

RESUMEN EJECUTIVO:

INFORME SOMBRA SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN COLOMBIA



Elaborado por:



ALIANZA POR EL
ACUERDO DE ESCAZÚ
COLOMBIA



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD



Universidad del
Rosario



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

Equipo de investigación y redacción

Coordinación del informe:

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

Equipo de investigación y redacción:

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

Coordinación editorial:

Johana Estefany Mendoza Vargas

Diseño, ilustraciones y portada:

Portada: Kevin Nieto

Diagramación: Alejandra Jiménez

Fecha: marzo de 2026

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

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

Apoyado por:



Mensajes claves:

- Colombia ha avanzado en la construcción de un marco normativo e institucional alineado con el Acuerdo de Escazú, incluyendo planes, instrumentos y espacios de coordinación. Sin embargo, la implementación es incipiente, desigual y predominantemente formal, sin traducirse de manera consistente en cambios sustantivos en los territorios.
- Existe una desconexión persistente entre los avances formales y su implementación efectiva, lo que limita la garantía real de los derechos de acceso a la información, la participación, la justicia y la protección de personas defensoras.
- Los cuatro derechos del Acuerdo enfrentan obstáculos comunes, entre ellos: barreras económicas, técnicas y de capacidad institucional, fragmentación y débil articulación entre entidades, desigualdad territorial en la implementación, y ausencia de enfoques diferenciales consistentes.
- Hasta el 2025, se evidenció una ausencia de directrices técnicas claras y mecanismos efectivos de coordinación ha generado una implementación heterogénea, donde el cumplimiento del Acuerdo depende de la entidad o del territorio, en lugar de responder a una política pública coherente.
- En 2026, Colombia avanzó en la implementación del Acuerdo de Escazú, especialmente mediante la construcción participativa de la hoja de ruta y el fortalecimiento de una gobernanza orientada al diálogo interinstitucional y con los distintos sectores de la sociedad. Sin embargo, el desafío estructural de convertir estos avances en garantías reales en los territorios depende de que dicha participación sea efectiva e incidente, y de la incorporación de las recomendaciones y el fortalecimiento de acciones prioritarias.

Contexto:

El Acuerdo de Escazú, adoptado en 2018, constituye el primer tratado regional jurídicamente vinculante en América Latina y el Caribe orientado a garantizar los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales, así como a proteger a las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. Su ratificación en Colombia representa un hito en la consolidación de la democracia ambiental, resultado de un proceso sostenido de incidencia de la sociedad civil, que contribuyó a visibilizar los altos niveles de riesgo que enfrentan las personas defensoras y la necesidad de fortalecer las garantías institucionales para el ejercicio de los derechos de acceso.

Tras un proceso deliberativo, el Estado colombiano ratificó el tratado, culminando las etapas requeridas para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional, incluyendo la expedición de la Ley 2273 de 2022 y su declaratoria de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional mediante la sentencia C-359 de 2024. En consecuencia, el Acuerdo es de obligatorio cumplimiento para Colombia, que adquirió la calidad de Estado Parte el 24 de diciembre de 2024.

A partir de su entrada en vigor, el país ha avanzado en la construcción de un marco normativo e institucional orientado a su implementación, incluyendo el desarrollo de instrumentos de política pública, la formulación de planes de implementación y la propuesta de mecanismos de coordinación interinstitucional. No obstante, estos avances coexisten con desafíos estructurales asociados a la capacidad institucional, la articulación entre niveles de gobierno y la persistencia de desigualdades territoriales, lo que ha limitado la materialización efectiva de los derechos reconocidos en el Acuerdo.

En este contexto, el presente informe sombra tiene como objetivo realizar un análisis crítico

e independiente sobre el camino recorrido por Colombia en la implementación del Acuerdo de Escazú. En particular, busca evaluar en qué medida los avances reportados por la institucionalidad se traducen en transformaciones o si, por el contrario, responden principalmente a un cumplimiento de carácter formal.

El análisis parte de la constatación de una brecha persistente entre el desarrollo normativo y la implementación efectiva, evidenciada en ámbitos como el acceso a la información, la participación pública, la justicia ambiental y la protección de personas defensoras, donde subsisten barreras económicas, técnicas, institucionales y territoriales que limitan el ejercicio pleno de estos derechos.

Para garantizar el rigor técnico, el informe se fundamenta en una metodología que combina tres fuentes principales:

- El análisis de los estándares establecidos en el Acuerdo de Escazú, con énfasis en los artículos 5 al 9.
- Las orientaciones interpretativas de la Guía de Implementación elaborada por la CEPAL, que precisan el alcance y contenido mínimo de las obligaciones estatales.
- El contraste con información oficial obtenida mediante derechos de petición dirigidos a aproximadamente una veintena de entidades del Estado, incluyendo autoridades nacionales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Defensoría del Pueblo, ANLA) y autoridades ambientales territoriales (CAR), lo que permitió identificar avances, brechas y niveles diferenciados de implementación en el país.

Derecho de **acceso a la información** ambiental:



Estándares del Acuerdo de Escazú

- El Acuerdo de Escazú reconoce el acceso a la información ambiental como un derecho humano fundamental, indispensable para la participación pública y la protección del ambiente.
- Este derecho se rige por el principio de máxima publicidad, lo que implica que toda la información ambiental debe ser accesible sin necesidad de justificar interés.
- El Estado tiene la obligación no solo de responder solicitudes (transparencia pasiva), sino también de generar y divulgar información de manera proactiva, asegurando su disponibilidad permanente.
- La información debe ser: clara, comprensible y en formatos accesibles, oportuna y adaptada a los contextos territoriales y socioculturales, especialmente para grupos en situación de vulnerabilidad.
- El estándar de acceso incluye información en manos de actores privados, especialmente cuando sus actividades tienen impactos ambientales relevantes.
- El Acuerdo exige que la información sea completa, actualizada, desagregada y confiable, y que los sistemas de información permitan su consulta efectiva por parte del público.
- La garantía de este derecho implica también contar con mecanismos de supervisión y protección, que aseguren el cumplimiento de las obligaciones por parte de entidades públicas y privadas.



¿Qué está pasando en Colombia?

Hallazgos y brechas

- Colombia cuenta con un sistema de normas para el acceso a la información pública, que abarca también la información ambiental en manos de entidades estatales y particulares que cumplen funciones públicas, aunque no fue diseñado específicamente para la información ambiental. Si bien coincide con varias obligaciones de Escazú en materia de transparencia pasiva, falta incorporar orientaciones para el apoyo a grupos vulnerables, la entrega en formatos preferentes y claros y la divulgación activa de la información ambiental bajo criterios más reforzados de calidad, oportunidad y accesibilidad.
- Aunque las normas fijan plazos cortos para la entrega y buscan garantizar la máxima publicidad, en la práctica persisten retrasos y respuestas poco claras, lo que limita un acceso efectivo y oportuno.
- Existe un sistema de información ambiental para la producción y administración de datos ambientales de manera desagregada y regional. Sin embargo, las reglas y garantías del acceso a la información ambiental se han centrado en este sistema, que solo integra instituciones del sector ambiente, dejando por fuera sectores como agro, energía, salud o infraestructura, así como actores privados que también generan información ambiental.
- Persisten dificultades técnicas y de capacidad para producir información periódica, integrar los sistemas y publicar de manera sistemática los datos históricos, especialmente a nivel regional y local. Esto ha llevado a la sociedad civil a desarrollar plataformas alternativas de monitoreo para suplir los vacíos en la información.
- Frente a la promoción del acceso de información ambiental en manos de privados, hay vacíos regulatorios con reglas claras para que los particulares compartan y divulguen la

información sobre el efecto de sus actividades en el ambiente. La falta de directrices y el uso del secreto comercial limitan el acceso a datos ambientales en manos de empresas, obligando a las personas a acudir a los jueces para obtenerlos. De igual forma, los informes de sostenibilidad continúan siendo voluntarios y poco útiles para la transparencia, al no existir incentivos regulatorios que promuevan su adopción.

- Actualmente no existe un órgano independiente y especializado en supervisar y proteger el derecho de acceso a la información ambiental, lo que deja sin vigilancia técnica a entidades públicas y privadas obligadas.



Derecho de acceso a la participación en asuntos ambientales:



Estándares del Acuerdo de Escazú

- La participación en asuntos ambientales constituye un pilar de la democracia ambiental y un derecho fundamental en sí mismo, además de ser un mecanismo clave para la protección del ambiente y la prevención de conflictos.
- En Colombia existe un marco normativo y jurisprudencial amplio sobre participación, reforzado por la ratificación del Acuerdo de Escazú; sin embargo, su implementación presenta limitaciones estructurales que afectan su efectividad en la práctica.
- La garantía del derecho de participación sigue siendo predominantemente formal, con mecanismos que cumplen requisitos legales pero que no aseguran procesos informados, oportunos, deliberativos ni incluyentes.
- Fortalecer estos estándares no solo permite cumplir con las obligaciones internacionales, sino que resulta clave para prevenir conflictos socioambientales, reducir desigualdades y fortalecer la legitimidad de las decisiones públicas.

Estándares mínimos para la garantía del derecho de participación en Colombia:

- existencia de mecanismos,
- participación informada,
- participación oportuna y previa,
- participación deliberativa, y
- participación incluyente.

- Estos estándares se aplican de manera analítica a tres instituciones jurídicas clave: **Consejos de Cuenca, terceros intervinientes y audiencias públicas**, evidenciando vacíos normativos, especialmente en materia de información, deliberación y acciones afirmativas.

¿Qué está pasando en Colombia?

Hallazgos y brechas

- La implementación del derecho es **desigual en el territorio**, particularmente en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), donde coexisten prácticas formales con experiencias que avanzan hacia enfoques más participativos e incluyentes.
- **Reconocer mecanismos no equivale a garantizar el derecho de participación:** La existencia formal de audiencias, consejos o instancias no asegura el ejercicio efectivo del derecho de participación si no se incorporan estándares sustantivos de información, deliberación e inclusión, conforme al Acuerdo de Escazú.
- **La normativa ambiental colombiana requiere armonización con Escazú:** El marco jurídico vigente regula procedimientos, pero no desarrolla integralmente el contenido del derecho de participación, lo que limita el cumplimiento material de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.
- **Sin información clara, oportuna e incluyente no hay participación real:** La participación ambiental solo es efectiva cuando el público accede, antes y durante la toma de decisiones, a información comprensible, completa y adaptada a los contextos territoriales y socioculturales.

- **La participación sigue siendo consultiva y no verdaderamente incidente:** En la práctica, los espacios de participación no garantizan que las observaciones ciudadanas influyan de manera verificable en las decisiones finales, lo que debilita la confianza institucional y la legitimidad de las decisiones ambientales.
- **La deliberación debe incorporarse como obligación, no como buena práctica:** La ausencia de reglas claras para el diálogo, la concertación y el manejo de observaciones impide avanzar hacia una democracia ambiental robusta y aumenta la conflictividad socioambiental.
- **El enfoque incluyente es el estándar más rezagado:** Reducir la inclusión a la consulta previa de pueblos étnicos invisibiliza otras formas de vulnerabilidad (territorial, económica, de género, generacional o de discapacidad) que deben ser abordadas mediante acciones afirmativas.
- **Las buenas prácticas territoriales demuestran que es posible avanzar:** Varias CAR han desarrollado estrategias propias que superan los mínimos normativos y evidencian que una participación más deliberativa e incluyente es viable cuando existe voluntad institucional.
- **El cumplimiento meramente formal de la normatividad es insuficiente:** Asumir que cumplir la regulación vigente equivale a cumplir el Acuerdo de Escazú desconoce los vacíos estructurales existentes y perpetúa una implementación débil del tratado.
- **Los estándares de participación deben aplicarse de manera interdependiente:** Información, oportunidad, deliberación e inclusión no pueden abordarse aisladamente: la ausencia de uno compromete la efectividad de los demás y vacía de contenido el derecho de participación.
- **Fortalecer la participación reduce conflictos y previene injusticias ambientales:** Garantizar una participación temprana, informada, deliberativa e incluyente no solo cumple obligaciones jurídicas, sino que previene conflictos, mejora la calidad de las decisiones y fortalece la gobernanza ambiental.



Derecho de **acceso a la justicia** en asuntos ambientales:

Estándares del Acuerdo de Escazú

- El Acuerdo de Escazú establece la obligación de garantizar el acceso a la justicia en asuntos ambientales como un derecho fundamental, en condiciones de igualdad, no discriminación y debido proceso.
- Este derecho implica asegurar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar decisiones, acciones u omisiones relacionadas con: el acceso a la información, la participación pública y los impactos ambientales.
- La garantía de acceso a la justicia exige que los procedimientos sean: efectivos, oportunos (plazo razonable) y sin costos prohibitivos de modo que no existan barreras económicas que limiten su ejercicio.
- El estándar incluye la obligación de contar con: tribunales competentes, independientes e imparciales, garantías de debido proceso y decisiones motivadas y ejecutables.
- El Acuerdo exige la adopción de medidas positivas por parte del Estado, orientadas a facilitar el acceso, especialmente para personas y grupos en situación de vulnerabilidad.
- La justicia ambiental debe incorporar un enfoque de prevención del daño ambiental, efectividad en la ejecución de decisiones y remedios adecuados, incluyendo medidas cautelares cuando sea necesario.
- El cumplimiento del derecho no se agota en la existencia de mecanismos judiciales, sino que exige su funcionamiento material y efectivo en la práctica, conforme a los estándares internacionales.
- Las altas cortes, como órganos de cierre de la jurisdicción constitucional, ordinaria y de lo contencioso administrativo, son fundamentales para interpretar y defender los derechos ambientales. Las infracciones ambientales son supervisadas, controladas y sancionadas por las autoridades ambientales nacionales y regionales a nivel administrativo.
- Tras la ratificación del Acuerdo de Escazú, el Estado asumió responsabilidades específicas para garantizar procedimientos ambientales eficientes, oportunos, transparentes y sin costos prohibitivos. Esto requiere que los recursos funcionen de manera material conforme a las normas internacionales, además de su existencia formal.



¿Qué está pasando en Colombia?

Hallazgos y brechas

- Aunque Colombia ha implementado algunas medidas que tocan lo referente al artículo 8 y cuenta con un marco jurídico completo, el cumplimiento sigue siendo principalmente formal y no estructural.
- La protección judicial eficaz del medio ambiente sigue viéndose amenazada por retrasos procesales, a pesar de la introducción de reformas y planes institucionales para aliviar la congestión judicial y administrativa.
- Aunque el sistema jurídico ofrece diversas acciones judiciales y medios de control, el acceso significativo de las comunidades vulnerables a la justicia en asuntos ambientales sigue estando limitado por obstáculos financieros y tecnológicos.
- La falta de conocimientos judiciales especializados en cuestiones ambientales sigue siendo una barrera estructural, a pesar de los esfuerzos por fortalecer las instituciones y proporcionar formación.
- Aunque la autoridad ambiental nacional (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales) ha avanzado en la implementación del artículo 8 del Acuerdo, siguen existiendo grandes diferencias entre los niveles nacional y subnacional.
- La aplicación del artículo 8 ha iniciado un proceso de ajuste institucional, pero se requieren reformas estructurales adicionales para garantizar la eficacia, la celeridad y la igualdad procesal.
- Colombia ha avanzado en el fortalecimiento del sistema de justicia ambiental mediante reformas institucionales, procesos de formación judicial y herramientas digitales, orientadas a mejorar la accesibilidad y la transparencia. No obstante, estos avances son parciales y no han generado un cambio estructural, por lo que el acceso a la justicia ambiental continúa siendo limitado en la práctica.
- La implementación del artículo 8 sigue siendo predominantemente formal, sin garantizar procedimientos efectivos, oportunos y libres de costos prohibitivos.
- La congestión judicial y administrativa debilita la protección ambiental, ya que la demora en los procesos puede agravar daños irreversibles y afecta la función preventiva del derecho ambiental.
- Persisten barreras económicas y técnicas significativas, especialmente para grupos en situación de vulnerabilidad, relacionadas con: altos costos de peritajes, complejidad de la prueba ambiental, y desigualdad entre actores.
- La falta de especialización judicial en materia ambiental limita la adecuada valoración de pruebas, la aplicación de principios ambientales y el cumplimiento efectivo de las decisiones.
- La implementación del artículo 8 es desigual entre autoridades nacionales y territoriales, lo que genera diferencias en la garantía del derecho según el nivel institucional.
- El principal desafío es transitar de un modelo de cumplimiento formal a uno de eficacia real, que garantice un acceso a la justicia ambiental efectivo, equitativo y oportuno.



Protección a **defensoras y defensores** de derechos humanos en asuntos ambientales:

Estándares del Acuerdo de Escazú

- La protección del ambiente es inseparable de la garantía de condiciones seguras para quienes lo defienden.
- Este artículo es el primer mandato internacional vinculante que obliga al Estado colombiano (en vigor desde diciembre de 2024) a garantizar:
 - Entorno seguro y propicio (9.1): establece la obligación del Estado de garantizar un entorno seguro y propicio para que las personas, grupos y organizaciones defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales puedan ejercer su labor sin amenazas, restricciones ni represalias. Esta obligación tiene un carácter estructural, en tanto no se limita a la adopción de medidas reactivas frente a riesgos individuales, sino que exige intervenir sobre las condiciones que generan violencia y vulnerabilidad en los territorios. A nivel nacional, este mandato se articula con el enfoque de seguridad humana desarrollado por la Corte Constitucional, el cual amplía la noción de protección más allá de la integridad física e incorpora tres dimensiones fundamentales:
 - **La libertad del miedo**, asociada a la ausencia de violencia, amenazas o persecución;
 - **La libertad de la necesidad**, que reconoce las condiciones materiales mínimas para el ejercicio de derechos;
 - **y la libertad para vivir con dignidad**, que implica el reconocimiento social, político y jurídico de la labor de defensa.
- Reconocimiento y Protección (9.2): Obligación preventiva para adoptar medidas adecuadas y efectivas que reconozcan la labor de defensa como legítima y esencial para la democracia.
- Justicia y Sanción (9.3): Obligación de respuesta para investigar y sancionar agresiones de manera oportuna, abordando tanto a autores materiales como intelectuales.
- El Estado debe reconocer públicamente la labor de defensa como legítima y esencial para la democracia, y adoptar medidas efectivas de prevención y protección frente a riesgos.
- Se deben implementar acciones para identificar, reducir y mitigar riesgos, abordando las causas estructurales de la violencia en los territorios.
- El Estado debe garantizar investigaciones oportunas, independientes e imparciales, que permitan sancionar tanto a autores materiales como a los determinadores.
- La protección de personas defensoras no se limita a medidas de seguridad individual, sino que exige un enfoque integral, que articule: prevención, protección, investigación y sanción.
- El estándar de protección incorpora un enfoque de debida diligencia reforzada, que obliga al Estado a actuar de manera oportuna, investigar de forma exhaustiva, y no descartar hipótesis vinculadas a la labor de defensa ambiental.
- El artículo 9 exige que las medidas sean diferenciales e interseccionales, reconociendo los riesgos específicos que enfrentan: mujeres, pueblos étnicos, comunidades rurales, y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

- La protección debe entenderse en clave territorial y colectiva, considerando que los riesgos no son individuales sino que responden a dinámicas de conflictividad socioambiental.
- El marco de referencia evidencia que la obligación estatal no se agota en la existencia de normas o programas, sino que exige resultados concretos en la reducción del riesgo y la violencia.
- El incumplimiento del artículo 9 no se configura únicamente por la ausencia de medidas, sino también por: la falta de efectividad, la desarticulación institucional, y la incapacidad de abordar causas estructurales de la violencia
- Se destacan instrumentos recientes como la Línea Vida 103, la Directiva Presidencial 07 de 2023 para el reconocimiento de la labor de defensa, y protocolos territoriales impulsados por algunas autoridades ambientales. No obstante, la implementación de las medidas de protección sigue siendo insuficiente frente a la magnitud de la violencia, evidenciando una brecha entre los avances institucionales y las condiciones reales en los territorios.
- La ausencia de lineamientos técnicos nacionales unificados genera asimetrías en la implementación y limita la consolidación de una política pública coherente.
- Se mantiene una impunidad estructural, donde el 88,6% de los homicidios y desapariciones de personas defensoras entre 2016 y 2023 no cuenta con sentencia judicial en firme, con una mínima judicialización de autores intelectuales.

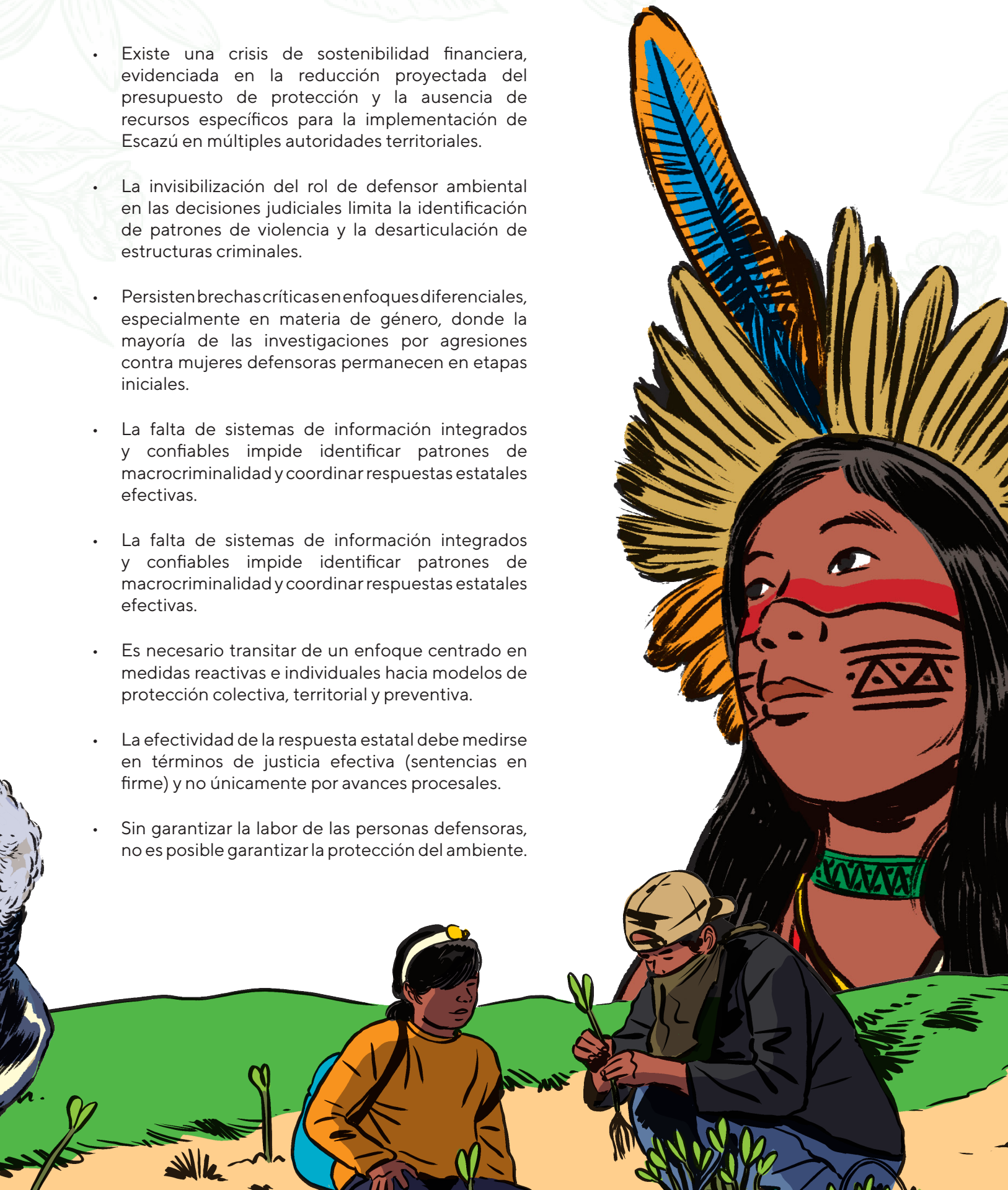
¿Qué está pasando en Colombia?

Hallazgos y brechas

- La implementación del Acuerdo de Escazú en materia de protección es incipiente, heterogénea y predominantemente formal, con diferencias marcadas entre el nivel nacional y territorial.
- Persiste una fragmentación institucional, en la que varias autoridades ambientales consideran que la protección de personas defensoras excede sus competencias, debilitando la prevención del riesgo en contextos de conflictividad socioambiental.
- La Sentencia SU-546 de 2023 declaró un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de protección a personas defensoras, evidenciando una falla estructural del Estado y la necesidad de una respuesta integral.
- En los últimos años se han registrado avances relevantes, como la reactivación de la Mesa Nacional de Garantías en 2024 y la instalación de espacios territoriales de concertación, que buscan fortalecer el diálogo y la coordinación institucional.



- Existe una crisis de sostenibilidad financiera, evidenciada en la reducción proyectada del presupuesto de protección y la ausencia de recursos específicos para la implementación de Escazú en múltiples autoridades territoriales.
- La invisibilización del rol de defensor ambiental en las decisiones judiciales limita la identificación de patrones de violencia y la desarticulación de estructuras criminales.
- Persisten brechas críticas en enfoques diferenciales, especialmente en materia de género, donde la mayoría de las investigaciones por agresiones contra mujeres defensoras permanecen en etapas iniciales.
- La falta de sistemas de información integrados y confiables impide identificar patrones de macrocriminalidad y coordinar respuestas estatales efectivas.
- La falta de sistemas de información integrados y confiables impide identificar patrones de macrocriminalidad y coordinar respuestas estatales efectivas.
- Es necesario transitar de un enfoque centrado en medidas reactivas e individuales hacia modelos de protección colectiva, territorial y preventiva.
- La efectividad de la respuesta estatal debe medirse en términos de justicia efectiva (sentencias en firme) y no únicamente por avances procesales.
- Sin garantizar la labor de las personas defensoras, no es posible garantizar la protección del ambiente.



Elaborado por:



ALIANZA POR EL
ACUERDO DE ESCAZÚ
COLOMBIA



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD



Universidad del
Rosario

