental señalado en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 se limita a un contenido básico e insuficiente, que impide atender apropiadamente los principios de índole constitucional ya mencionados, razones por las cuáles se genera un déficit de protección constitucional. En esta línea de la Sentencia C-449 de 2015, la Corte señala que, a la luz del entendimiento del medio ambiente como principio y como derecho, existen deberes correlativos en cabeza del Estado que consisten como mínimo en el deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente, salvaguardar las riquezas ambientales del país, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir los factores de deterioro ambiental, entre otros (sentencias C-431 de 2000, T-154 de 2013 y C-123 de 2014).

Cuestionamiento: La demanda no expone cómo se desconoce el bloque de constitucionalidad (art. 93 C.P), debido a que la mera referencia de los tratados internacionales no es suficiente. Es necesario exponer que han sido ratificados por Colombia, que se relacionan con los derechos humanos y que son parámetro de control de constitucionalidad (considerando 47).

Respuesta: De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional “El bloque de constitucionalidad, estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta (...)”. Este último artículo establece que los tratados internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos prevalecen en el orden interno, así como que los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Sentencia C-191 de 1998)¹⁷.

En materia de derechos humanos, entre otras cosas, el Estado colombiano está obligado a promover “la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente” de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, aprobado mediante la Ley 319 de 1997

¹⁷ 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 **adecuar 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)

y al que Colombia adhirió en diciembre de 1997. Según la misma jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “este derecho también debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, debido a que bajo dicha norma se encuentran protegidos aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA (...) y los que se deriven de una interpretación de la Convención acorde con los criterios establecidos en el artículo 29 de la misma” (CIHD, Opinión Consultiva 023/2017).

Colombia adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos por medio de la Ley 16 de 1972 y la ratificó el 28 mayo de 1973. En consecuencia, a la luz de lo establecido en la Convención Americana y su Protocolo Adicional, y de conformidad con lo señalado por la CIDH, el Estado colombiano está obligado a respetar y garantizar los derechos consagrados en dichas normas. Esta última obligación abarca “el deber de prevenir, en la esfera privada, que terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos” (CIDH, OC 23-2017, N.118) y debe ser la principal política respecto a la protección del medio ambiente (130).

Dado que no existe un estándar legal que incluya aspectos específicos sobre cambio climático, tales como riesgos, aumento o reducción de emisiones, incidencia en adaptación, entre otras, en los estudios de impacto ambiental, las autoridades ambientales no tienen en cuenta los impactos asociados y no incluyen en sus decisiones información decisiva para la protección efectiva del medio ambiente y prevenir su deterioro. En consecuencia, se autorizan actividades que pueden incidir en efectos nocivos en el ambiente y se desconoce el estándar de derechos humanos en materia de protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, incorporado al marco constitucional interno por medio del bloque de constitucionalidad, según lo escrito.

4. En relación con el requisito de pertinencia

Cuestionamiento: La demanda cuestiona la norma por su interpretación o aplicación o por los efectos que genera, en este sentido, el reproche de constitucionalidad no es atribuible al contenido del texto cuestionado (considerando 48).

Respuesta: La demanda cuestiona la insuficiencia del contenido del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 y sus consecuencias en las decisiones de las autoridades ambientales sobre licenciar o no un POA que genera impacto grave en el ambiente (artículo 49, Ley 99 de 1993). Dicha decisión disminuye el estándar de protección ambiental necesario en el marco de la actual emergencia climática, e implica que medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los impactos en el ambiente (artículo 50, Ley 99 de 1993) son insuficientes para atenderla.

La aludida insuficiencia se evidencia en que las variables necesarias para identificar las consecuencias de los POA que causan grave deterioro del ambiente no están incluidas en las tres establecidas en las normas (aspectos bióticos, abióticos y socioeconómicos), porque no existe un estándar para evaluar, cuando menos, los aspectos asociados a mitigación (impactos relacionados con emisiones, transición energética o en la descarbonización de la economía) y al riesgo climático (variables de exposición, amenaza y vulnerabilidad de los territorios y la incidencia del POA).

Sin esa información no es posible tomar decisiones que permitan establecer la viabilidad de un POA, ni las medidas prevención, mitigación, corrección, compensación ni manejo de los impactos en el ambiente asociadas a la emergencia climática y sus efectos en el país y sus compromisos internacionales en la materia. En consecuencia, en la actualidad, se autorizan POA que generan impacto grave sin que sean adoptadas medidas apropiadas ante el cambio climático y sus efectos, lo que contraría los mandatos constitucionales referidos a los deberes del Estado de prevenir daños al medio ambiente, de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible (artículo 80, C.P.) y de protección de la diversidad e integridad del entorno (artículo 79, C.P. y el artículo 11 del Protocolo Adicional de San Salvador).

5. En relación con el requisito de suficiencia

Cuestionamiento: Las anteriores razones permiten concluir que el cargo tampoco es suficiente, pues no genera una duda de constitucionalidad (considerando 49).

Respuesta: Como consecuencia de lo hasta aquí descrito, el contenido de la norma demandada es insuficiente para prevenir el deterioro ambiental (artículo 80, C.P.), proteger la diversidad e integridad del entorno (artículo 79, C.P. y el artículo 11 del Protocolo Adicional de San Salvador) y genera un déficit de protección constitucional al no incorporar la variable de cambio climático a los estudios de impacto ambiental, que es la única herramienta que permite evaluar integralmente las potenciales consecuencias de los POA en el medio ambiente y los territorios, así como tampoco es suficiente para una planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, que garantice efectivamente su desarrollo sostenible (artículo 80, C.P.).

A la luz de los mandatos constitucionales y de la emergencia climática global no hay razón alguna que justifique que los estudios de impacto ambiental no incluya aspectos de análisis relativos al cambio climático dado que excede técnicamente el alcance de los aspectos bióticos, abióticos y socioeconómicos establecidos en el artículo 57 de la Ley 99 de 1997. Existe un mínimo de protección del ambiente y los recursos naturales que resulta constitucionalmente obligatorio contenido en los mandatos constitucionales aludidos, y los estándares concebidos en el año de la expedición de la Ley 99 son insuficientes para incidir en una adecuada gestión de los riesgos climáticos y contribuir a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptar el territorio nacional.

La falta de regulación específica para incorporar los impactos climáticos en los estudios de impacto ambiental implica que no son tenidos en cuenta en las medidas que resultan de la evaluación que realizan las autoridades ambientales y que, en consecuencia, pueden generar (o estar generando) grave impacto ambiental, como consecuencia del limbo jurídico actual.

El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 se limita a un contenido básico e insuficiente antes que cuidar principios de índole constitucional relevantes, tales como los establecidos en los artículos 79 y 80 de la Constitución, así como el 11 del Pacto de San Salvador. Por lo tanto, la norma no da la importancia que merecen los impactos de los proyectos licenciados en las consecuencias del cambio climático; no se genera la información pública necesaria y no se toman medidas para

prevenir, mitigar, corregir, compensar o manejar los daños que pudieran derivarse de un análisis riguroso.

III. Subsanación del segundo cargo de inconstitucionalidad

El auto admisorio consideró que la demanda presentada no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. A continuación, se exponen los argumentos y las razones por las cuales se satisfacen los criterios de admisión de la acción pública de inconstitucionalidad.

1. En relación con el cumplimiento del requisito de claridad

Cuestionamientos: A partir de las consideraciones jurídicas 67 a 74, el auto inadmisorio expone siete (7) razones por las cuales el escrito de demanda inicial no satisface el requisito de claridad. En este sentido, con la finalidad de responder de manera particular a cada argumento, abordaremos en detalle cada uno para demostrar su cumplimiento.

1.1. Según el auto inadmisorio la demanda no tiene un hilo conductor entre el texto acusado y la vulneración de las normas constitucionales

En la consideración jurídica 67, el auto inadmisorio consideró que la argumentación de la demanda no era clara porque “*no brinda un hilo conductor entre el texto acusado y la vulneración de las normas constitucionales que los demandantes consideran infringidas. En efecto, las razones que ofrecen no encuadran con claridad los textos constitucionales presuntamente desconocidos, de modo que sea posible identificar de manera diferenciada los argumentos de la vulneración de cada uno de ellos.*”¹⁸

Para otorgar mayor claridad en este aspecto, a continuación se expondrá, de manera esquemática, el cargo de déficit de protección constitucionalmente inadmisibles, de manera breve el concepto de la violación, las normas constitucionales e internacionales que soportan el cargo y su contenido normativo.

¹⁸ Auto del 28 de agosto de 2023. Consideración jurídica 67.

Cargo de inconstitucionalidad	Concepto de la violación	Artículos constitucionales y del bloque de constitucionalidad infringidos y sus contenidos
Déficit de protección constitucionalmente inadmisibile del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 por no incluir los impactos a los derechos humanos en los EIA.	Desconocimiento del deber de los particulares de respetar los derechos humanos. El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no prevé la obligación que tienen los particulares de verificar, en los EIA, los impactos de los POA en los derechos humanos de la comunidad afectada.	A partir de los artículos 95 numeral 1° y 333 de la Constitución Política, se observa que existe una obligación expresa impuesta por la Constitución a los particulares para verificar los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de la población. Asimismo, se evidencia que una de las limitaciones a la libertad de empresa es la protección de los derechos humanos.
	Desconocimiento del deber del Estado de proteger los derechos humanos. El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 es inconstitucional, debido a que no impone el deber al Estado de exigir la verificación de los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de la población afectada por estas actividades.	Los artículos 2° y 334 de la Constitución Política prevén, por una parte, la obligación que tiene el Estado de respetar y proteger los derechos humanos y, por la otra, la potestad que tiene para intervenir en la dirección de la economía con la finalidad de garantizar la protección de los derechos humanos. Por su parte, los artículos 1.1 ,4.1 y 5.1 de la CADH, de acuerdo con la OC-23/17 de la Corte IDH, prevén que, una de las expresiones de la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos consiste en incluir los impactos a los derechos humanos en los EIA.

En el cuadro anterior se muestran los argumentos de inconstitucionalidad que sustentan la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 de la Ley 99 de 1993. Asimismo, es de anotar que las respuestas a los reparos de insuficiencia de la demanda, serán respondidos de conformidad con el orden propuesto por el auto inadmisorio.

1.2 Según el magistrado sustanciador, la demanda no es clara frente al parámetro de control de constitucionalidad

En la consideración jurídica 68 del auto inadmisorio de la demanda se expone que no existe claridad en el parámetro de control de constitucionalidad, debido a que, de una parte, se entienden desconocidos los artículos 7, 74, 79, 80, 93 y 334 de la Constitución y 4.1, 5.1 y 13 de la CADH, aprobada por la Ley 16 de 1972 y ratificada por Colombia y, por la otra, en la argumentación del cargo se plantea un desconocimiento de los artículos 11 y 49 de la Constitución y los artículos 2.1. del PIDESC y 2.1 del PIDCP, aprobados por la Ley 74 de 1968 y ratificados por el Estado colombiano.

Se aclara que respecto a los artículos 11 y 49 de la Constitución Política la demanda no planteó ningún cargo de inconstitucionalidad, ni el cuerpo de la demanda tiene esa finalidad. En contraste, la demanda tiene como propósito demostrar que los derechos humanos a la vida, a la salud y al saneamiento ambiental previstos en la CADH también tiene correspondencia en la Constitución Política de Colombia, para entender que existe una relación intrínseca entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos humanos -teoría de *interdependencia* entre el ambiente y los derechos humanos- Por su parte, frente a los artículos 2.1 del PIDESC y 2.1 del PIDCP, 13 de la CADH y 74 de la Constitución no se desarrolla un cargo de constitucionalidad alguno, tal como lo afirma el auto inadmisorio de la demanda. En consecuencia, no son parámetro de control de constitucionalidad, ni tampoco tienen relevancia para la solución jurídica del presente asunto.

Finalmente, sobre los artículos 79, 80 y 334, así como el 93 de la Constitución en concordancia con los artículos 1.1, 2, 4.1 y 5.1 de la CADH, sí se predica un parámetro de constitucionalidad, debido a que, por una parte, de estas normas se evidencia la relación entre los efectos que tienen los impactos en el ambiente en los derechos humanos y, por la otra, permite atribuir a los Estados el deber de proteger los derechos humanos en las actividades económicas, entre las cuales están los POA que afecten el ambiente cuando se deben realizar EIA. A partir de estas normas, la demanda tiene la finalidad de explicar que, tanto en los instrumentos internacionales como en las cláusulas constitucionales, se evidencia la *interrelación* que, correspondientemente tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁹ como de la CorteIDH,²⁰ han establecido entre la protección del ambiente y la garantía de derechos humanos.

Estas normas, entonces, establecen que no basta con verificar los impactos que tienen los POA en los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos, sino que también deben revisarse las afectaciones que tendrán los derechos humanos de las poblaciones donde se realizarán dichas actividades en el marco de los estudios de impacto ambiental.

1.3. El auto indica que no hay claridad sobre si se pretende la fijación de las afectaciones a los DDHH en los EIA o que las autoridades realicen esta evaluación al momento de otorgar una licencia ambiental. Además no se explica si la evaluación de los impactos a los DDHH es preventiva o con posterioridad a la ejecución del proyecto

En la consideración jurídica 69 del auto inadmisorio de la demanda se exponen dos interrogantes. El primero consiste en que la demanda no es clara en el sentido de si se pretende la fijación de las afectaciones a los DDHH en los EIA o que las autoridades realicen esta evaluación al momento de otorgar una licencia ambiental. El segundo radica en reprochar que la demanda no explica si la evaluación de los impactos a los DDHH debe ser realizada con un fin previo o con posterioridad a la ejecución de los POA.

Sobre el primer interrogante, lo que pretende la demanda es la fijación de las afectaciones a los derechos humanos en los estudios de impacto ambiental previstos en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, para que sean parte de las consideraciones de las autoridades ambientales en su decisión de

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-251 de 1997, C-377 de 2011, C-288 de 2012 o C-520 de 2016, entre otras.

²⁰ Corte IDH. Opinión consultiva OC-23/17. Párrafos 47 a 55.

conceder o no la licencia ambiental, y en la elaboración de los planes de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo, y el plan de manejo ambiental respectivo. La fijación de estas afectaciones en la norma demandada implica que las autoridades realicen la evaluación al momento de otorgar una licencia ambiental. Debido a que los EIA son anteriores al otorgamiento de la licencia, la valoración de las afectaciones a los derechos humanos también tendría que hacerse dentro del EIA, esto es, antes de la licencia. Así, es necesario, en primer lugar, que la norma ordene de manera clara y expresa la verificación en los EIA de los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de las comunidades afectadas, para que, posteriormente, los funcionarios públicos puedan exigir su verificación en el proceso de licenciamiento ambiental.

Por su parte, respecto al segundo interrogante, la revisión de los impactos que pueden provocar los POA a los derechos humanos se debe realizar de manera preventiva, es decir, con anterioridad a la ejecución de la obra, proyecto o actividad para la cual se está solicitando la licencia ambiental. Al respecto, la licencia ambiental, los planes de manejo ambiental y otros instrumentos previstos para obtener autorizaciones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales se fundamentan en la información contenida en los estudios de impacto ambiental. Así, en palabras de la Corte Constitucional “[e]l estudio de impacto ambiental constituye un elemento de juicio indispensable para la decisión que ha de adoptar la autoridad ambiental al pronunciarse sobre la concesión de la licencia ambiental, lo cual supone necesariamente su previa evaluación.”²¹

En este sentido, con la finalidad de aclarar el interrogante del auto inadmisorio, la valoración de los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de las comunidades afectadas debe ser de manera *anterior* a la ejecución de los mismos, concretamente en la elaboración del estudio de impacto ambiental -EIA-.

1.4. Según el auto inadmisorio, la demanda no expone normas constitucionales que ordenan a los particulares valorar las afectaciones a los DDHH en los EIA

En la consideración jurídica 70 del auto admisorio de la demanda se expone que no se pone en evidencia “*el desconocimiento de un precepto constitucional que imponga valorar las afectaciones a los derechos humanos, por una particular, en el estudio de impacto ambiental.*”

Al respecto, como se expondrá en el cumplimiento del requisito de suficiencia -y en cumplimiento de la integración normativa anunciada en la consideración jurídica 79 del auto admisorio de la demanda, en el presente escrito de corrección se explica que la Constitución Política asigna responsabilidades a los particulares de verificar los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de las comunidades afectadas. Estas obligaciones se derivan de los artículos 95 numeral 1° y 333 de la Constitución, en los que se establece que los particulares tienen la obligación de respetar los derechos humanos (art. 95 num. 1°) y que estos derechos constituyen una limitación legítima del derecho a la libertad de empresa (art. 333 inc. 5° C.P.).

1.5. De acuerdo con el auto inadmisorio, la demanda no enuncia instrumentos internacionales que ordenen al Estado incluir las afectaciones a los DDHH en los EIA

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 1999.

En este punto, en la consideración jurídica 71, el auto admisorio de la demanda explica que la argumentación de la demanda no facilita la identificación de los instrumentos internacionales que de forma expresa fijan el compromiso de Colombia de incluir las afectaciones a los derechos humanos en el estudio de impacto ambiental. En consecuencia, se procederá a explicar el contenido de los instrumentos internacionales expuestos en la demanda con la finalidad de responder al argumento de inadmisión. Al respecto, en la página 32 de la demanda se lee lo siguiente:

“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. 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 1° 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’.”

Estas normas permiten, por una parte, identificar la obligación internacional general que tienen los Estados de proteger los derechos humanos y, por la otra, interpretar que de estas normas internacionales se deriva la obligación por parte del Estado de incluir los impactos en los EIA que pueden tener los POA en los derechos humanos de las poblaciones afectadas. A continuación, se expondrá, en primer lugar, la obligación genérica de los Estados de proteger los derechos humanos y, en segundo lugar, el deber de incluir los impactos que tienen los derechos humanos como consecuencia de los POA en los EIA.

Frente a la **obligación genérica de los Estados de proteger los derechos humanos**, el artículo 1.1. de la CADH establece que los Estados partes se *“comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”*. Esta obligación implica que el deber del Estado de respeto y garantía de los derechos humanos se debe a toda persona que se encuentre en el territorio del Estado o que de cualquier forma sea sometida a su autoridad, responsabilidad o control.²² De este deber se deriva, al menos, tres facetas: (i) el deber de respeto de los derechos humanos; (ii) el deber de garantizar los derechos humanos; y, (iii) el deber de proteger a las personas frente a las amenazas de agentes privados o públicos en el goce de los derechos humanos.

Sobre el **deber de respeto de los derechos humanos**, según la Corte IDH *“parte de la afirmación de existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la*

²² Corte IDH. Opinión Consultiva OC-24/14. párrafo 61.

protección de derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.”²³

Sobre el **deber de garantía**, la Corte IDH ha expresado que, como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la CADH. Además, deben procurar por el restablecimiento del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños causados por la violación a los derechos humanos. En este sentido, esta obligación no se agota con la existencia de normas jurídicas que expongan la protección de derechos humanos, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la práctica, de las posibilidades reales y plenas para el ejercicio de los derechos humanos²⁴.

Finalmente, en torno **al deber de proteger a las personas frente a las amenazas de agentes privados o públicos**, de acuerdo con la Corte IDH, el Estado debe adoptar las medidas adecuadas, sean normativas u organizacionales, para enfrentar casos de amenazas a los derechos garantizados en la CADH. Así, para la Corte IDH, la obligación de protección no solo se cumple con la adopción de medidas genéricas, sino que se requieren *medidas particulares* referidas a las situaciones concretas de los titulares de derechos humanos.²⁵

A partir de lo anterior, se evidencian los contenidos concretos del deber genérico del Estado de proteger los derechos humanos. Ahora, se explicará cómo este deber se concreta en la obligación que tiene el Estado de exigir la verificación, en los EIA, de los impactos que pueden sufrir los derechos humanos de las poblaciones debido a los POA que se pretendan realizar en el territorio.

El deber de verificar en los EIA los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de la población donde se realizará esas actividades se deriva del artículo 1.1. en concordancia con los artículos 4.1 -derecho a la vida- y 5.1. de la CADH -derecho a la integridad personal-.

Al respecto, frente a la garantía del **derecho a la vida (art. 4.1 CADH)**, la Corte IDH ha expuesto que la protección de este derecho garantiza la protección de los demás derechos previstos en la CADH (tesis de la *interdependencia* de los derechos humanos).²⁶ Esto significa que el respeto de este derecho no solo se detenga en evitar que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente -obligación negativa-, sino que, supone que los Estados deben adoptar medidas para proteger y preservar el derecho a la vida -obligación positiva-.²⁷ Estas medidas consiste en la garantía de diferentes derechos como el acceso y calidad de agua, alimentación, salud y la garantía

²³ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86. Párrafo 21.

²⁴ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C N° 4. Párrafo 165.

²⁵ Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2006. Serie C N° 140. Párrafo 123.

²⁶ Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Fondo. Sentencia del 19 de noviembre de 1999. Serie C N° 63. Párrafo. 144.

²⁷ Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Serie C N° 99. Sentencia del 7 de junio de 2003. Párrafo 110.

de protección del medio ambiente,²⁸ debido a que las afectaciones a estos derechos impactan de manera grave el derecho a una existencia digna y a las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos. En este sentido, la Corte IDH, a partir del artículo 4 de la CADH, en concordancia con el artículo 11 del Protocolo adicional de la CADH sobre DESC, ha considerado que el ambiente sano constituye un derecho que permite garantizar el derecho a la vida por su estrecha interrelación.

Por su parte, sobre el **derecho a la integridad personal (art. 5.1 CADH)**, la Corte IDH ha expuesto que la violación de este derecho tiene diversas connotaciones de grado y, por tanto, abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes²⁹. Así, por ejemplo, en el caso de los pueblos indígenas una de las garantías del derecho a la integridad personal consiste en la protección del territorio ancestral, debido a la conexión que tiene con la identidad cultural como derecho humano de naturaleza colectiva. En este sentido, la Corte IDH ha encontrado que existen ocasiones en que la falta de acceso a las condiciones que garantizan una vida digna, a su vez, constituye una violación al derecho a la integridad personal, como lo expuso en el caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*, donde encontró que la afectación al ambiente por parte de proyectos o intervenciones en el medio ambiente puede representar un riesgo para la vida y para la integridad personal.

Como se observa, la protección del ambiente sano está directamente relacionada *-interrelacionada-* con la garantía de protección de los derechos humanos a la vida (art. 4.1 CADH) y la integridad personal (5.1 CADH). La protección del ambiente sano no solo se trata de un derecho autónomo, sino que existe una relación *intrínseca* con la protección del derecho a la vida y a la integridad personal. Así, para el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos a la vida e integridad personal en el contexto de la protección del medio ambiente, la Corte IDH ha expuesto que los Estados deben cumplir con una serie de obligaciones, frente a los daños ocurridos dentro de sus territorios, como para los daños que traspasen sus fronteras.³⁰ Dentro de estas obligaciones se encuentran: (i) el respeto al principio de precaución; (ii) la obligación de cooperación; (iii) las obligaciones procedimentales en materia de protección del medio ambiente; y, (iv) la obligación de prevención, dentro de la cual está la **obligación de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental**.³¹

Respecto a la obligación de realizar los EIA, la Corte IDH ha identificado algunos parámetros mínimos que deben contener dichos estudios, a saber: (a) llevarse a cabo antes de la realización de la actividad; (b) debe ser realizado por entidades independientes bajo la supervisión del Estado; (c) debe abarcar el impacto acumulado; (d) debe garantizarse la participación de las personas interesadas; (e) debe respetar las tradiciones y cultura de los pueblos indígenas; (f) se debe revisar la naturaleza y magnitud de los POA y **la posibilidad de impacto que estos tendrán en los**

²⁸ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Serie C N° 125. Sentencia del 17 de junio de 2005. Párrafo 163.

²⁹ Corte IDH. Caso Loayza Tamayo vs Perú. Fondo. Sentencia del 17 de septiembre de 1997. Serie C N° 33. Párrafos 57 y 58.

³⁰ Corte IDH. Opinión Consultiva OC- 12/17. 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 - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³¹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC- 12/17. Párrafo 156.

derechos humanos y el ambiente.³² En este sentido, una de las formas de garantizar los derechos humanos a la vida y a la integridad personal en el marco de actividades, obras y proyectos donde se afecta el ambiente es a través de la exigencia de EIA donde deben evidenciar todas las posibles afectaciones que tienen los POA en el ambiente y en los derechos humanos de las comunidades afectadas por dichas actividades.

A partir de lo anterior, con la finalidad de garantizar los derechos a la vida (art. 4.1 CADH) e integridad física (5.1 CADH), los Estados tienen la obligación de regular las actividades que puedan causar daños al medio ambiente, con la finalidad de disminuir el riesgo a los derechos humanos. En particular, deben exigir la realización de los EIA cuando existan riesgos de daños significativos al medio ambiente y a los derechos humanos. Para ello, los EIA deben realizarse de manera previa, por entidades independientes bajo supervisión del Estado; respetar las tradiciones y cultura de los pueblos étnicos; y prever todos los impactos que pueden provocar los POA en el ambiente y en los derechos humanos de las comunidades afectadas. Por tanto, esta obligación debe estar regulada, de manera clara y expresa, en el ordenamiento jurídico que reglamenta los EIA.

En suma, se observa que, a partir de los artículos 1.1. 2, 4.1. y 5.1. de la CADH se desprende el deber que tienen los Estados de incluir los impactos a los derechos humanos en la elaboración de los EIA con la finalidad de determinar las afectaciones a los derechos humanos de la población que se puede ver afectada con los POA en los territorios y, por tanto, el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 incurre en un déficit al no incluir las afectaciones a derechos humanos, pues desconoce el artículo 93 inc. 1° de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 1.1. 2, 4.1. y 5.1. de la CADH.

1.6. La demanda no demuestra la existencia de una protección constitucional relacionada con el deber de estudiar las afectaciones a los DDHH en los EIA y, en caso de argumentarse una omisión legislativa relativa, no se evidencia el cumplimiento de sus requisitos

En las consideraciones jurídicas 72 y 73 del auto admisorio de la demanda señala que el escrito de demanda carece de claridad debido a que (i) no se especifica si el reproche de constitucionalidad corresponde a un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles o a una omisión legislativa relativa; (ii) en caso de tratarse del déficit de protección constitucionalmente inadmisibles no se explica cuál es el estándar constitucional que expresa la obligación de incluir, en los EIA, los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de la población afectada; y, (iii) en caso de que se trate de una omisión legislativa relativa, no se demuestra el cumplimiento de los requisitos previstos en la jurisprudencia constitucional para demostrar la existencia de esta insuficiencia normativa en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993.

Respuesta: Con la finalidad de cumplir con el criterio de claridad exigida en dicho auto, el presente apartado se dividirá en dos consideraciones. En la primera, expondremos las razones por las cuales el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 incurre en un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles, de conformidad con lo exigido en el auto admisorio de la demanda. Y en la segunda

³² Corte IDH. Opinión Consultiva OC- 12/17. Párrafos 162 a 170.

se explicará cómo la norma demandada incurre en una omisión legislativa relativa, de conformidad con los parámetros expuestos por la jurisprudencia constitucional para tal efecto.

El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 incurre en un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles al no contemplar en los EIA los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de la población afectada

En cumplimiento a lo expuesto en las consideraciones jurídicas 72 y 79 del auto inadmisorio de la demanda, a continuación expondremos porqué el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, al no incluir en los EIA los impactos en los derechos humanos de las poblaciones afectadas por los POA, es inconstitucional. Lo anterior debido a que, por una parte, desconoce aquellas previsiones constitucionales que exigen a los particulares realizar acciones para no afectar los derechos humanos (art. 95 num. 1 y 333 C.P.) y, por la otra, vulnera el mandato que impone el deber al Estado de intervenir en la economía para proteger el ambiente y los derechos humanos de la población (art. 334 C.P.)

En este apartado se demostrará que la no inclusión en los EIA del impacto en los derechos humanos que tienen los POA en las comunidades afectadas desconoce, por una parte, el deber que tienen los particulares y las empresas de proteger los derechos humanos (artículos 95-1 y 333 C.P.); y, por otra parte, el deber del Estado de intervenir en las actividades económicas para proteger el ambiente y los derechos humanos (arts. 2 y 334 C.P.) y, por tanto, incurren en un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles. En consecuencia, el presente acápite se dividirá en dos apartados.

En el primero se explicará cómo el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 desconoce los mandatos de la Constitución que establecen **el deber en cabeza de los particulares de proteger los derechos humanos**. Para ello: (i) se explicará el parámetro de control y cómo la Corte Constitucional lo ha interpretado; (ii) se expondrán las razones por las cuales objetivamente la norma demandada no incluye este deber de los particulares y de las empresas privadas; y (iii) se argumentarán las razones por las cuales la norma es inconstitucional.

En el segundo apartado se expondrá la forma en que la norma demandada incumple con el **deber en cabeza del Estado** de intervenir en la economía para la protección del ambiente y los derechos humanos (artículo 334 C.P.) En este sentido, para explicar la inconstitucionalidad de la norma, nuevamente: (i) se explicará la manera en que la norma constitucional (334, C.N.) constituye parámetro de control; (ii) se demostrará que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no incluye en el EIA las afectaciones a los derechos humanos de las personas afectadas por los POA; y, (iii) se explicará cómo esta deficiencia normativa genera un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles.

A. Déficit de protección constitucionalmente inadmisibles en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, al desconocer los artículos 95 numeral 1 y 333 de la Constitución Política de Colombia que contemplan el deber de los particulares y las empresas de proteger los derechos humanos

- a. *Parámetro de control de constitucionalidad. El deber de los particulares y las empresas de proteger los derechos humanos está en los artículos 95 numeral 1° y 333 de la Constitución*

El artículo 95 numeral 1° de la Constitución prevé que son deberes de las personas y de los ciudadanos “*respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios*”.³³ A partir de esta norma, la Corte Constitucional ha expuesto que la persona humana no sólo es titular de derechos sino también es sujeto de obligaciones, particularmente, la de respetar los derechos humanos de los demás.³⁴

Por su parte, el artículo 333 de la Constitución establece, en primer lugar, que la actividad económica y la iniciativa privada son libres “*dentro de los límites del bien común*”;³⁵ en segundo lugar, que la empresa, como base de desarrollo, “*tiene una función social que implica obligaciones*”;³⁶ y, en tercer lugar, que la ley “*determinará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación*”.³⁷ Ello conlleva que, a pesar de que la actividad económica sea libre, la misma debe respetar el marco constitucional y legal y, dentro de esta, el respeto a los derechos humanos (artículo 2°, C.N.).³⁸ A partir de lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado que, debido a que las empresas satisfacen importantes necesidades de la comunidad, la libertad económica garantizada en la Constitución asigna a las empresas el cumplimiento de una función social que implica obligaciones.³⁹ De esta manera, el artículo 333 de la Constitución logra conciliar, por una parte, las aspiraciones económicas propias de la iniciativa privada y, por la otra, la garantía de los derechos humanos de las poblaciones donde se desarrollan las actividades económicas.

En este sentido, de conformidad tanto con el artículo 95 numeral 1°, como con el artículo 333, la Constitución Política establece de manera general el deber a los particulares de proteger los derechos humanos. Además, prevé que el respeto a los derechos humanos se convierte en una limitación a las libertades económicas y de empresa.

A partir de estas cláusulas constitucionales, la Corte Constitucional ha expuesto que “*los derechos no generan únicamente obligaciones en cabeza del Estado*”. En este sentido, las empresas también “*deben actuar de conformidad con la protección al ambiente y los derechos de las personas que habitan en las zonas en las que pueden generar alguna afectación.*”⁴⁰ Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-732 de 2016 indicó que:

³³ Constitución Política de Colombia. Artículo 95, num. 1°.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-341 de 2016. La Corte, en esta sentencia, expuso que “*La persona humana no sólo es titular de derechos sino que también es sujeto de deberes u obligaciones imprescindibles para la convivencia social. Bajo ese entendido, el texto constitucional no solo establece la organización política básica del Estado y garantiza los derechos y las libertades públicas, sino que, además, constituye un marco general de conducta que vincular directamente a los particulares, sometidos, en sus actuaciones, al acatamiento de la Constitución y las leyes (Arts. 4 y 6 CP).*”

³⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 333 inc. 1°.

³⁶ Constitución Política de Colombia. Artículo 333 inc. 3°.

³⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 333 inc. 5°.

³⁸ Por ejemplo, la Corte Constitucional en la sentencia T-341 de 2016 desarrolló el deber de los particulares de protección del ambiente, aun ante la limitación de su actividad económica.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-375 de 1997.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2016.

“En el marco de un Estado Social de Derecho, que promociona la igualdad, no sólo ante la ley, sino también a través de la superación de las igualdades reales, los derechos no generan únicamente obligaciones en cabeza del Estado. Los particulares están obligados a no interferir en el goce de derechos y especialmente, las empresas, deben actuar de conformidad con la protección del ambiente y los derechos de las personas que habitan en las zonas en las que pueden generar alguna afectación. (...)”⁴¹ (negrilla adicionada al texto)

En ese mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional encontró que, si bien los Principios de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos -denominados *Principios Ruggie*- no constituyen en sentido estricto un tratado de derechos humanos, y no crean nuevos derechos u obligaciones en cabeza de los Estados, lo cierto es que sintetizan las obligaciones que ya existen en el derecho internacional para comprender las obligaciones de las empresas.⁴² En este sentido, estos principios funcionan como una herramienta hermenéutica relevante para concretar las reglas previstas en las normas constitucionales y de la jurisprudencia constitucional -que son vinculantes-, y precisan obligaciones de los particulares y empresas en materia de respeto y protección de los derechos humanos en sus actividades. En consecuencia, los *Principios Ruggie* tienen una relación directa y útil con la interpretación de los deberes de los particulares y los límites de la libertad de empresa en relación con la garantía y protección de los derechos humanos.

A partir de lo anterior, la Corte Constitucional le ha asignado responsabilidades a las empresas por desconocer los derechos humanos de las poblaciones afectadas por los POA. Por ejemplo, en la sentencia SU-123 de 2018, la Corte Constitucional encontró que la empresa accionada no tuvo en cuenta los *Principios Ruggie* en el deber de diligencia en la protección del derecho fundamental a la consulta previa del pueblo Awá - La Cabaña.⁴³

En este sentido, se observa que los *Principios Ruggie*, a pesar de que a la luz del derecho internacional no estén establecidos en un tratado internacional y no impongan obligaciones a los Estados, han sido utilizados por la Corte Constitucional al encontrar que dotan de contenido cláusulas constitucionales que expresan el deber genérico de los particulares de respetar y garantizar los derechos humanos (artículo 95, numeral 1°, C.N.) y las limitaciones de las empresas

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2016.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2016. Por su parte, en la sentencia SU-123 de 2018, la Corte Constitucional expuso que “*La declaración de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (conocidos como los ‘principios Ruggie’), que fueron avalados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, confirman la máxima bien establecida del derecho internacional de que (i) los Estados tienen el deber de proteger los derechos humanos, por ejemplo, contra violaciones cometidas por empresas comerciales y otras terceras partes, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia; pero que las (ii) empresas deben respetar los derechos humanos, actuando con la debida diligencia para no vulnerar los derechos humanos o contribuir a vulnerarlos; y que existe (iii) la necesidad de que sean establecidas vías de recurso efectivas para reparar las violaciones cuando se producen. El principio 17 de esta Declaración, relativo a la ‘debida diligencia en materia de derechos humanos’, señala que sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos, a fin de identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas de sus actividades.*”

⁴³ En particular, en la citada sentencia SU-123 de 2018, la Corte encontró que no se cumplieron las obligaciones de debida diligencia (principios Ruggie) por parte de la empresa accionada debido a que: (i) únicamente se afianzó en las certificaciones de presencia ancestral del Ministerio del Interior y no realizó labores de debida diligencia en el reconocimiento de comunidades que podrían ser afectadas por la ejecución de proyectos extractivos; (ii) consideró que la empresa no observó el deber de diligencia sobre las tierras, territorios y recursos naturales, al considerar que no debía consultar con la comunidad, debido a que estas tierras se encontraban fuera del polígono del proyecto; e, (iii), incumplió el deber de diligencia en consultar, debido a que no tuvo en cuenta la normatividad que establece el deber de consultar cuando existe una afectación directa a los pueblos étnicos.

en materia de respeto a los derechos humanos (artículos 333 y 334, C.N.). En particular, estos principios hacen referencia a los deberes de las empresas para proteger los derechos humanos, dentro de ellos, el principio 19 establece lo siguiente:

“19. Para prevenir y mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, las empresas deben integrar las conclusiones de sus evaluaciones de impacto en el marco de las funciones y procesos internos pertinentes y tomar las medidas oportunas.” (negrilla adicionada al texto)

En este sentido, a pesar de que los *Principios Ruggie*, como lo ha expuesto la jurisprudencia, no concretan obligaciones ni tampoco constituyen un tratado internacional, permiten dotar de contenido hermenéutico a las cláusulas constitucionales que sí contienen obligaciones de protección de los derechos humanos hacia los particulares, de manera general, y a las empresas en el marco de las actividades económicas. En consecuencia, si se lee armónicamente los artículos 95 numeral 1° y 333 de la Constitución con el principio 19 de los *Principios Ruggie*, se evidencia que los particulares y las empresas tienen la obligación de verificar, en los EIA, los impactos en los derechos humanos de las comunidades afectadas que producen los POA. A partir de este razonamiento, la Corte Constitucional ha expuesto 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 derechos, máxime cuando las iniciativas privadas tienen un apoyo del Estado o son de su propiedad. Como lo expresan los Principio 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.”*⁴⁴

En consecuencia, de acuerdo con los artículos 95 numeral 1° y 333 de la Constitución en concordancia con el principio 19 de los *Principios Ruggie*, los particulares y las empresas que puedan provocar consecuencias negativas en los derechos humanos de la población afectada con los POA deberán tener en cuenta tanto las consecuencias reales como las potenciales, las cuales deben prevenirse o mitigarse mediante la identificación de sus impactos en los EIA.

b. El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no contempla la obligación de los particulares y las empresas de examinar los impactos a los derechos humanos de las comunidades afectadas por los POA en los EIA

El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 establece que los EIA deberán contener los impactos que los POA puedan provocar en los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos. El Decreto 1076 de 2016 y la Resolución 1402 de 2018 establecen que en el elemento *abiótico*, se verifican los impactos geológicos, geomorfológicos, sobre los suelos y el uso de la tierra, hidrológicos,

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2016.

hidrogeológicos, las afectaciones al paisaje y atmosféricos. Por su parte, en el elemento *biótico* se examinan las diversas afectaciones que pueden tener los POA en los ecosistemas terrestres, los ecosistemas acuáticos y en las Áreas de Especial Interés Ambiental -AEIA-. Asimismo, en el componente socioeconómico se estudian los impactos de los POA en los componentes demográfico, espacial, económico, cultural, arqueológico, político-organizativo, en las tendencias de desarrollo y los impactos en el reasentamiento de comunidades.

Como se observa, las afectaciones a los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos no incluyen de manera expresa los impactos a los derechos humanos de las comunidades afectadas por los POA; incluso, el elemento socioeconómico no tiene la finalidad de verificar los impactos a los derechos humanos de las poblaciones, debido a que se limita a la revisión de las afectaciones a las condiciones sociales de la comunidad y no a las limitaciones a las garantías de derechos que pueden tener los POA en los derechos humanos de la comunidad, de acuerdo con lo previsto en las normas y lineamientos administrativos que lo desarrollan.

Esta lectura del alcance de la norma se acredita, no sólo con la evidencia de la reglamentación que aportamos in extenso en el escrito inicial de la demanda, sino que también ha sido constatado por la propia Corte Constitucional con lo expuesto en la sentencia T-732 de 2016:

“La Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales del Ministerio de Ambiente presenta criterios para la caracterización de los medios biótico, abiótico y socioeconómico que deben estar incluidos por la empresa que solicita una licencia. En relación con el medio socioeconómico, se deben identificar las áreas de influencia directa e indirecta, si existen comunidades étnicas en la zona y la descripción del paisaje que se puede afectar. El estudio también deberá incluir los planes de manejo ambiental con estrategias de prevención, mitigación y corrección, así como un plan de seguimiento y control, un plan de contingencia, un plan de abandono y restauración final y un plan de inversión del 1%.

Además, en las especificaciones documentales de los estudios, se presentan fichas sobre temas específicos, a saber, en el ámbito socioeconómico, existe una ficha que indaga por las afectaciones de los componentes social, económico y cultural, bien sean de infraestructura o actividades individuales o colectivas.”⁴⁵

Estas referencias jurisprudenciales, así como las referencias a las normas reglamentarias, tienen como finalidad demostrar que la inconstitucionalidad alegada se desprende de la aplicación e interpretación de la norma legal demandada.

La exposición de las normas reglamentarias tiene así la finalidad de demostrar que la ausencia de valoración de los impactos a los derechos humanos en los EIA ordenados en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no surge de una interpretación subjetiva de los demandantes, sino que, con certeza, la norma no incluye la obligación de los particulares de evaluar los impactos a los derechos humanos en la realización de los EIA. Esto quiere decir que, objetivamente, los elementos bióticos,

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2016.

abióticos y socioeconómicos no prevén la obligación de que los particulares evalúen los impactos a los derechos humanos de las comunidades afectadas por los POA en los EIA.

Y esto se ratifica porque la misma Corte Constitucional (sentencia T-732 de 2016), al momento de describir el alcance de los elementos biótico, abiótico y socioeconómico que componen los EIA, no enuncia que los particulares y las empresas deben evaluar los impactos a los derechos humanos que pueden tener los POA en el marco de la elaboración de los EIA.

Esto conlleva, además, que al no establecerse expresamente las afectaciones a los derechos humanos de las comunidades por parte de los POA, las autoridades no puedan exigirlos, debido a que podrían incurrir en una extralimitación de funciones (art. 6° C.P). Además, el artículo 85 de la Constitución prevé que cuando una materia haya sido reglamentada de manera general “*las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio*”.⁴⁶ De esta manera, exigir un contenido normativo sin que esté previsto expresamente en la Ley, se entendería como una limitación inconstitucional, pues el artículo 333 inciso 1° de la Constitución establece que en el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada “*nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*”⁴⁷

En suma, el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no prevé la obligación de los particulares de revisar y constatar en los EIA, los impactos en los derechos humanos de las comunidades afectadas por los POA en un determinado territorio. Y, además que, en virtud de los artículos 6°, 85 y 333 inciso 1° de la Constitución, la omisión del estudio de este componente en los EIA no se puede suplir por parte de las autoridades administrativas, debido a que no se pueden exigir requisitos adicionales a los que se encuentran en la Ley (art. 6 y 85 C.P.); y exigirlos conlleva una limitación inconstitucional a la libertad de empresa (art. 333 inciso 1° C.P.).

c. Inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 al no incluir la obligación de verificar la afectación a los derechos humanos en los EIA

A partir de los artículos 95 numeral 1° y 333 de la Constitución se observa que la responsabilidad de respetar los derechos humanos es una obligación constitucional aplicable a los particulares y las empresas que decidan realizar cualquier POA en el territorio nacional. Esta obligación constitucional se traduce en adoptar las medidas necesarias para que en todas sus actividades - acciones, omisiones y relaciones comerciales- se respeten los derechos humanos de las poblaciones afectadas por los POA.

No obstante, la norma demandada no prevé la obligación de las empresas y particulares de verificar, en los EIA, los impactos a los derechos humanos de las poblaciones, razón por la que incumple el estándar constitucional de deberes constitucionales de los particulares (art. 95 num. 1°) y limitaciones a la libertad de empresa (art. 333). Lo anterior, debido a que no ordena que los particulares, quienes son los encargados de realizar los EIA, midan las consecuencias negativas que tienen los POA sobre los derechos humanos, lo cual es una obligación de índole constitucional.

⁴⁶ Constitución Política de Colombia. Artículo 85.

⁴⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 333 inc. 1°.

Por tanto, no permite que se tengan en cuenta acciones de prevención, mitigación, corrección y resarcimiento de las vulneraciones de derechos humanos por parte de la empresa o los particulares encargados de diseñar los EIA.

Sobre el alcance de los EIA, la Corte Constitucional ha señalado que consisten en “*el proceso a cargo de la autoridad ambiental, dirigido a determinar, estimar y valorar sistemáticamente los efectos o consecuencias negativas que para el hombre, los recursos naturales renovables y el ambiente se pueden derivar de las acciones destinadas a la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que requiere de la aprobación de aquella.*”⁴⁸ En este sentido, se trata de una herramienta que tiene la finalidad de prever los impactos que tienen los POA. En consecuencia, se trata de un mecanismo preventivo para la protección de bienes jurídicos relevantes, como por ejemplo la naturaleza, pero también los derechos humanos.

Sin embargo, al no exigir el estudio de los impactos que pueden tener los POA en los derechos humanos, no es posible comprender las consecuencias concretas que estos tienen sobre poblaciones específicas. En consecuencia, la evaluación de los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos previstos en los EIA, al no revisar los impactos en los derechos humanos, son insuficientes para que los particulares y las empresas puedan cumplir con la obligación de respeto a los derechos humanos en la elaboración de los EIA que se derivan de los artículos 95-1 y 333 de la Constitución. Por tal motivo, el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 es inconstitucional, pues incurre en un déficit de protección constitucional inadmisibles.

B. Déficit de protección constitucionalmente inadmisibles en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, al desconocer los artículos 2° y 334 de la Constitución Política de Colombia, que expresan el deber del Estado de proteger los derechos humanos

a. Parámetro de control de constitucionalidad. El deber del Estado de proteger los derechos humanos en el marco de los POA está en los artículos 2° y 334 de la Constitución

El artículo 2° de la Constitución Política prevé que es un fin del Estado, “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”, y que entre otras obligaciones, le corresponde a las autoridades “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (...).*”⁴⁹ A partir de esta cláusula general, la Corte Constitucional ha encontrado que le corresponde al Estado garantizar y proteger los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional.⁵⁰ Y la jurisprudencia constitucional ha dividido en diferentes facetas la obligación de respeto y protección de los derechos humanos por parte del Estado, a saber: (i) la obligación de respeto, que demandan la abstención del Estado para el goce de derechos; (ii) la obligación de protección, que consiste en impedir que otras personas o sujetos los vulneren; y, (iii) la obligación de garantía, que ordenan acciones concretas por parte del Estado para asegurar su goce efectivo.⁵¹

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 1999.

⁴⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 2° inc. 2°.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-690 de 2017.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencias T-690 de 2017 y C-579 de 2013.

De manera más concreta, la obligación de respeto de los derechos humanos en actividades económicas se encuentra en el artículo 334 de la Constitución. Debido a que gran parte de las actividades que se desarrollan en materia ambiental son actividades con fines económicos (p. ej. los POA, que requieren licencia ambiental para explotación de recursos naturales), este tipo de actividades deben respetar los diferentes mandatos constitucionales, entre ellos, la garantía de la protección de los derechos humanos de las poblaciones afectadas. Por este motivo, el artículo 334 de la Constitución establece que *“la dirección general de la economía estará a cargo del Estado”* y, con base en esta potestad, señala que se deberá garantizar, entre otros fines constitucionalmente importantes, *“la calidad de vida de los habitantes”*, lo que conlleva la garantía de los derechos humanos.

En este sentido, del artículo 334 de la Constitución se deriva no sólo la potestad que tiene el Estado de intervenir en la economía, sino la obligación de garantizar la protección de los derechos humanos. Como lo ha expuesto la Corte Constitucional, nuestro ordenamiento constitucional rechaza una propuesta de desarrollo económico donde exclusivamente impera un modelo de crecimiento económico infinito, pues, por el contrario, le apuesta a un proceso económico que, además de garantizar la racionalización de la economía y la distribución equitativa de los recursos, tiene la finalidad de proteger el ambiente,⁵² su entorno y los derechos humanos de las comunidades que lo rodean.⁵³

Una de las expresiones de intervención del Estado en la economía con la finalidad de garantizar la protección de los derechos humanos en las actividades económicas es la exigencia de los EIA. La Corte Constitucional ha definido este instrumento como *“el proceso a cargo de la autoridad ambiental, dirigido a determinar, estimar y valorar sistemáticamente los efectos o consecuencias negativas que para el hombre, los recursos naturales renovables y el ambiente se pueden derivar de las acciones destinadas a la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que requiere de la aprobación de aquella.”*⁵⁴

En consecuencia, si lo que se pretende examinar en los EIA es el conjunto de actividades dirigidas a analizar y conocer los riesgos o peligros que para las personas pueden generar el desarrollo de los POA, entonces esto debe incluir, entre otros aspectos, la afectación a los derechos humanos. De esta manera, diseñar los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de los

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 2015.

⁵³ 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 principio de desarrollo sostenible 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”*.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 1999.

efectos de los POA en los EIA debe reflejar el deber de protección que tiene el Estado en materia de garantía de los derechos humanos en el marco de las actividades económicas. En otras palabras, los EIA deben cumplir con la obligación de garantizar los derechos humanos en su faceta de protección (art. 2° C.P), lo que incluye la potestad que tiene el Estado en intervenir en la economía con la finalidad de garantizar la calidad de vida de los habitantes (art. 334 C.P).

b. El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no contempla la obligación del Estado de examinar el impacto de los POA en los derechos humanos de las poblaciones afectadas en los EIA

Como se expuso en el literal b del numeral 5.1.1. del presente escrito de subsanación de la demanda, objetivamente el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no prevé, en los EIA, la estimación de los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de las comunidades afectadas. En efecto, como ya explicamos, el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 establece que los EIA deben incluir los impactos que los POA generan en los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos. Sin embargo, estos elementos son muy limitados en su alcance, como explicamos al citar su regulación (reglamentaria), así como la descripción que la propia jurisprudencia (T-732 de 2016) ha realizado de dichos elementos.

Al respecto, en el elemento *abiótico*, se verifican los impactos geológicos, geomorfológicos, sobre los suelos y el uso de la tierra, hidrológicos, hidrogeológicos, las afectaciones al paisaje y atmosféricos. En el elemento *biótico* se examinan las diversas afectaciones que pueden tener los POA en los ecosistemas terrestres, los ecosistemas acuáticos y en las Áreas de Especial Interés Ambiental -AEIA-. Y, en el componente *socioeconómico* se estudian los impactos de los POA en los componentes demográfico, espacial, económico, cultural, arqueológico, político-organizativo, en las tendencias de desarrollo y los impactos en el reasentamiento de comunidades. No obstante, ninguno de ellos incluye la afectación a los derechos humanos.

A partir de lo anterior, se evidencia que la norma demandada no exige la verificación de los impactos de los POA en los derechos humanos de las comunidades afectadas. Al respecto, consideramos necesario reiterar que la referencia a las normas reglamentarias que desarrollan los elementos biótico, abiótico y socioeconómico previstos en la norma demandada no tiene como finalidad plantear que la inconstitucionalidad tiene origen en las normas reglamentarias. De lo que se trata es de demostrar de manera cierta y objetiva que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no incluye los impactos a los derechos humanos de las comunidades en los EIA. Y esto se ratifica por el hecho de que la propia Corte Constitucional, en la sentencia T-732 de 2016, al momento de describir los elementos de los EIA, evidencia de manera objetiva que los EIA no incluyen los impactos a los derechos humanos de las comunidades.

Además, en todo caso, la no inclusión de los impactos a los derechos humanos que pueden provocar los POA en los EIA no puede suplirse interpretativamente por parte de las autoridades administrativas encargadas de revisar los EIA en el proceso de licenciamiento ambiental. Lo anterior debido a que: las autoridades públicas están sometidas a lo estrictamente previsto en la Ley (principio de legalidad) y exigirles una ampliación de un requisito no previsto expresamente en la Ley podría conllevar una extralimitación de sus funciones (art. 6° C.P); la Constitución prevé que es inconstitucional que los funcionarios públicos exijan requisitos que no se encuentren

establecidos en la Ley (art. 85 C.P.); y exigir contenidos adicionales a los legales constituiría una limitación inconstitucional a la libertad de empresa, debido a que la Constitución ordena que las limitaciones a esta libertad deben ser configuradas exclusivamente por el Legislador (art. 333, inc. 5° C.P.).

c. Inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 al no incluir la obligación de verificar la afectación a los derechos humanos en los EIA

Como se desprende de la lectura de los artículos 2° y 334 de la Constitución, el deber de protección de los derechos humanos por parte del Estado es un mandato constitucional. Esto significa que el Estado incumple con su obligación de protección de derechos humanos cuando se le atribuye esas violaciones (a los derechos humanos) o cuando no adopta las medidas necesarias adecuadas para prevenir, investigar, sancionar y reparar los abusos cometidos por los particulares, incluidas las empresas.

Frente a esta última obligación, no solo basta con que el Estado adopte medidas legislativas para entender que la obligación de protección de derechos humanos se encuentra suplida. Por el contrario, es necesario que el Estado examine si estas normas legales cumplen con el estándar de protección para asegurar que las empresas respeten los derechos humanos; es decir, para proteger a las comunidades titulares de derechos humanos, así como a las empresas, es necesario aclarar, en la mayor medida posible, cuáles son las obligaciones que tienen los particulares y las empresas en materia de protección de derechos humanos en el marco de los POA.

En todo caso, la asignación de deberes a los particulares por medio de la legislación no conlleva que el Estado renuncie a sus obligaciones constitucionales de protección de derechos humanos. Por el contrario, si no asegura que las empresas que se encargan de realizar los EIA, en el marco de los POA que se pretendan realizar en el territorio, la infracción a los derechos humanos en que incurran las empresas no solo es responsabilidad de los privados, sino también del Estado, en calidad de garante de la protección de los derechos humanos de las poblaciones afectadas por los POA, más, si como lo sostiene el artículo 334 de la Constitución, el Estado es el director de la economía y, con base en esta facultad, puede intervenir en ella para garantizar la protección de los derechos humanos en las actividades económicas, entre las cuales se catalogan los POA que realicen las empresas en el territorio.

En el caso concreto del artículo 57 de la Ley 99 de 1993, el Estado no cumple plenamente con la obligación de intervenir en la economía con la finalidad de proteger intereses constitucionalmente relevantes como el ambiente y el bienestar de la sociedad. Esto debido a que, al no ordenar que se incluyan los impactos que pueden ocasionar los POA en los derechos humanos en la elaboración de los EIA, las autoridades competentes no puede verificarlos y, por tanto, se permitirían la realización de POAs que impacten derechos humanos en contravía de los estándares constitucionales en la materia.

La norma prevé que los criterios que se deben evaluar son los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos. Sin embargo, a pesar de que esta legislación se basa en mandatos constitucionalmente relevantes, su alcance es insuficiente, debido a que no ordenan revisar en los

EIA los impactos en los derechos humanos de la población afectada por los POA, pues normativamente el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no prevé esta obligación al momento de elaborar los -EIA- por parte de los obligados a realizarlo.

En este sentido, si el Estado tiene la obligación de proteger los derechos humanos (art. 2° C.P.) en el marco de las actividades económicas (art. 334 C.P), el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 incumple con dicha obligación constitucional, debido a que no tiene la finalidad de garantizar la protección de los derechos humanos, pues no ordena que en los EIA se realicen todos los estudios necesarios para verificar cuáles son los impactos que tienen lo POA en los derechos de las poblaciones afectadas. Por tal motivo, la norma es inconstitucional al incurrir en un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles.

- El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 incurre en una omisión legislativa relativa al no contemplar en los EIA los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de la población afectada

Como lo expusimos al comienzo del presente escrito, según la Corte, para demostrar la existencia de una omisión legislativa relativa, es necesario satisfacer una carga argumentativa en la que se debe probar cinco (5) elementos.⁵⁵ Para efectos de demostrar la carga argumentativa, a continuación anunciaremos cada uno de esos elementos y expondremos las razones por las cuales se satisface cada uno de ellos en el caso concreto.

(i) Primer elemento: Que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo. Al respecto, la omisión legislativa se predica del artículo 57 de la Ley 99 de 1993, el cual fue modificado por el artículo 178 de la Ley 1753 de 2015.⁵⁶

(ii) Segundo elemento. Que la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debía estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2021. Al respecto, la Corte Constitucional ha expuesto que son los siguientes: “(a) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad; (b) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (c) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión; (d) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y en consecuencia la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (e) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. Adicionalmente ha señalado que también se deben tener en cuenta dos exigencias más: vi) si la supuesta omisión emerge a primera vista de la norma propuesta, o (vii) si se está más bien, ante normas completas, coherentes y suficientes, que regulan situaciones distintas”

⁵⁶ La norma señala actualmente: “ARTÍCULO 57. 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”.

ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la carta.

La técnica de la omisión legislativa relativa radica en demostrar que la norma legal carece de un elemento importante y que dicha omisión conlleva que la norma sea inconstitucional. Por tal motivo, la Corte Constitucional ha expuesto que esta insuficiencia normativa puede entenderse: (i) como una exclusión de casos que, por ser asimilables a los contenidos en el texto normativo atacado, deben incluirse dentro de la norma; o, (ii) como una omisión de un ingrediente o condición en el texto legal que impida armonizar la norma demandada con las disposiciones constitucionales.

Consideramos que la omisión legislativa radica en esta última posibilidad, debido a que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, al omitir incluir en los EIA la verificación de los impactos que pueden tener los POA en los derechos humanos de la población afectada, no tiene una armonía con las disposiciones previstas en la Constitución Política. Al respecto, la obligación de verificar en los EIA los impactos a los derechos humanos que pueden tener los POA en las comunidades afectadas, se encuentra en los artículos 2°, 95, num. 1°, 333 y 334 de la Constitución, los cuales prevén, por una parte, el deber de los particulares de respetar los derechos humanos (art. 95, num. 1° C.P.) en actividades económicas (art. 333); y, por otra parte, la potestad que tiene el Estado para dirigir la economía, al intervenir en actividades relacionadas con la explotación de recursos renovables con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de las personas (334), y con la finalidad de proteger los derechos humanos de la población (art. 2° C.P.).

En este sentido, a pesar de que la norma pretenda, como finalidad constitucionalmente legítima, la verificación de los impactos en los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos que puedan provocar los POA en el territorio, al no incluir los impactos que pueden tener estas actividades en los derechos humanos de la población afectada por los POA, hace que la norma sea inconstitucional, debido a que la Constitución prevé, como se explicará más adelante, el deber de las empresas de proteger y no desconocer los derechos humanos en las actividades empresariales (arts. 95 num. 1° y 333 C.P.) y, a su vez, impide que el Estado cumpla con el deber de proteger los derechos humanos en el marco de las actividades económicas (arts. 2° y 334 C.P.)

(iii) Tercer elemento: Que la exclusión tácita o expresa de los casos o ingredientes carezca de una razón suficiente. Esto último supone verificar si el Legislador “contó con una razón suficiente para omitir algún elemento al momento de proferir la norma”. En este estadio del análisis la Corte debe definir si la omisión es producto de un ejercicio caprichoso o si por el contrario existen argumentos claros y precisos para obviar el aspecto que los demandantes echa de menos:

En la exposición de motivos de la Ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, no se evidencia una justificación razonable para la exclusión de los impactos que pueden tener los derechos humanos como consecuencia de los POA en los EIA. Al respecto, la exposición de motivos del proyecto de ley muestra la necesidad genérica de modificar el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 con la finalidad de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible revise “los términos de referencia para la elaboración de estudios de impacto ambiental para las actividades de exploración y producción de hidrocarburos costa afuera, para la generación eléctrica y para

las líneas de transmisión de energía y se elaborarán los criterios de evaluación de los estudios de impacto ambiental.”⁵⁷

Con la finalidad de evaluar los impactos ambientales en materia minero energética, el Congreso de la República estimó necesario realizar diversas modificaciones en materia de licenciamiento ambiental y EIA. Al respecto, se expuso lo siguiente:

*“Licenciamiento ambiental: en el marco del fortalecimiento del proceso de licenciamiento ambiental se realizarán las siguientes acciones: 1) unificar los criterios que usan las autoridades ambientales para el licenciamiento; 2) **actualizar los términos de referencia para la realización del Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) y los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos estratégicos**; 3) establecer un registro nacional único de consultores certificados para la elaboración de los instrumentos de evaluación, incluyendo los Planes de Manejo Ambiental (PMA), el DDA y el EIA; 4) **ajustar los procedimientos y manuales usados en la evaluación de EIA con lineamientos de buenas prácticas de la OCDE**; 5) incrementar las visitas de seguimiento de proyectos licenciados; 6) modificar el alcance del Informe de Cumplimiento Ambiental; y 7) fortalecer los procesos de participación ciudadana. Las acciones tendientes a hacer más eficientes los procesos de licenciamiento ambiental deberá ir en procura de mejorar los estándares y el cumplimiento de los objetivos ambientales”.*⁵⁸

A pesar de que en el Congreso de la República se expuso la necesidad de actualizar los términos de referencia de los EIA, incluso a las prácticas de la OCDE sobre la materia, el Legislador no discutió sobre los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos que se encuentran en la norma demandada. En este sentido, como se observa en las gacetas 223 del 22 de abril de 2015⁵⁹ y 114 del 17 de marzo de 2015,⁶⁰ las proposiciones sobre las diversas modificaciones de este artículo versaron sobre: (i) la reducción del término que tiene la autoridad ambiental para fijar los términos del EIA cuando se realice la solicitud por parte del interesado⁶¹, (ii) la eliminación de los estudios de impacto ambiental por parte de algunos congresistas⁶² o (iii) la adición de un párrafo relacionado con el control y eliminación del Chikunguña.⁶³

⁵⁷ Gaceta del Congreso N° 33 del 17 de febrero de 2015. P. 33. Disponible en:

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_33.pdf

⁵⁸ Congreso de la República. Gaceta del Congreso N° 33 del 17 de febrero de 2015. Página 336.

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_33.pdf

⁵⁹ Congreso de la República. Gaceta N° 223 del 22 de abril de 2015. P. 13. Disponible en:

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_223.pdf

⁶⁰ Congreso de la República. Gaceta N° 114 del 17 de marzo de 2015. P. 18 y 19. Disponible en:

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_114.pdf

⁶¹ Congreso de la República. Gaceta N° 223 del 22 de abril de 2015. P. 140. Disponible en:

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_223.pdf

⁶² Congreso de la República. Gaceta N° 223 del 22 de abril de 2015. P. 140. Disponible en:

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_223.pdf

⁶³ Congreso de la República. Gaceta N° 114 del 17 de marzo de 2015. P. 18 y 19. Disponible en:

http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2015/gaceta_114.pdf

En consecuencia, en la revisión del proceso legislativo que dio origen a la Ley 1753 de 2015, que, a su vez, modificó el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 sobre los EIA, se observa que el Congreso de la República, en primer lugar, no discutió sobre los contenidos de los componentes bióticos, abióticos y socioeconómicos del EIA y, por ello, en segundo lugar, no existió una razón suficiente para excluir, en la elaboración de los contenidos del EIA, el impacto que tienen los POA en los derechos humanos de las comunidades afectadas. En este sentido, se evidencia que la omisión de incluir los impactos producen los POA en los derechos humanos en los EIA responde a un ejercicio caprichoso del legislador, pues, como se demostró, no existen argumentos claros y precisos para no incluir estos impactos en los EIA regulados en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993.

(iv) Cuarto elemento: Que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma: De conformidad con el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, los EIA deberán contener, cuando menos, la descripción del POA y los impactos a los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos que se pueden presentar en su ejecución en el territorio. Debido a estos componentes, los EIA han sido considerados por la Corte Constitucional, en la sentencia C-746 de 2012, como el principal instrumento de prevención del daño en el medio ambiente.⁶⁴

Los elementos concretos que se estudian en la revisión de los componentes de los EIA descritos en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 se encuentran desarrollados en el Decreto 1076 de 2016 y la Resolución 1402 de 2018. Estas normas establecen que en el elemento *abiótico*, se verifican los impactos geológicos, geomorfológicos, sobre los suelos y el uso de la tierra, hidrológicos, hidrogeológicos, las afectaciones al paisaje y atmosféricos. Por su parte, en el elemento *biótico* se examinan las diversas afectaciones que pueden tener los POA en los ecosistemas terrestres, los ecosistemas acuáticos y en las Áreas de Especial Interés Ambiental -AEIA-. Asimismo, en el componente socioeconómico se estudian los impactos de los POA en los componentes demográfico, espacial, económico, cultural, arqueológico, político-organizativo, en las tendencias de desarrollo y los impactos en el reasentamiento de comunidades.

Esta referencia a los contenidos de los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos, desarrollados en el decreto 1076 de 2016 y en la Resolución 1402 de 2018, permite demostrar que la inconstitucionalidad de la norma no se encuentre en las normas de rango reglamentario que desarrollan el artículo 57 de la Ley 99 de 1993. Al contrario, verificar estos contenidos permite entender, con certeza y de manera suficiente, que objetivamente el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no prevé el estudio de los impactos que provocan los POA en los derechos humanos de las comunidades afectadas en los EIA, porque los omite dentro de su regulación.

En otras palabras, se evidencia que las normas reglamentarias no prevén los impactos a los derechos humanos, debido a que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no ordena estudiarlos en los EIA. Es decir, la omisión en incluir los impactos en los derechos humanos en los elementos de los EIA se desprende directamente de la interpretación propia del artículo 57 de la Ley 99 de 1993.

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-746 de 2016.

Así, de los elementos *bióticos* y *abióticos* previstos en la norma, se observa que los EIA se enfocan específicamente en determinar los impactos que tienen los POA sobre los recursos naturales. Y frente al criterio *socioeconómico*, la norma se refiere específicamente a las implicaciones sociales, económicas, culturales y simbólicas derivadas de los POA en la comunidad; es decir, se trata de verificar los cambios en la producción, empleabilidad y demás relaciones de mercado territoriales propios de la comunidad afectada por los POA.

Por su parte, la evaluación de los derechos humanos tiene la finalidad de verificar, en primer lugar, el estado del goce efectivo de los derechos humanos de la población con anterioridad a la ejecución de los POA y, en segundo lugar, cómo su ejecución altera estas garantías teniendo en cuenta los desarrollos normativos nacionales, internacionales y jurisprudenciales del ordenamiento jurídico en materia de derechos humanos. En este sentido, se trata de la revisión específica de los impactos que tienen los POA sobre los estándares de goce efectivo de los derechos humanos de las personas afectadas con base en los mandatos internacionales y nacionales en materia de derechos humanos, los cuales no se encuentran incluidos en la norma demandada.

De hecho, la omisión del estudio de los impactos que pueden sufrir los derechos humanos de las comunidades como consecuencia de la ejecución de los POA ha conllevado que las comunidades acudan a acciones judiciales con la finalidad de que la rama judicial proteja y ordene reparación a los derechos humanos que fueron afectados en el marco de los POA, a pesar de cumplir con requisitos de licenciamiento ambiental. Por ejemplo, en las sentencias **T-154 de 2013** y **T-236 de 2017**, la Corte Constitucional encontró que, a pesar del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la licencia ambiental concedida, se produjeron daños a la salud y a otros derechos humanos de las personas, debido a que las afectaciones a los derechos humanos no fueron gestionadas de manera debida, pues no fueron incluidos en los EIA.

(v) Quinto elemento. La existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

En este apartado se explicará que la Constitución, por una parte, le impone el deber al Legislador de concretar las obligaciones de los particulares para respetar los derechos humanos en el ámbito económico y empresarial; y, por la otra, le asigna el deber de regular las facultades que tiene el Estado en el ámbito del manejo de la economía con la finalidad de proteger los derechos humanos. Lo anterior, con la finalidad de evidenciar la existencia de obligaciones asignadas por el Constituyente al Congreso de la República para legislar sobre estas materias.

Frente al **deber que tiene el legislador para determinar la obligación que tienen los particulares de respetar y proteger los derechos humanos**, el artículo 95 num. 1° de la Constitución dispone que son deberes de la persona y del ciudadano “*respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios*”.⁶⁵ Con base en ello, la Corte Constitucional ha considerado que las personas no sólo son titulares de derechos sino también es sujeto de obligaciones, entre ellas, la de

⁶⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 95, num. 1°.

respetar los derechos humanos de los demás.⁶⁶ Por su parte, el artículo 333 de la Constitución establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres “dentro de los límites del bien común”;⁶⁷ que la empresa, como base de desarrollo, “tiene una función social que implica obligaciones”;⁶⁸ y que la ley “determinará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.⁶⁹ En consecuencia, a pesar de que la actividad económica sea libre, debe respetar el marco constitucional y legal y, dentro de esta, garantizar uno de sus fines esenciales (artículo 2, C.N.), el respeto a los derechos humanos.⁷⁰

De conformidad con los artículos 95 num. 1° y 333, la Constitución Política expone, de manera general, el deber a los particulares de proteger los derechos humanos y, además, prevé que el respeto a los derechos humanos se convierte en una limitación a las libertades económicas y de empresa. Así, a partir de estas cláusulas constitucionales, la Corte Constitucional ha indicado que “los derechos no generan únicamente obligaciones en cabeza del Estado” y, por tanto, las empresas “deben actuar de conformidad con la protección al ambiente y los derechos de las personas que habitan en las zonas en las que pueden generar alguna afectación.”⁷¹ Al respecto, la Corte Constitucional ha expuesto lo siguiente:

“En el marco de un Estado Social de Derecho, que promociona la igualdad, no sólo ante la ley, sino también a través de la superación de las desigualdades reales, los derechos no generan únicamente obligaciones en cabeza del Estado. Los particulares están obligados a no interferir en el goce de derechos y especialmente, las empresas, deben actuar de conformidad con la protección del ambiente y los derechos de las personas que habitan en las zonas en las que pueden generar alguna afectación. (...)”⁷² (Subrayado adicionado al texto)

A partir de lo anterior, la Corte Constitucional le ha asignado responsabilidades a las empresas por desconocer los derechos humanos de las poblaciones afectadas por los POA. Por ejemplo, en la sentencia SU-123 de 2018, la Corte Constitucional encontró que la empresa accionada no tuvo en cuenta los *Principios Ruggie* en el deber de diligencia en la protección del derecho fundamental a la consulta previa del pueblo Awá - La Cabaña.⁷³ En ese caso, la Corte encontró que los *-Principios*

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-341 de 2016. La Corte, en esta sentencia, expuso que “La persona humana no sólo es titular de derechos sino que también es sujeto de deberes u obligaciones imprescindibles para la convivencia social. Bajo ese entendido, el texto constitucional no solo establece la organización política básica del Estado y garantiza los derechos y las libertades públicas, sino que, además, constituye un marco general de conducta que vincular directamente a los particulares, sometiéndolos, en sus actuaciones, al acatamiento de la Constitución y las leyes (Arts. 4 y 6 CP).”

⁶⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 333 inc. 1°.

⁶⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 333 inc. 3°.

⁶⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 333 inc. 5°.

⁷⁰ Por ejemplo, la Corte Constitucional en la sentencia T-341 de 2016 desarrolló el deber de los particulares de protección del ambiente, aun ante la limitación de su actividad económica.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2016.

⁷² Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2016.

⁷³ En particular, en la citada sentencia SU-123 de 2018, la Corte encontró que no se cumplieron las obligaciones de debida diligencia (principios Ruggie) por parte de la empresa accionada debido a que: (i) únicamente se afianzó en las certificaciones de presencia ancestral del Ministerio del Interior y no realizó labores de debida diligencia en el reconocimiento de comunidades que podrían ser afectadas por la ejecución de proyectos extractivos; (ii) consideró que la empresa no observó el deber de diligencia sobre las tierras, territorios y recursos naturales, al considerar que no debía consultar con la comunidad, debido a que estas tierras se encontraban fuera del polígono del proyecto; e, (iii), incumplió el deber de diligencia

Ruggie-, a pesar de que a la luz del derecho internacional no están incluidos en un tratado internacional y no imponen obligaciones directas a los Estados, dotan de contenido a las cláusulas constitucionales que expresan el deber genérico de los particulares de respetar y garantizar los derechos humanos (art. 95 num. 1°) y establecen limitaciones a las empresas en materia de respeto a los derechos humanos (art. 333 C.P.).⁷⁴

En consecuencia, de acuerdo con los artículos 95 num. 1° y 333 de la Constitución en concordancia con el principio 19 de los *Principios Ruggie* (deber de los particulares de integrar en los estudios de impacto ambiental las afectaciones a los derechos humanos), los particulares y las empresas que puedan provocar consecuencias negativas en los derechos humanos de la población afectada con los POA deben tener en cuenta tanto las consecuencias reales como las potenciales, las cuales deben prevenirse o mitigarse mediante la identificación de sus impactos en los EIA.

Por su parte, en torno al **deber del Estado de proteger los derechos humanos**, el artículo 2° de la Constitución Política prevé que le corresponde al Estado, entre otras obligaciones, “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (...)*.”⁷⁵ Con base en esta norma constitucional, la Corte Constitucional ha encontrado que le corresponde al Estado garantizar y proteger los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional.⁷⁶ Para la Corte, este deber de protección se despliega en tres (3) facetas a saber: (i) la obligación de respeto, que demandan la abstención del Estado para el goce de derechos; (ii) la obligación de protección, que consiste en impedir que otras personas o sujetos los vulneren; y, (iii) la obligación de garantía, que ordenan acciones concretas por parte del Estado para asegurar su goce efectivo.⁷⁷

La Constitución prevé de manera particular la obligación de respeto de los derechos humanos en actividades económicas en el artículo 334 de la Constitución. Este artículo establece que “*la dirección general de la economía estará a cargo del Estado*” y, con base en esta potestad, deberá garantizar, entre otros fines constitucionalmente importantes, “*el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*” y “*la preservación de un ambiente sano*”, lo que conlleva la garantía de los derechos humanos, incluso en asuntos relacionados con el medio ambiente.

Al respecto, debido a que gran parte de las actividades que se desarrollan en materia ambiental tiene fines económicos (p. ej. los POA que requieren licencia ambiental para explotación de recursos naturales), este tipo de actividades deben respetar los diferentes mandatos constitucionales, entre ellos, la garantía de la protección de los derechos humanos de las poblaciones afectadas. En este sentido, la exigencia de los EIA es una potestad que tiene el Estado, en su función de director de la economía, para intervenir “*en la explotación de los recursos naturales*”, con la finalidad de conseguir “*en el plano nacional y territorial (...)* el mejoramiento

en consultar, debido a que no tuvo en cuenta la normatividad que establece el deber de consultar cuando existe una afectación directa a los pueblos étnicos. Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018.

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-732 de 2016.

⁷⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 2° inc. 2°.

⁷⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-690 de 2017.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencias T-690 de 2017 y C-579 de 2013.

de la calidad de vida de los habitantes” (art. 334 inc. 1° C.P.), tal y como lo advirtió la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 1999 cuando definió los EIA como “el proceso a cargo de la autoridad ambiental, dirigido a determinar, estimar y valorar sistemáticamente los efectos o consecuencias negativas que para el hombre, los recursos naturales renovables y el ambiente se pueden derivar de las acciones destinadas a la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que requiere de la aprobación de aquella.”⁷⁸

En este sentido, del artículo 334 de la Constitución se deriva la obligación que tiene el Estado de intervenir en la economía para garantizar la protección de los derechos humanos. Tal y como lo ha expuesto la propia Corte Constitucional, nuestro ordenamiento constitucional rechaza una propuesta de desarrollo económico donde exclusivamente impera un modelo de crecimiento económico infinito. Por el contrario, nuestro modelo constitucional apuesta por un proceso económico que, además de garantizar la racionalización de la economía y la distribución equitativa de los recursos, tiene la finalidad de proteger el ambiente,⁷⁹ su entorno y los derechos humanos de las comunidades que lo rodean.⁸⁰

En consecuencia, si lo que se pretende examinar en los EIA es el conjunto de actividades dirigidas a analizar y conocer los riesgos o peligros que se pueden generar por el desarrollo de los POA y diseñar los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de los efectos de los POA, entonces los EIA son una expresión del deber protección que tiene el Estado en materia de garantía de los derechos humanos en el marco de las actividades económicas. En otras palabras, los EIA son una expresión de la obligación de garantizar los derechos humanos en su faceta de protección (art. 2° C.P), que se cumple bajo la potestad que tiene el Estado en intervenir en la economía con la finalidad de garantizar la calidad de vida de los habitantes (art. 334 C.P).

En conclusión, se observa que la Constitución al: (i) prever que los particulares y las empresas tienen el deber de respetar los derechos humanos (art. 95 num. 1° C.P.), y que estos se constituyen en una limitación a la libertad de empresa (art. 333 C.P.), y (ii) disponer que, en el marco de la potestad que tiene el Estado para dirigir la economía (art. 334 C.P.), este tiene el deber de proteger los derechos humanos (art. 2° C.P), permite entender con claridad que la no inclusión en los EIA de los impactos que tienen los POA en los derechos humanos, hace que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 omita incluir un ingrediente o condición que resulta esencial para armonizar ese texto legal con los mandatos de la Constitución Política.

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 1999.

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 2015.

⁸⁰ 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 principio de desarrollo sostenible deber 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”.

(ii) Segundo elemento: *Que exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Congreso que resulta omitido, pues se constata que el Legislador (a) excluyó un caso equivalente o asimilable o (b) dejó de incluir un elemento o ingrediente normativo. Ciertamente, como lo resaltó la Corte en la Sentencia C-083 de 2018, solo se configura una omisión legislativa relativa cuando el legislador incumple una concreta “obligación de hacer” prevista en la Constitución*

El inciso 5° del artículo 333 y el inc. 1° del artículo 334 de la Constitución prevén la obligación del Estado de intervenir en la economía con la finalidad de proteger los derechos humanos. En efecto, el inciso 5° del artículo 333 dispone que *“La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”*. A partir de esta norma, la Corte Constitucional, en la sentencia C-263 de 2011, expuso que:

“la definición de los elementos básicos de las limitaciones a las libertades económicas corresponde exclusivamente al legislador, es decir, es una materia sujeta a reserva de ley, lo que significa que es deber del Legislador definir los instrumentos de intervención en la economía, sus límites y la forma cómo las demás autoridades públicas pueden participar en la regulación de las actividades económicas; y, en segundo lugar, el Ejecutivo interviene en la regulación de la economía en ejercicio de su potestad reglamentaria y de inspección, vigilancia y control, pero, su participación debe sujetarse a la ley, ya que el Ejecutivo solamente puede llevar a cabo una concreción administrativa de los elementos centrales definidos previamente por la Ley.”⁸¹ (negrilla adicionada al texto)

Este deber impuesto por parte del constituyente al legislador responde, en primer lugar, a la satisfacción de principios constitucionales, tales como el democrático y *pro libertate*,⁸² y, en segundo lugar, a la protección de los derechos a la libertad de empresa e iniciativa privada previstos en mandatos, tales como *“nadie podrá exigir permisos previos o requisitos, sin autorización de la ley”* (art. 333 inc. 1° C.P.) y que *“la ley determinará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”* (art. 333 inc. 5°). En este sentido, del artículo 333 de la Constitución, en palabras de la Corte Constitucional, se desprende *“el deber del legislador de definir los instrumentos de intervención en la economía, sus límites y la forma cómo las demás autoridades públicas pueden participar en la regulación de las actividades económicas.”⁸³*

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 2011.

⁸² Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 2011.

⁸³ Corte Constitucional. Sentencias C-263 de 2011, C-352 de 2009 y C-692 de 2007. En esta última sentencia, a modo de ejemplo, la Corte enunció las siguientes materias donde se evidencia el deber del legislador de regular con la finalidad de intervenir en la economía: *“Al legislador le corresponde (i) dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (C.P. art. 150-19-d); (ii) dictar las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le han sido atribuidas (C.P. arts. 150-8 y 189-24); (iii) regular la forma de intervención económica del Estado (C.P. arts. 189-25, 334 y 335); (iv) dictar las normas que regirán la prestación de los servicios públicos; y (v) dictar las normas con sujeción a las cuales el Gobierno puede intervenir en las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (C.P. art. 335)”*.

Este deber, según el inciso 5° del artículo 333 de la Constitución, está limitado por “*el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación*”. La Corte Constitucional ha explicado que estas limitaciones, en todo caso, deben responder a criterios de razonabilidad e igualdad y, por tanto, cualquier limitación de las libertades económicas debe: (a) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada; (b) obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución; y, (c) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.⁸⁴

Frente a la expresión “*interés social*”, la Corte Constitucional, en la sentencia C-053 de 2001, tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre los conceptos “*interés general*” e “*interés social*”, los cuales, a la luz del derecho constitucional son distintos. Para la Corte Constitucional:

*“El concepto de interés general es una cláusula más indeterminada cuyo contenido ha de hacerse explícito en cada caso concreto. Entre tanto el de ‘interés social’, que la Constitución emplea en sus artículos 51, 58 62, 333 y 365, es una concreción del interés general que se relaciona de manera inmediata con la definición del Estado como social y de derecho (art. 1°). En tal medida, el apelativo social le imprime una finalidad y un límite a la actividad estatal, determinando, específicamente, las condiciones dentro de las cuales los intereses económicos particulares son susceptibles de protección. Así, este conjunto de garantías que otorga el Estado implican, a su vez, una necesaria intervención social de su parte, que tiene como **finalidad inmediata y directa y como límite constitucionalmente exigibles**, el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. En particular, de las menos favorecidas.”⁸⁵*

En este sentido, para la Corte Constitucional, la expresión “*interés social*” tiene una relación directa con el “*mejoramiento de las condiciones de vida de las personas*” (artículo 334, C.N.) lo cual, a su vez, significa la garantía y protección de los derechos humanos de las personas. En consecuencia, una de las limitaciones de la libertad económica es la protección de los derechos humanos de las personas que pueden ser afectados por dicha libertad.

Para el caso concreto, lo anterior significa que la Constitución impone el deber al Legislador de delimitar las actividades económicas, como las exploratorias y extractivas (POA) en el ambiente, con la finalidad de proteger los derechos humanos de las personas que habitan el territorio donde se realizarán estas intervenciones en el ambiente.

Por su parte, el inciso 1° del artículo 334 de la Constitución establece que el Estado intervendrá en la economía “*por mandato de la ley*” en determinadas materias para “*racionalizar la economía*” con la finalidad de conseguir “*en el plano nacional y territorial*”, entre otros, “*el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*”.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-150 de 2003, manifestó que la intervención estatal en el ámbito económico obedece al cumplimiento de diversas funciones. La Corte consideró que, en uso

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 2011.

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 2001.

de los actos de intervención, el Estado puede someter a los actores económicos a un régimen de declaración; a un régimen de reglamentación donde se fijen las condiciones para realizar una actividad económica; a un régimen de autorización previa que impida el ejercicio de una actividad económica sin que medie un acto de autoridad pública que lo permita, entre otras.⁸⁶

En consecuencia, la Corte Constitucional entendió que el modelo económico previsto en la Constitución no tiene un contenido neutro.⁸⁷ Pues ha expuesto que la adscripción de competencias para intervenir en la dirección de la economía deben garantizar, por una parte, la libertad de empresa, el cumplimiento de los límites que le son propios y, por la otra, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, entre otros.⁸⁸ En este sentido, la cláusula general a favor del Estado para intervenir en la economía (art. 334, inc. 1º) le imprime, a su vez, la obligación de proteger bienes y valores constitucionalmente importantes, tales como la protección de los derechos humanos -expresión de la finalidad de “*mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*” prevista en el artículo 334 superior-. Así, debido a que esta intervención en la economía, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, la debe realizar de manera exclusiva el legislador, se desprende, entonces, el artículo 334 de la Constitución le ordena expresamente al Legislador intervenir en la economía con la finalidad de proteger los derechos humanos de las personas en el territorio.

En conclusión, se observa que en los artículos 333 y 334 de la Constitución se evidencia un deber del legislador de incluir los impactos que pueden causar los POA en los derechos humanos de las poblaciones donde se pretenda realizar estas actividades en los estudios de impacto ambiental -EIA-.

En consecuencia, se observa que existe una exclusión injustificada en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 debido a que únicamente incluye los impactos a los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos y no tiene en cuenta las afectaciones a los derechos humanos que pueden sufrir las comunidades debido a la ejecución de los POA en su territorio, las cuales, como se ha observado, deben estar incluidas en la elaboración de los EIA.

1.7. La demanda no es clara respecto si se cuestiona su contenido o la interpretaciones que las autoridades administrativas hacen de la valoración del componente socioeconómico previsto en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993

Finalmente, en la consideración jurídica 74 del auto inadmisorio de la demanda se expresa que en el texto de la demanda “*no es posible identificar si los ciudadanos cuestionan la norma por su contenido o por la interpretación que las autoridades administrativas hacen de la valoración del componente socioeconómico en su reglamentación y metodología de evaluación.*”

Al respecto, es necesario precisar que la referencia a la reglamentación del elemento socioeconómico de los EIA prevista en el Decreto 1076 de 2015 y la Resolución 1402 de 2018

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-186 de 2011.

⁸⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010.

⁸⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2010.

tiene la finalidad de demostrar que de la interpretación del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no incluye la obligación de que en los EIA se valoren los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de la población afectada. Así, el propósito de citar las normas reglamentarias en la exposición de la demanda consiste en demostrar que *objetivamente* del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no se deriva el mandato de estudiar los impactos que tienen los POA en los derechos humanos en el marco del EIA; y, además, exponer el contexto normativo en que se desarrolla el criterio socioeconómicos previsto en el artículos 57 de la Ley 99 de 1993 con la finalidad de, precisamente, de otorgar certeza que la interpretación de la norma impugnada en la demanda.

En este sentido, la acción de inconstitucionalidad no está dirigida a revisar la constitucionalidad de las interpretaciones realizadas por las autoridades administrativas, sino, por el contrario, se trata de probar objetivamente que el componente socioeconómico de los EIA no tiene la finalidad de verificar los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de las comunidades donde se realizarán estas actividades, porque precisamente su propio desarrollo así lo demuestra.

2. En relación con el cumplimiento del requisito de certeza

En la consideración jurídica 75, el auto inadmisorio señala que los reparos contra la expresión “socioeconómicos” se basan en la reglamentación de este elemento y en las apreciaciones particulares de este concepto, lo que hace que no se evidencie la inconstitucionalidad a partir de una lectura objetiva de la norma, sino desde una interpretación subjetiva de la demanda.

En efecto, en la página 37 del escrito de demanda se hace referencia a la reglamentación de los criterios bióticos, abióticos y socioeconómicos del inciso primero del artículo 57 de la Ley 99 de 1993, desarrollada en el 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 y se toman otras determinaciones*”.

La referencia a estas reglamentaciones tiene precisamente la finalidad de demostrar que de la interpretación del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 efectivamente no se desprende la obligación de que en los EIA se valoren los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de la población afectada. Es decir, la propia reglamentación es la *prueba* de que no se trata de una apreciación subjetiva, sino de que objetivamente la norma legal no incluye el contenido que se alega como omitido. Así, la referencia a la reglamentación no tiene la finalidad de evidenciar que el déficit proviene de la reglamentación, sino que nace de la norma de rango legal y se proyecta en la propia reglamentación.

En efecto, el Decreto 1076 de 2015 y la Resolución 1402 de 2018 hacen referencia a los contenidos que deben estudiarse al momento de verificar los EIA en los POA. Estos contenidos no incluyen los impactos que pueden sufrir las comunidades afectadas en sus derechos humanos como consecuencia de la realización de los POA en el territorio.

Así, el propósito de citar las normas reglamentarias en la exposición de la demanda tiene la finalidad de mostrar, en primer lugar, que objetivamente del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no se deriva el mandato legal de estudiar los impactos que tienen los POA en los derechos humanos

en el marco del EIA; y, en segundo lugar, de exponer el contexto normativo en que se desarrollan los criterios bióticos, abióticos y socioeconómicos previstos en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 con la finalidad de, precisamente, otorgar certeza a la interpretación de la norma impugnada en la demanda.

De esta manera, la cita de las normas de carácter reglamentario contribuye a demostrar, por una parte, que la interpretación de la norma demandada es cierta, razón por la que no es una interpretación subjetiva de los demandantes; y, por la otra, demostrar que, al incluir los impactos en los derechos humanos en los EIA, los encargados de realizarlos y las autoridades administrativas que deberían exigirlos no están obligadas a tener en cuenta la afectación a los derechos humanos en la revisión de los EIA. En consecuencia, consideramos que la no evaluación de los impactos a los derechos humanos provocados por los POA en los EIA no surge de una interpretación subjetiva de la norma, sino, por el contrario, de una lectura objetiva y demostrada del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 -y en general del ordenamiento jurídico-.

3. En relación con el cumplimiento del requisito de especificidad

En las consideraciones jurídicas 76 y 77, el auto inadmisorio señala que la demanda no satisface el requisito de especificidad, por las siguientes razones:

“76. El cargo incumple el requisito de especificidad porque los actores no presentan reparos concretos y precisos que permitan evidenciar cómo cada artículo constitucional es vulnerado por las expresiones acusadas. Incluso, a pesar de considerar infringidos los artículos 7 y 74 de la Constitución y 13 de la CADH estos no se desarrollan en el desarrollo de la argumentación. Por lo tanto, se requiere de un esfuerzo argumentativo mayor y más detallado orientado a explicar cómo el texto cuestionado, por sí solo, vulnera cada uno de los artículos de la Constitución señalados.

77. A lo anterior se suma que los demandantes tampoco dan argumentos frente a la presunta vulneración del artículo 93 constitucional, que establece el bloque de constitucionalidad. Pues, como se indicó en el cargo anterior, la mera referencia a la desatención de normas, conceptos o interpretaciones de derecho internacional no conduce necesariamente a que la Corte deba incluir los mencionados instrumentos como parámetro de control de constitucionalidad, por cuanto ello exige un mínimo de ejercicio argumentativo para demostrar que han sido ratificados por Colombia, que se relacionan con los derechos humanos cuya limitación se prohíbe en estados de excepción y que existe necesidad de que se integren como parámetro de control.”

Frente al **primer reparo realizado en el auto** respecto de los artículos 7 y 74 de la Constitución Política y 13 de la CADH, estas normas, particularmente los artículos 74 superior y 13 de la CADH, hacen referencia al derecho fundamental al acceso a la información pública y a la libertad de expresión. Por este motivo, a pesar de que se encuentran enunciadas, tal y como lo afirma el auto admisorio de la demanda, no están explicadas, debido a que no son normas constitucionales e internacionales que pueden servir, en el caso concreto, como parámetro de control de

constitucionalidad. Por tal motivo, estas normas no se deben tener en cuenta al momento de realizar el juicio de constitucionalidad propuesto ante la Corte Constitucional.

Por su parte, **frente al segundo reparo de inadmisión**, en la demanda se considera que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 desconoce el artículo 93 de la Constitución -bloque de constitucionalidad- por estar en contravía de los artículos 1.1 de la CADH, 2.1 del PIDESC y 2.1. del PIDCP, debido a que estas normas ordenan a los Estados el deber de adoptar las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias con la finalidad de proteger los derechos humanos. A continuación, como se expuso en el cumplimiento del requisito de claridad, los artículos 2.1 del PIDESC y 2.1 del PIDCP no tienen la finalidad de servir como parámetro de control de constitucionalidad en el caso concreto. Por tal motivo, únicamente exponemos las oportunidades en donde la Corte Constitucional ha entendido que la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad.

Sobre la **Convención Americana de Derechos Humanos** como instrumento que integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, la Constitución Política, en el inciso 1° del artículo 93, expone que para que un tratado internacional sea parte del bloque de constitucionalidad debe cumplir con tres requisitos: (i) ser ratificado por el Estado Colombiano; (ii) que reconozcan derechos humanos; y, (iii) que estos no puedan ser suspendidos en escenarios de estados de excepción. A partir de estos requisitos, la Corte Constitucional ha considerado que la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad. Al respecto, en las sentencias **C-146 de 2021**, **C-452 de 2016**, **C-028 de 2006**, **C-802 de 2002** y **C-774 de 2001**, entre otras, ha reconocido que este instrumento internacional cumple con los requisitos previstos en el artículo 93 numeral 1°, debido a que (i) ha sido incorporado al ordenamiento interno mediante la Ley 16 de 1972, y (ii) protege derechos humanos que no pueden suspenderse en estados de excepción. Por tal motivo, se constituye en una norma parámetro de control de constitucionalidad que debe leerse junto con las normas constitucionales.⁸⁹

En este sentido, se observa que CADH hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto previsto en el artículo 93, inciso 1° de la Constitución Política, debido a que (i) fueron ratificados por el Estado colombiano; (i) se trata de tratados internacionales que desarrollan y protegen derechos humanos; y, (ii) tienen la cláusula de intangibilidad prohibición de suspensión de estos derechos en el marco de los estados de excepción.

Por su parte, frente a la Opinión Consultiva OC-23/17, **solicitada por el propio Estado colombiano a la CorteIDH**, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha aceptado que las decisiones de la Corte IDH constituyen un criterio hermenéutico relevante para la interpretación de la CADH. Por ejemplo, en la sentencia C-370 de 2006, al estudiar los derechos de las víctimas

⁸⁹ Al respecto, la sentencia C-146 de 2021 expuso lo siguiente. “Como se explicó, la jurisprudencia constitucional ha sido constante al señalar que la CADH hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, en tanto satisface los requisitos del artículo 93 constitucional. En consecuencia, la CADH tiene rango constitucional y sus disposiciones sirven de parámetro de constitucionalidad para analizar la validez de las normas infra constitucionales y, además, es criterio hermenéutico de las normas constitucionales. Así, queda descartada cualquier aproximación o decisión que implique otorgar rango supra constitucional a la CADH. Por ende, la CADH no puede ser usada como parámetro de calidez, directo y exclusivo, de la normativa nacional. Por el contrario, las disposiciones convencionales deben ser interpretadas de manera sistemática con las demás normas que integran el bloque de constitucionalidad y en armonía con lo previsto por la Constitución Política. Esto, sin perjuicio del deber del Estado colombiano de cumplir sus obligaciones sobre derechos humanos contenidas en la CADH.”

a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición en el marco de graves violaciones contra el DIDDHH y el DIH, la Corte Constitucional tomó como referencia algunas decisiones de la Corte IDH, al considerar que son una fuente de derecho internacional **vinculante** para Colombia, debido a que constituyen un criterio hermenéutico relevante. Así, frente a este asunto, la Corte Constitucional ha expuesto que:

“En conclusión, la línea jurisprudencial trazada por la Corte ha sido pacífica y reiterada en afirmar que la jurisprudencia proferida por organismos internacionales, y en este caso en particular por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sirve como criterio relevante que se debe tener en cuenta para fijar el alcance y contenido de los derechos y deberes que se encuentran consagrados en el ordenamiento jurídico interno. No obstante, también ha dicho que el alcance de estas decisiones en la interpretación de los derechos fundamentales debe ser sistemática, en concordancia con las reglas constitucionales y que además cuando se usen precedentes de derecho internacional como criterio hermenéutico se deben analizar las circunstancias de cada caso particular para establecer su aplicabilidad.”⁹⁰

A partir de lo anterior, es necesario entender que la Opinión Consultiva OC-23/17 es un criterio hermenéutico relevante para la solución del presente asunto, por las siguientes razones.

- Se trata de una opinión consultiva **solicitada directamente por el propio Estado Colombiano** respecto a las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en relación con la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal -alcance de los arts. 4.1 y 5.1 de la CADH, en relación con los arts. 1.1 y 2 de la CADH-; y en las que la Corte IDH señaló que el cambio climático es un daño significativo que atenta contra esos derechos y contra el derecho a un ambiente sano.
- Se trata de la interpretación de normas de la CADH, que es un tratado internacional aprobado por Colombia (Ley 16 de 1972) y ratificado el 31 de julio de 1973, el cual, a su vez, contiene garantías que no pueden ser limitadas en estados de excepción (**C-070 de 2009** y artículo 27 de la CADH) y, por tanto, hacen parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido (**C-146 de 2021**). Además, la Corte Constitucional ha reconocido a la Corte IDH como intérprete auténtica de la CADH (**SU-146 de 2020** y **C-146 de 2021**).
- Las interpretaciones realizadas por la Corte IDH respecto a la interdependencia entre los derechos humanos y el ambiente y la importancia de los EIA no son excluyentes, sino plenamente coherentes con las interpretaciones que ha realizado la Corte Constitucional sobre la interdependencia entre el ambiente y los derechos humanos (**C-443 de 2009**, **T-622 de 2016**, **T-696 de 2017** y **C-300 de 2021**) y la importancia de los EIA en el ámbito de protección del ambiente (**C-035 de 1999** y **C-145 de 2021**).

En este sentido, **la Opinión Consultiva OC-23/17 proferida por la Corte IDH, es un pronunciamiento que solicitó el propio Estado colombiano razón por la que le incumbe directamente, pues fija el contenido y alcance de los mandatos que integran el bloque de constitucionalidad.** Al tratarse de la interpretación autorizada de las obligaciones que tienen los

⁹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-327 de 2016.

Estados respecto al deber de verificar los impactos en los EIA, esto incluye a los derechos humanos de la población afectada en el marco de los POA, pues, como se ha insistido, se trata de criterios hermenéuticos relevantes que deben ser observados por el Estado colombiano, más aún al haber sido el propio Estado colombiano quien solicitó definir cuáles son los alcances y lineamientos que le concierne directamente en materia ambiental.

Por lo anterior, se considera que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 desconoce el artículo 93 de la Constitución -bloque de constitucionalidad-, al incumplir con el estándar constitucional y convencional fijado respecto a los artículos 1.1, 2, 4.1 y 5.1 de la CADH, mediante la OC-23/17 proferida por la Corte IDH. Lo anterior, debido a que estas normas ordenan a los Estados el deber de adoptar las medidas legislativas necesarias para proteger los derechos humanos, particularmente, cuando se deben realizar los EIA. Como la propia Corte IDH ha expuesto, de estos artículos de la Convención se desprende la obligación de los Estados de revisar los impactos que pueden tener los POA en los derechos humanos de la población afectada por estas actividades específicamente mediante los EIA, de conformidad con lo expuesto en el cargo segundo de la demanda de inconstitucionalidad.

4. En relación con el cumplimiento del requisito de pertinencia

En la consideración jurídica 78 del auto inadmisorio de la demanda se indica que la demanda no satisface el criterio de pertinencia en los siguientes términos:

“Además, el cargo no cumple con el requisito de pertinencia porque presenta una argumentación que cuestiona la norma por su interpretación o aplicación o por los efectos que genera. Entonces, los demandantes parten de reparos que no son de índole constitucional o atribuibles al contenido del texto cuestionado.”⁹¹

Consideramos que, con base en lo expuesto en el requisito de certeza, la demanda satisface el criterio de pertinencia. En efecto, en el escrito de la demanda, para sustentar que los EIA no incluyen los impactos que pueden tener los POA en los derechos humanos, expusimos cuáles son los desarrollos reglamentarios (el Decreto 1076 de 2015 y en la Resolución 1402 de 2018) que se han expedido con base en la misma norma demandada, para verificar los impactos a los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos. La exposición de esos componentes tiene precisamente la finalidad de demostrar que no se trata de una interpretación subjetiva de los demandantes, sino que objetivamente el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no prevé los impactos a los derechos humanos causados por los POA en los EIA.

En consecuencia, el propio desarrollo normativo (reglamentario) del artículo demandado demuestra que nuestra interpretación es acertada, pues el déficit en el reconocimiento de las afectaciones a los derechos humanos se desprende directamente de la norma legal demandada. Y por esta misma razón, los parámetros desarrollados por la administración tampoco exigen la verificación de los impactos que pueden tener los POA en los derechos humanos de las comunidades que habitan en el territorio.

⁹¹ Auto del 28 de agosto de 2023. Consideración jurídica 78.

En este sentido, la referencia al desarrollo reglamentario de los componentes de los EIA descritos en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 tiene la finalidad de dotar de certeza a la interpretación planteada en la demanda: los EIA previstos en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 no estudian los impactos que pueden provocar los POA en los derechos humanos de las comunidades que habitan el territorio donde se realizarán este tipo de actividades. Por tanto, la inconstitucionalidad no tiene origen en una interpretación caprichosa o arbitraria que plantea la demanda, sino en la aplicación e interpretación que objetivamente de ella realizan las autoridades y los funcionarios públicos en su reglamentación. Por tanto, la inconstitucionalidad se predica objetivamente del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 que no ordena expresamente incluir los impactos a los derechos humanos en los EIA.

5. En relación con el cumplimiento del requisito de suficiencia

Finalmente, en el auto inadmisorio de la demanda considera que no se satisface el requisito de suficiencia en los siguientes términos:

“Los demandantes tampoco cumplen con el requisito de suficiencia. Las anteriores consideraciones le permiten al despacho concluir que el cargo formulado no aporta los elementos necesarios para generar una duda mínima en relación con la constitucionalidad del artículo parcialmente atacado. Además, resulta necesario que se integre un estudio del artículo 33 de la Constitución, por cuanto los actores pretenden que el solicitante de una licencia ambiental, en el estudio de impacto ambiental que presente, declare las afectaciones a los derechos humanos que va a causar con el proyecto.”

Frente a esta consideración, exponemos, entonces, que la demanda, junto con el presente escrito de subsanación, presenta una duda razonable de constitucionalidad de la norma demandada, al cumplir con los requisitos exigidos en el auto inadmisorio de la demanda. Para tal efecto, presentamos el siguiente esquema donde se muestra el cumplimiento de todos los requisitos para la admisión de la demanda y, por tanto, se genera una duda razonable sobre la constitucionalidad del artículo 57 de la Ley 99 de 1993.

CUMPLIMIENTO DEL PRESUPUESTO DE SUFICIENCIA. DUDA RAZONABLE SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 57 DE LA LEY 99 DE 1993	
Claridad	<p>- Se presenta un hilo argumentativo de constitucionalidad donde, por una parte, en el déficit de protección constitucionalmente inadmisibile se expone el contenido de la norma, el estándar mínimo de protección de derechos humanos por parte del Estado y las empresas y las razones de inconstitucionalidad de la norma. Además, en el cargo por omisión legislativa relativa, se expone, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, el cumplimiento de los requisitos previstos para su demostración. (Consideración jurídica 67)</p> <p>- Se aclara que respecto a los artículos 11 y 49 de la Constitución Política no se predica el cargo de inconstitucionalidad, debido a que en el cuerpo de la demanda no tienen esa finalidad. Frente a los artículos 2.1 del PIDESC y 2.1 del PIDCP, 13 de la CADH y</p>

	<p>74 de la Constitución no se desarrolla un cargo de constitucionalidad alguno. En consecuencia, no son parámetro de control de constitucionalidad. Finalmente, sobre los artículos 79, 80, 93 y 334 de la Constitución, en concordancia con los artículos 1.1, 2, 4.1 y 5.1 de la CADH, sí se predica un cargo de inconstitucionalidad, debido a que, por una parte, de estas normas se predica la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente y, por la otra, permite atribuir a los Estados el deber de proteger los derechos humanos en las actividades económicas, entre las cuales están los POA que afecten el ambiente. (Consideración jurídica 68)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se expone con claridad que la finalidad de la demanda consiste en permitir que se fijen las afectaciones a los derechos humanos en los EIA, para que puedan ser exigidos por las autoridades ambientales y, además, se busca que se valore su afectación con anterioridad a la ejecución de los POA. (Consideración jurídica 69) - A partir de los artículos 95 numeral 1° y 333 de la Constitución, exponemos los preceptos constitucionales que imponen a los particulares valorar las afectaciones a los derechos humanos en los EIA. (Consideración jurídica 70) - Se argumentó que la CADH fija el compromiso de Colombia de incluir las afectaciones a los derechos humanos en el estudio de impacto ambiental. (Consideración jurídica 71) - Con la finalidad de cumplir con la claridad exigida, en el presente escrito ampliamos las razones por las cuales se evidencia la existencia de un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles y, además, explicamos por qué la omisión en revisar los impactos a los derechos humanos en los EIA constituye una omisión legislativa relativa, en los términos de la jurisprudencia constitucional. (Consideraciones jurídicas 72 y 73). - Finalmente, se expresa, de manera clara, que la exposición que se realiza de las normas administrativas y reglamentarias que precisan los contenidos de los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos tienen la finalidad de evidenciar, de manera objetiva, que el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 ordena medir los impactos que tienen los POA en los derechos humanos y, por tanto, que no se trata de una interpretación subjetiva de la norma por parte de los demandantes. (Consideración jurídica 74)
Certeza	<ul style="list-style-type: none"> - En el escrito de subsanación exponemos, por una parte, que la inconstitucionalidad alegada no tiene origen en las normas administrativas o reglamentarias de los EIA, sino, por el contrario, que nace directamente del artículo 57 de la Ley 99 de 1993. Asimismo, utilizamos estas normas reglamentarias con la finalidad de evitar que la interpretación sobre la omisión alegada no se derive de una interpretación subjetiva y única de los demandantes, sino que así se desprende objetivamente de la norma, debido a que ni siquiera las autoridades ambientales miden sus impactos porque la norma demanda no los obliga. (Consideración jurídica 75)
Especificidad	<ul style="list-style-type: none"> - En el escrito de subsanación de demanda se expuso de manera específica por qué el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 desconoce los artículos 2°, 95 numeral 1°, 93 inciso 1°, 333 y 334 de la Constitución Política y los artículos 1.1 2, 4.1 y 5.1 de la CADH. Para ello, se enunció su contenido normativo de cada una de las normas parámetro de control, cómo las ha entendido la Corte Constitucional y la Corte IDH y cómo se desconocen estas normas por parte del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 de conformidad con las cargas argumentativas exigidas por la Corte Constitucional en el caso de omisión legislativa relativa. (Consideración jurídica 76)

Pertinencia	- Sobre el desconocimiento del artículo 93, inciso 1° de la Constitución, se demostró en el presente escrito que la CADH fue ratificada por el Estado Colombiano, que sus contenidos hacen referencia a la protección de derechos humanos y que, por tanto, sus garantías no pueden ser suspendidas en estados de excepción, razón por la cual, este instrumento internacional hace parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, es norma parámetro de control constitucional. Asimismo, debido a que se utiliza la opinión consultiva OC-23/17, se explica, en primer lugar, cuál es el papel de las interpretaciones de la Corte IDH en el derecho constitucional colombiano y, en segundo lugar, se exponen las razones por las cuales este documento es de relevancia para el Estado colombiano. (Consideración jurídica 77)
Suficiencia	Con base en el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, el presente cargo cumple con el criterio de suficiencia al proponer un cargo con una duda razonable de constitucionalidad, la cual consiste en determinar si la omisión en la inclusión de los impactos que tienen los POA en los derechos humanos de las comunidades afectadas por estas actividades desconoce el deber de los particulares y del Estado de proteger los derechos humanos.

IV. Sobre la importancia de la aplicación del principio pro actione -o caridad argumentativa- en la admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad como garantía del acceso a la justicia constitucional

La Corte Constitucional ha señalado en diferentes oportunidades que, con el fin de garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a la acción pública de inconstitucionalidad (artículo 40-6, C.P.), los requisitos de la demanda deben ser evaluados a la luz del principio *pro actione*.⁹² Este principio significa que, cuando se presenta alguna duda sobre el cumplimiento de esos requisitos, estos se deben resolver a favor del argumento del accionante.⁹³ Lo anterior debido a que, según la propia Corte⁹⁴: “*el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo*”.

Con base en las normas del Decreto Estatutario 2067 de 1991⁹⁵ y la Ley 270 de 1996 Estatutaria de Administración de Justicia⁹⁶, la Corte ha reconocido que esta garantía incluye la posibilidad de

⁹² Cfr. Sentencias C-048 de 2004 y C-091 de 2022.

⁹³ Cfr. Sentencia C-091 de 2022.

⁹⁴ Cfr. C-607 de 2012 y C-177 de 2014.

⁹⁵ El artículo 22 del Decreto Estatutario 2067 de 1991 establece que: “*La Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II, salvo cuando para garantizar la supremacía de la Constitución considere necesario aplicar el último inciso del artículo 21. La Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso.*” (negrilla adicionada al texto)

⁹⁶ El artículo 46 de la Ley 270 de 1996 señala: “*Control integral y cosa juzgada constitucional. En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución.*” (negrilla adicionada al texto)

que ella misma identifique contradicciones con la Constitución no identificadas expresamente en la demanda pero que guarden una relación intrínseca con esta.⁹⁷ Lo anterior, sin desconocer que la demanda debe cumplir con los presupuestos de aptitud que permiten un pronunciamiento de fondo.

Con base en la garantía del principio *pro actione* de lo que se trata, entonces, es de permitir que la demanda desate un estudio *amplio* de la constitucionalidad de una norma, lo que, por supuesto, no significa un estudio *oficioso*. Así, los argumentos de la demanda deben ser entendidos con lo que en otros ámbitos se conoce como caridad hermenéutica o argumentativa.⁹⁸ Esto es, leer los argumentos de la demanda concediéndoles la interpretación más racional posible. Esto implica también que los presupuestos de la demanda deben ser entendidos como requisitos mínimos o básicos que permitan *abrir* la discusión constitucional. No como requisitos máximos que una demanda ciudadana no puede satisfacer o que imposibilitan el acceso a la justicia constitucional.

Esta manera de entender la admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad es particularmente importante cuando se trata de complejos y difíciles problemas constitucionales que requieren de la sensibilidad constitucional del juez, como sucede con la demanda que presentamos ante la honorable Corte Constitucional.

Así por ejemplo, en este caso del artículo 57 de la Ley 99 de 1993, en la que se alega su déficit de protección constitucional al omitir incluir tanto los impactos por el cambio climático como las afectaciones a los derechos humanos, no es posible predicar la existencia de un parámetro o precepto constitucional absolutamente explícito y expreso. Los contenidos que alegamos como omitidos por la norma impugnada no existen de esa forma -explícita y expresa- en una norma de rango constitucional, sino que han sido desarrollados y construidos mediante la interpretación sistemática de la propia Corte Constitucional (p.ej. Sentencia C-061 de 2021) y de otras instancias como la CorteIDH (OC-24 de 2017) de las normas tanto constitucionales como de las que integran el bloque de constitucionalidad, razón por la que, en la mayoría de los casos, se encuentran implícitas en los contenidos constitucionales.

De esta manera exigir que la demanda demuestre la existencia de un contenido constitucional absolutamente expreso y explícito, hace nugatoria la discusión constitucional, pues como se explica en la demanda, dicho parámetro ha sido reconocido mediante una interpretación progresiva, sistemática y gradual del alcance que las normas constitucionales y del bloque de constitucionalidad. Esta exigencia es constitucionalmente tan problemática que, bajo ese entendido, habría sido imposible abrir varios debates constitucionales de la mayor relevancia constitucional, así como adoptar las decisiones que reconocieron varios de los derechos que no habían sido expresa y explícitamente señalados en el texto constitucional literal de la Constitución de 1991. Algunos ejemplos de esos derechos son los de las parejas del mismo sexo, los derechos

⁹⁷ Como señaló la sentencia C-284 de 2014: “[e]l deber de guardar la integridad y supremacía de la Constitución implica para la Corte la potestad de pronunciarse sobre vicios evidentes, en el control de las leyes, aunque no estén expresamente planteados como cargos de constitucionalidad”. (negrilla adicionada al texto)

⁹⁸ El principio de caridad argumentativa o hermenéutica inicialmente propuesto en el ámbito filosófico por el profesor Donald Davidson (Cfr. “Radical Interpretation”, en: *Inquiries into Truth and Interpretation*. Oxford: Clarendon Press), ha sido citado por algunos salvamentos y aclaraciones de voto de la propia Corte Constitucional e incluso ha sido utilizado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para analizar los argumentos de los recursos y demandas. Al respecto, consultar: salvamento de voto del magistrado Reyes Cuartas a la sentencia C-688 de 2017; y la sentencia SP8175-2014 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (M.P. José Luís Barceló Camacho).

sexuales y reproductivos de las mujeres, o la protección del carácter sintiente de ciertos animales, sólo para nombrar algunos ejemplos cuyos contenidos han sido fijados mediante una interpretación sistemática y amplia (no expresa y explícita) de los preceptos constitucionales.

En suma, exigir una carga argumentativa excesivamente rigurosa para iniciar el juicio de constitucionalidad de una norma puede afectar gravemente la integridad del ordenamiento constitucional, pues implicaría que normas o contenidos normativos contrarios a la Carta fundamental permanezcan y continúen produciendo efectos en nuestro ordenamiento jurídico; además, mina el derecho al acceso a la justicia constitucional, pues imposibilita que los y las ciudadanas puedan plantar valiosas e importantes discusiones constitucionales ante la Corte, quien es precisamente la encargada de verificar las posibles contradicciones respecto de la Constitución para salvaguardar la integridad y la supremacía constitucional.

Por lo anterior, consideramos que en este caso en particular, la Corte tiene la posibilidad de analizar uno de los problemas -si no el problema ambiental- más importante que enfrenta la sociedad colombiana -y la humanidad en general-: el cambio climático y sus afectaciones a los derechos fundamentales frente a las limitaciones institucionales de una regulación legal que es deficitaria para proteger diversos mandatos constitucionales. Se trata pues de una oportunidad valiosa y quizá única en nuestra generación, pero a la vez compleja debido a que nuestra Carta Constitución no previó en su expedición mandatos específicos y expuestos en esa materia.

V. Conclusiones y solicitudes

En el presente escrito hemos argumentado el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la demanda presentada en contra del artículo 57 (parcial) de la Ley 99 de 1993.

En primer lugar, aclaramos que en nuestro escrito inicial de la demanda invocamos la teoría del déficit de protección constitucional porque constituye un marco de análisis que muestra de manera más clara y adecuada la manera en que la norma impugnada incumple con el estándar constitucional en materia de protección ambiental respecto a los EIA. Sin embargo, esto no excluye que, como lo sugirió el auto inadmisorio de la demanda, esta controversia se pueda analizar bajo la teoría de la omisión legislativa relativa, pues es un esquema de análisis, que si bien tiene algunas restricciones debido a que usualmente se centra en discusiones relativas al principio de igualdad, también puede dar cuenta de la omisión de un aspecto relevante por parte de una norma que regula una institución como los EIA. Por esta última razón, expusimos y adecuamos nuestros argumentos para demostrar que en los dos cargos es posible predicar la existencia de una omisión legislativa relativa.

En segundo lugar, demostramos que el primer cargo cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En este caso respondimos uno a uno los cuestionamientos formulados por el auto inadmisorio de la demanda. Justificamos con claridad y certeza que lo que se cuestiona directamente son los EIA, debido a que ni los particulares -quienes formulan los EIA-, ni las autoridades del Estado - que los verifican- cumplen con el estándar constitucional y convencional que se ha fijado en materia de protección ambiental cuando se desarrollan EIA, razón por la que la interpretación y la aplicación de la norma, acreditada objetivamente por la propia reglamentación que la desarrolla, no incluye los impactos provocados por el cambio climático.

Además, de manera específica justificamos cómo la inconstitucionalidad se deriva de cada uno de los mandatos constitucionales que invocamos como desconocidos. Y con pertinencia y suficiencia expusimos que el reproche de constitucionalidad se desprende efectivamente de la norma legal demandada, de manera que se genera la duda que permite adelantar el juicio de inconstitucionalidad.

En tercer lugar, acreditamos que el segundo cargo también cumple con los requisitos de admisibilidad. En este punto aclaramos que las afectaciones a los derechos humanos se deben realizar antes de otorgar las licencias ambientales, pues es cuando se adelantan los EIA. Además explicamos con claridad cuáles son las normas internacionales que ordenan incluir las afectaciones a los derechos humanos en los EIA, en particular, la Convención Americana que en la Opinión Consultiva 023 de 2017, solicitada por el mismo Estado colombiano, señala que es deber de los Estados prevenir los daños significativos al ambiente, como el cambio climático, mediante los EIA. Sin embargo, la actual redacción, interpretación y aplicación de la norma no incluye las afectaciones a los derechos humanos que producen los POA en las comunidades afectadas. Además, para dar certeza a nuestra interpretación y demostrar con pertinencia que no se trata de una apreciación subjetiva de los demandantes, citamos la propia reglamentación del artículo 57 demandado que demuestra objetivamente que la aplicación de la norma no incluye las afectaciones a los derechos humanos dentro de ninguno de los elementos que componen los EIA (bióticos, abióticos y socioeconómicos).

Igualmente, demostramos de manera específica cada una de las normas de la Constitución y del bloque de constitucionalidad que desconoce la norma accionada al no incluir las afectaciones a los derechos humanos. Lo anterior, debido a que la Constitución señala que es deber tanto de los particulares -incluidas las empresas- como del propio Estado, respetar los derechos humanos. Y la CADH, cuyas normas alegamos desconocidas fueron interpretadas por la Corte IDH en la opinión consultiva 023 de 2017, que señala que los EIA deben incluir las afectaciones a los derechos humanos. En este caso, también citamos la reglamentación de la norma demandada para demostrar objetivamente y con pertinencia que no se trata de una interpretación arbitraria de los demandantes, pues la norma no incluye las afectaciones a los derechos humanos dentro de los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos que se evalúan en los EIA.

En cuarto lugar, planteamos respetuosamente algunas consideraciones a la honorable Corte Constitucional en relación con el principio *pro actione* -o caridad argumentativa- en relación con la admisibilidad de las acciones públicas de inconstitucionalidad. Al respecto, invocamos algunos parámetros que ha señalado la propia Corte Constitucional en su jurisprudencia, según los cuales, en caso de dudas respecto al cumplimiento de los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad se debe conceder la interpretación más razonable a los argumentos de la demanda con el fin de adelantar el juicio de constitucionalidad y así emitir un fallo de fondo. En este sentido, los requisitos de la demanda deben entenderse como mínimos razonables que permiten iniciar el proceso y no como exigencias tan gravosas que hacen nugatorio el derecho al acceso a la justicia constitucional.

Así pues, con base en los anteriores argumentos le **solicitamos** a la honorable Corte Constitucional que, en virtud de los cargos expuestos en la demanda y en las razones complementarias expuestas en este escrito de subsanación, **ADMITA** la demanda de la referencia y, por tanto, declare la

exequibilidad condicionada del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 en el entendido que los EIA, que regula dicha norma, incluyan: (i) los impactos asociados al cambio climático y (ii) las afectaciones a los derechos humanos.

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.

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

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

Cordialmente,

DIANA ESTHER GUZMÁN
Directora de Dejusticia

MARYLUZ BARRAGÁN
Subdirectora Dejusticia

PAULO ILICH BACCA
Subdirector Dejusticia

DAYANA BLANCO ACENDRA
Directora ILEX Acción Jurídica

**LAURA JULIANA
SANTACOLOMA**
Investigadora Dejusticia

**SIBELYS MEJÍA
RODRÍGUEZ**
ILEX Acción Jurídica

FABIAN MENDOZA PULIDO
Investigador Dejusticia

DAVID FERNANDO CRUZ
Investigador independiente

EDGAR VALDELEÓN PABÓN
Investigador Dejusticia

JULIÁN DANIEL GONZÁLEZ
Investigador independiente