



MERCOSUL

REDPO

Reunião Especializada
de Defensores
Públicos Oficiais



MERCOSUR

REDPO

Reunión Especializada
de Defensores
Públicos Oficiais

INFORME SOBRE LA ACTUACIÓN DE LAS
DEFENSORÍAS PÚBLICAS OFICIALES DEL MERCOSUR EN EL
ÁREA DE DERECHOS HUMANOS



RELATORIO DE LA REDPO

Acceso a la Justicia, Empresas y Derechos Humanos

— SEPTIEMBRE 2025 —

Tabla de contenido

Introducción.....	3
Cuestionario	5
Argentina.....	7
Bolivia.....	30
Brasil	61
Paraguay.....	79
Uruguay.....	105
Chile	119
Colombia.....	121
Ecuador.....	141

Introducción

La Reunión Especializada de Defensores Públicos Oficiales del MERCOSUR (REDPO) tiene el honor de presentar la undécima edición del *Informe sobre la Actuación de las Defensorías Públicas Oficiales del MERCOSUR en el Área de Derechos Humanos – Relatorio REDPO*. Este documento constituye un nuevo hito en el compromiso sostenido por las defensorías públicas de la región con la promoción y protección de los derechos humanos, mediante el fortalecimiento del acceso a la justicia y la consolidación del rol institucional de la defensa pública oficial.

Desde su primera edición, el Relatorio ha constituido un espacio de producción colectiva de conocimiento, visibilización de prácticas y sistematización de experiencias en torno a problemáticas de especial trascendencia para los derechos humanos en los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. A lo largo de sus [distintas ediciones](#), se han abordado temáticas tales como el acceso a la justicia de pueblos indígenas, de personas en situación de calle, de personas con discapacidad psicosocial, así como los desafíos que plantea el cambio climático en materia de derechos humanos. Cada una de estas temáticas ha sido examinada desde la perspectiva de la defensa pública oficial, visibilizando buenas prácticas y señalando desafíos comunes que requieren respuestas coordinadas en el ámbito regional.

En esta undécima edición, el Relatorio centra su atención en un eje temático de creciente importancia: los Derechos Humanos y las Empresas. El impacto de la actividad empresarial sobre los derechos fundamentales de las personas y comunidades constituye hoy un tema prioritario en la agenda internacional y regional. La adopción de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011), la Observación General N° 24 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2017), así como diversas resoluciones y estándares emanados de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han marcado un rumbo claro: los Estados deben prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos vinculadas a la actuación empresarial, y las empresas, por su parte, deben adoptar políticas de debida diligencia que garanticen el respeto irrestricto de los derechos humanos en el desarrollo de sus actividades.

En este marco, la defensa pública oficial ocupa un lugar estratégico. Las defensorías de la región intervienen en múltiples ámbitos vinculados a esta problemática: desde el acompañamiento jurídico a comunidades indígenas, campesinas y grupos en situación de vulnerabilidad afectados por emprendimientos extractivos o de infraestructura, hasta litigios vinculados con la protección del medio ambiente, el acceso a servicios básicos, la defensa de los derechos laborales o la reparación de daños ocasionados por actividades empresariales de gran envergadura. En otros contextos nacionales, el campo de actuación en materia de derechos humanos y empresas se encuentra en proceso de consolidación, lo que refuerza la necesidad

de generar instancias de formación, cooperación y fortalecimiento institucional en la región.

El presente Relatorio reúne y analiza la información remitida por las defensorías públicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia y Ecuador, quienes han contribuido con un detallado relevamiento de sus respectivos marcos normativos, mecanismos de prevención y compensación, procesos de consulta y participación, y experiencias de intervención institucional frente a casos de vulneraciones de derechos humanos asociadas a la actuación empresarial. Este trabajo colectivo refleja la diversidad de realidades jurídicas, sociales y económicas de la región, al tiempo que pone en evidencia los desafíos compartidos y las oportunidades de articulación.

De este modo, la undécima edición del Relatorio REDPO no solo constituye un compendio de buenas prácticas y experiencias relevantes, sino también un instrumento orientado a la reflexión y al diseño de políticas públicas en el ámbito regional. Al sistematizar los avances y dificultades que enfrentan las defensorías públicas oficiales, el presente informe aspira a contribuir al fortalecimiento de marcos regulatorios más eficaces, a la consolidación de mecanismos de acceso a la justicia inclusivos, y a la promoción de estándares comunes que garanticen la plena vigencia de los derechos humanos frente a la actividad empresarial.

Con la publicación de este documento, la REDPO reafirma su compromiso de continuar promoviendo la cooperación regional y el intercambio de experiencias entre las defensorías públicas de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, en la convicción de que solo a través del trabajo articulado será posible consolidar una defensa pública oficial fuerte, capaz de responder a los desafíos actuales y de garantizar, en condiciones de igualdad y dignidad, el acceso a la justicia de todas las personas de la región.

CUESTIONARIO

Contexto general

Pregunta 1: ¿Cuál es la **legislación vigente** en su país en materia de derechos humanos y empresas? ¿Qué estipula? Se puede referir a toda regulación que verse sobre bienes o servicios captados por algún derecho humano (el derecho a la salud, por ejemplo), como a regulaciones específicas que sancionen la violación de derechos humanos por parte de empresas. Incluir toda regulación que asegure una protección eficaz contra las vulneraciones de los derechos civiles, políticos, económicos sociales, culturales y ambientales, así como la protección específica en caso de grupos vulnerables relacionados con actividades empresariales¹.

Pregunta 2: ¿En base a qué marcos normativos y a través de qué instituciones se **previenen, mitigan o compensan** los impactos potenciales de las obras y proyectos de empresas? Por favor, proporcione detalles. ¿Existe un **organismo público competente** en este asunto?

Pregunta 3: El Estado y las empresas de su país, ¿incorporan en su normativa los [Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#), publicados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y la [Observación general 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales](#) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/24), 10 de agosto de 2017. ¿Cuáles son las principales dificultades para aplicarlos?

Pregunta 4: ¿La **debida diligencia** (*due diligence*), según la definición brindada en los Principios Rectores mencionado en el punto anterior, es un procedimiento habitual adoptado por las empresas de su país? ¿En qué sectores económicos está más avanzado el debate sobre derechos humanos y empresas? ¿En qué sectores es aún incipiente? Indique los factores que podrían explicar esta situación.

Participación comunitaria

Pregunta 5: ¿La sociedad civil de su país participa directamente en los procesos de toma de decisiones sobre inversiones en proyectos de gran envergadura que

¹ Puntualmente señale aquellas normas internas que impongan a las empresas la obligación de abstenerse de poner en práctica determinadas conductas, al igual que aquella que imponga la obligación de adoptar ciertas medidas o contribuir a dar efectividad a los derechos humanos. Finalmente, si se prevén sanciones (penales o administrativas) para los casos en que las actividades empresariales den lugar a violaciones de los derechos humanos.

puedan tener un impacto sobre los derechos humanos? En caso afirmativo, ¿en qué condiciones y cuándo?

Pregunta 6: ¿Existe un proceso de consulta específico para pueblos indígenas en la normativa nacional, para los casos en los que un proyecto o empresa puede afectarles directamente? ¿Se ajusta éste al especificado el Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)? Describa los procesos y flujos y cómo garantizan, o no, el derecho a la consulta previa, libre e informada. ¿Existe algún procedimiento administrativo específico –a niveles nacional y/o estadual- para ser utilizado por personas, familias o comunidades de pueblos indígenas y/o población rural, para garantizar el control estatal del cumplimiento del derecho a la consulta y participación mencionado, por parte de las empresas en sus proyectos o emprendimientos?

Pregunta 7: ¿Existen medidas de protección específica para los derechos de los pueblos indígenas ante las actividades de exploración y explotación minera, de hidrocarburos, etc.?

Mecanismos judiciales y Rol de la Defensa Pública

Pregunta 8: ¿Qué mecanismos judiciales están a disposición de la población cuando existe una amenaza o una violación real de los derechos humanos causada por la actuación de las empresas? ¿Se facilita el acceso a la justicia cuando los afectados son grupos con derechos diferenciados, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales? ¿Son estos instrumentos eficaces para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y grupos? Identifique los cambios fundamentales necesarios para mejorar la eficacia de estas disposiciones.

Pregunta 9: ¿La Defensoría Pública Oficial de su país está en capacidad de brindar asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, especialmente cuando se trata de grandes empresas nacionales y multinacionales?

Describa el papel que cumple la defensoría pública en relación con el acceso a la justicia en estos casos y si vigila el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los planes de desarrollo del país. Indique si existe alguna unidad, programa o grupo específico dentro de la Defensoría Pública de su país que realice esta asistencia y se enfoque o dedique a monitorear los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas.

Pregunta 10: ¿Existe algún precedente judicial que haya fijado estándares en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas a partir de proyectos de desarrollo?

Argentina

Contexto general

Pregunta 1: ¿Cuál es la legislación vigente en su país en materia de derechos humanos y empresas? ¿Qué estipula? Se puede referir a toda regulación que verse sobre bienes o servicios captados por algún derecho humano (el derecho a la salud, por ejemplo), como a regulaciones específicas que sancionen la violación de derechos humanos por parte de empresas. Incluir toda regulación que asegure una protección eficaz contra las vulneraciones de los derechos civiles, políticos, económicos sociales, culturales y ambientales, así como la protección específica en caso de grupos vulnerables relacionados con actividades empresariales².

A través del Decreto N°624/2023 se aprobó en la República Argentina el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2023-2026 (PNAEDH), cuya vigencia se extiende hasta el 31 de diciembre de 2026. El Anexo I del decreto detalla los alcances del PNAEDH.

Se trata de un instrumento de política pública establecido por el Estado Nacional para cumplir con su obligación de garantizar, proteger y respetar los derechos humanos ante los posibles impactos negativos de las actividades empresariales y con el fin de que las empresas y el comercio contribuyan al desarrollo sostenible generando riqueza y empleo. El propósito final es contribuir a la prevención, mitigación y reparación de estos posibles impactos negativos, brindando pautas claras a las personas responsables de la toma de decisiones y de gestión, y a las empresas.

Según el art. 2 del decreto, los objetivos del plan son: a) Fortalecer políticas públicas y promover acciones para respetar, proteger y cumplir los Derechos Humanos en el marco de actividades empresariales, dotando de mayor coherencia a las políticas públicas con incidencia en dicho marco; b) Profundizar la capacidad de los agentes del Estado y fomentar un entendimiento común sobre los estándares internacionales de empresas y Derechos Humanos; c) Incentivar un mayor diálogo entre áreas de gobierno que abordan la temática de Empresas y Derechos Humanos

² Puntualmente señale aquellas normas internas que impongan a las empresas la obligación de abstenerse de poner en práctica determinadas conductas, al igual que aquella que imponga la obligación de adoptar ciertas medidas o contribuir a dar efectividad a los derechos humanos. Finalmente, si se prevén sanciones (penales o administrativas) para los casos en que las actividades empresariales den lugar a violaciones de los derechos humanos.

para facilitar un mayor involucramiento y participación en el diseño e implementación de políticas públicas.

Asimismo, en el Anexo I del decreto se establece que el PNAEDH se guía por los principios generales de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, realización progresiva, no regresión y pro-persona. También se destaca que incorpora perspectivas transversales de género e infancias y adolescencias, reconociendo las interacciones de niños, niñas y adolescentes con las empresas como usuarios o miembros de familias de trabajadores. También adopta un enfoque federal, respetando las competencias de los distintos niveles de gobierno y promoviendo la articulación entre entidades nacionales y subnacionales.

A través de este plan, las distintas áreas de Gobierno asumen compromisos políticos para implementar acciones concretas que permitan hacer efectivos los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (PRNU), así como otros estándares de empresas y derechos humanos y conducta empresarial responsable, como las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable, la Declaración Tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los estándares interamericanos recopilados en el Informe sobre Empresas y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, entre otros documentos.

El plan incluye un listado de compromisos en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional, referidos a ciertas temáticas priorizadas: igualdad y no discriminación, gobernanza pública/gobierno corporativo, estándares laborales, empresas y políticas de memoria verdad y justicia, medio ambiente, personas consumidoras y usuarias, y acceso a la información y protección de datos. También contiene una serie de compromisos asumidos por las empresas de Propiedad Estatal en torno a estos mismos ejes.

El Decreto N° 624/2023 establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto será el organismo coordinador del Plan. Entre sus funciones, se encuentran promover el fortalecimiento continuo y progresivo de las políticas en materia de Empresas y Derechos Humanos, articular con otras agencias y empresas del Estado Nacional con el fin de lograr la implementación de los objetivos del Plan, coordinar con el sector privado, con representantes de las personas trabajadoras, de los pueblos indígenas, instituciones nacionales de derechos humanos, de la sociedad civil, de las niñas, niños y adolescentes y de la comunidad académica acciones para la implementación de estos objetivos, promover la cooperación internacional y regionales para la implementación de los objetivos del plan, e impulsar la elaboración de material de evidencia para contribuir a la implementación de los objetivos.

A continuación, se enuncian específicamente diversas normativas federales que regulan el acceso a bienes y servicios brindados por empresas, e involucran el acceso a diferentes derechos humanos:

En este sentido, en relación con el derecho a la salud, la Ley N° 26.682 establece el Marco Regulatorio de Medicina Prepaga, que obliga a las empresas de medicina prepaga a cubrir como mínimo en sus planes de cobertura médico asistencial el Programa Médico Obligatorio (PMO) vigente en la República Argentina y el Sistema de Prestaciones Básicas para Personas con Discapacidad previsto en la Ley N° 24.901. También prescribe que las empresas sólo podrán ofrecer planes de cobertura parcial en servicios odontológicos, servicios de emergencias médicas y traslados sanitarios y aquellas que desarrollen su actividad en una única y determinada localidad, con un padrón de usuarios inferior a cinco mil. A la vez, determina que en todos los planes de cobertura la información a los usuarios debe explicitar fehacientemente las prestaciones que cubre y las que no están incluidas, y prohíbe la inclusión en los contratos de períodos de carencia o espera para las prestaciones contenidas en el PMO y el uso de enfermedades preexistentes o edad de los usuarios como criterio de rechazo de admisión. Finalmente, la norma establece sanciones como la multa o la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de empresas de medicina prepaga ante el incumplimiento de las obligaciones allí prescriptas.

En cuanto a la salud mental, Argentina cuenta con la Ley N° 26.657 cuyo objeto es asegurar los derechos de las personas con padecimientos mentales, promoviendo su inclusión social y garantizando su acceso a tratamientos integrales. La Ley Nacional de Salud Mental busca reemplazar los modelos tradicionales de atención psiquiátrica basados en la institucionalización, por uno que prioriza la atención comunitaria, la rehabilitación y la reintegración social. Sus principios son el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas, la atención integral, el enfoque comunitario, la restricción de la institucionalización y el consentimiento libre e informado de la persona. El art. 6 de la norma establece que los servicios y efectores de salud privados deben adecuarse a los principios mencionados.

En vinculación con el derecho a la salud y el derecho a la identidad de género, la Ley N° 26.743 establece la obligación de todos los efectores del sistema de salud, incluidos las empresas de medicina privada, de garantizar en forma permanente los derechos que se reconocen en la norma, en particular el goce de la salud integral, el acceso a intervenciones quirúrgicas totales y parciales y/o tratamientos integrales hormonales para adecuar el cuerpo, incluida la genitalidad, a la identidad de género autopercebida, sin necesidad de requerir autorización judicial o administrativa, prestaciones que quedarán incluidas en el PMO.

También se encuentra vigente el Código Alimentario Argentino, relacionado con el derecho a la salud y el derecho a la alimentación. Aprobado por la Ley N° 18.284, se trata de un reglamento técnico en permanente actualización que establece

disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que deben cumplir las personas físicas o jurídicas, los establecimientos y los productos que se enmarcan en su órbita. Su objetivo primordial es la protección de la salud de la población, además de velar por más posibilidades de acceso a alimentos que tengan garantía de inocuidad y un valor agregado en calidad.

En cuanto al derecho a la educación, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 contiene un título dedicado a los servicios educativos de gestión privada, que pueden ser prestados por sociedades y empresas con personería jurídica, entre otros sujetos. La normativa habilita a estos sujetos a crear y administrar establecimientos educativos; matricular, evaluar y emitir certificados y títulos con validez nacional; nombrar y promover a su personal; formular planes y programas de estudio; aprobar el proyecto educativo institucional de acuerdo con su ideario y participar del planeamiento educativo. A la vez, impone como obligaciones cumplir con la normativa y los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional, ofrecer servicios educativos que respondan a necesidades de la comunidad y brindar toda la información necesaria para la supervisión pedagógica y el control contable y laboral por parte del Estado.

Por su parte, la Ley General del Ambiente N°25.675 establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. A lo largo de su articulado incluye diversas previsiones aplicables a las empresas que llevan adelante obras o actividades susceptibles de degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa. Entre ellas, se encuentra la obligación de realizar un procedimiento de evaluación ambiental previo a la ejecución de dichas obras o actividades, para el cual deberán presentar una declaración jurada en la que se manifieste si estas afectarán el ambiente, así como un estudio de impacto ambiental, que será evaluado por la autoridad estatal. Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos. La ley también obliga a las empresas a proporcionar información relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Por último, exige a las empresas que realicen actividades riesgosas para el ambiente la contratación de un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que se pudiere producir, así como la eventual integración de un fondo de restauración ambiental destinado a acciones de reparación, y establece la responsabilidad objetiva de restablecimiento del daño ambiental producido o pago de una indemnización sustitutiva.

También en materia de ambiente, la Ley N°26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos exige el cumplimiento de requisitos determinados para las empresas que realicen actividades en los bosques nativos

protegidos por la norma. En particular, para el caso de los sectores de alto y mediano valor de conservación se exige la sujeción de la actividad a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos que debe cumplir las condiciones mínimas de persistencia, producción sostenida y mantenimiento de los servicios ambientales que dichos bosques nativos prestan a la sociedad. Para los sectores de bajo valor de conservación, requiere sujetar la actividad a un Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo, que deberá contemplar condiciones mínimas de producción sostenida a corto, mediano y largo plazo y el uso de tecnologías disponibles que permitan el rendimiento eficiente de la actividad. También se establece la obligación de respetar los derechos de las comunidades indígenas que habiten tradicionalmente tierras donde se realicen proyectos de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos. Asimismo, se fijan los requisitos específicos que debe reunir un estudio de impacto ambiental de actividades en bosques nativos y se imponen sanciones como apercibimientos, multas o la suspensión o revocación de autorizaciones a quienes incumplan la ley.

En la misma línea, la Ley N°26.639 que estipula el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglaciario, prohíbe que se realicen en los glaciares actividades vinculadas con la liberación, dispersión o disposición de sustancias contaminantes, productos químicos o residuos; la construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos; la exploración y explotación minera e hidrocarburífera; la instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales. Esta ley también contiene previsiones referidas a la evaluación de impacto ambiental y establece sanciones para las empresas incumplidoras.

Finalmente, se puede mencionar la Ley N°24.240 de Defensa del Consumidor que obliga a los proveedores de bienes y servicios, entre ellos las personas jurídicas de naturaleza privada, a suministrar al consumidor información cierta, clara, detallada y gratuita sobre las características esenciales de los bienes y servicios que brindan, y las condiciones de su comercialización. A la vez, establece que los cosas y servicios sean suministrados en forma tal que, utilizados en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios, y que las cosas o servicios cuyo uso pueda ser riesgoso para la salud o la integridad física, se comercialicen observando los mecanismos, instrucciones y normas establecidas o razonables para garantizar la seguridad de consumidores y usuarios. La ley también impone la obligación de los proveedores de garantizar condiciones de atención y trato digno y equitativo a los consumidores y usuarios y de abstenerse de desplegar conductas que coloquen a los consumidores en situaciones vergonzantes, vejatorias o intimidatorias o ejercer diferencias sobre los consumidores extranjeros sobre precios, calidades técnicas, comerciales o cualquier otro aspecto relevante de los bienes y servicios.

Pregunta 2: ¿En base a qué marcos normativos y a través de qué instituciones se previenen, mitigan o compensan los impactos potenciales de las obras y proyectos de empresas? Por favor, proporcione detalles. ¿Existe un organismo público competente en este asunto?

En Argentina no existe un marco normativo específico que regule de manera integral los impactos potenciales generados por las obras y proyectos de empresas. Sin embargo, el ordenamiento jurídico nacional cuenta leyes especiales que establecen principios, obligaciones y mecanismos tendientes a prevenir, mitigar y compensar los impactos o daños producidos como consecuencias de esas actividades. El organismo o autoridad de aplicación es el que establece en cada caso, la norma que regula los mecanismos que se detallan a continuación.

- **Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).** Es un procedimiento técnico-administrativo obligatorio y previo a la autorización de proyectos que puedan tener impactos significativos en el ambiente. Es de carácter preventivo y está regulado en los arts. 11 a 13 de la Ley General del Ambiente N°25.675 (LGA). El instrumento central de este procedimiento es el Estudio de Impacto Ambiental (EslA) que realiza el proponente del proyecto (sea público o privado) e incluye una descripción del proyecto y de su línea de base ambiental y social; el análisis de alternativas; la identificación y valoración de los potenciales impactos ambientales y sociales del proyecto (en todas sus etapas) y el Plan de gestión Ambiental con medidas de prevención, mitigación y compensación. La autoridad competente se expide a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Certificado de Aptitud Ambiental (CAA) según la norma particular de cada jurisdicción.

- **Audiencias públicas y consulta previa.** La participación ciudadana es un componente transversal obligatorio en los procedimientos de evaluación de proyectos. En general se efectiviza a través de una consulta o audiencia pública convocada por la autoridad ambiental siempre en forma previa a la toma de decisión sobre la viabilidad ambiental del proyecto. Este mecanismo establecido en los arts. 19 a 21 de la LGA, también está previsto en el Decreto N° 1172/2003 que regula el acceso a la información pública y la participación ciudadana en el ámbito de las audiencias convocadas por los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Las audiencias públicas permiten que cualquier persona interesada pueda opinar, expresar inquietudes o aportar información relevante sobre un tema que se encuentra en proceso de decisión por parte del Estado o de una empresa bajo control público. Son particularmente importantes cuando se trata de proyectos que puedan generar impactos significativos en el ambiente o en comunidades locales. En estos casos, su realización es obligatoria y constituye un requisito esencial para asegurar la validez del procedimiento administrativo.

- **Protocolo de relocación ACUMAR.** La Ley N°26.168 creó la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como ente de derecho público interjurisdiccional. Su art. 5° le otorga facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la Cuenca. También la faculta para llevar a cabo cualquier medida necesaria para ejecutar el Plan Integral de Control de la Contaminación y Recomposición Ambiental.

En este marco, ACUMAR implementó mediante Resolución 420-E/2017 el “Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo” (CMR). Su objetivo es garantizar que estos procesos se realicen respetando los derechos sociales, culturales y económicos de la población afectada y promover una mejora real y sostenible en sus condiciones de vida. Este instrumento incorpora estándares del derecho internacional de los derechos humanos, del marco normativo nacional y local para todos los procesos de intervención territorial que se implementan en la CMR. Incluyen, entre otros, la garantía de participación informada, la consulta previa a las comunidades, la transparencia del proceso, la seguridad jurídica de la tenencia y el respeto por las dinámicas culturales y sociales de los barrios. Asimismo, en los barrios o asentamientos que cuenten con sus propias leyes de reurbanización, el protocolo funciona como un marco general, pero no anula la aplicación de las disposiciones concretas de estas leyes.

- **Plan de Obras Públicas para el Desarrollo de la Nación – Argentina Grande.**

Este plan define y organiza las acciones y las obras de infraestructura estratégicas para la construcción de un país federal. El plan está organizado en cuatro ejes de gestión: (1) Conectividad e Infraestructura Vial; (2) Gestión Integrada del Recurso Hídrico; (3) Infraestructura Urbana y Rural; (4) Infraestructura del Cuidado.

A fin de garantizar la continuidad del sistema de planeamiento sostenible, el plan retoma los compromisos de carácter sectorial, federal e internacional existentes. Entre los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en materia de preservación y sostenibilidad ambiental se destacan: el Acuerdo de París, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, el Marco de Sendai para la Gestión de Riesgos Naturales, la Nueva Agenda Urbana (NAU), el Convenio Marco de la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas y el Convenio de Lucha contra la Desertificación. En cuanto a los compromisos dentro del marco legal local el plan menciona la LGA, la Ley de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global N°27.520 y la Ley de Bosques Nativos N°26.331.

Sobre el derecho al cuidado y fortalecimiento de los servicios asociados, el plan incorpora una perspectiva de derechos humanos en base a normas internacionales, que promueven la igualdad y protección de grupos en situación de vulnerabilidad. Se mencionan la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de

Discriminación contra la Mujer de la Asamblea General de las Naciones Unidas; el Convenio 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras "Trabajadores con responsabilidades familiares"; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belem do Pará"); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo; el Convenio 189 sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Pregunta 3: El Estado y las empresas de su país, ¿incorporan en su normativa los [Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#), publicados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y la [Observación general 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales](#) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/24), 10 de agosto de 2017. ¿Cuáles son las principales dificultades para aplicarlos?

El Estado Argentino es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el cual desde 1994 goza de jerarquía constitucional. Al respecto la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que este tratado debe ser interpretado en las condiciones de su vigencia, por lo que las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales integran su núcleo de significación (conf. CSJN, caso "Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes ley 9688", del 21 de septiembre de 2004, párrafo 8; y concordantes).

En este sentido, la Observación General N°24 es una pauta interpretativa para los poderes del Estado. En esta perspectiva, específicamente el Estado Nacional hace referencia a este instrumento internacional en el "Acuerdo de cumplimiento de recomendaciones" celebrado el 1º de diciembre de 2021 entre el Gobierno de la República Argentina y la parte peticionaria en el Caso N°11.159 "Pedro Norberto Troiani" del registro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mediante el Decreto 581/2022 (Conf. Decreto 581/2022, p. 103).

Como fue indicado en la respuesta N°1, el Estado Nacional, en el ámbito federal aprobó el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNAEDH) 2023-2026 como un instrumento de política pública para cumplir su obligación de garantizar, proteger y respetar los derechos humanos (DDHH) ante los posibles impactos negativos de las actividades empresariales y con el fin de que las empresas y el comercio contribuyan al desarrollo sostenible generando riqueza y empleo (Decreto Nacional 624/2023). En el momento de su elaboración, el desarrollo del PNAEDH fue un proceso participativo y amplio, coordinado por el Ministerio de

Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), que contó con la participación de organismos estatales, el sector empresario, sindicatos, sociedad civil, pueblos indígenas, academia y otras partes interesadas. Se siguió un ciclo de construcción de políticas públicas con perspectivas de derechos. Un insumo clave fue la Línea Nacional de Base sobre Empresas y Derechos Humanos (LNB) elaborada por la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN). El proceso recibió asistencia técnica del Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe (CERALC), UNICEF, OIT y ACNUDH.

El PNAEDH se guía por los principios generales de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, realización progresiva, no regresión y el principio pro-persona. Incorpora perspectivas transversales de género e infancias y adolescencias, reconociendo las interacciones de niños, niñas y adolescentes con las empresas como usuarios o miembros de familias de trabajadores. También adopta un enfoque federal, respetando las competencias de los distintos niveles de gobierno y promoviendo la articulación entre entidades nacionales y subnacionales.

El plan abarca el respeto de todos los DDHH en el contexto empresarial según los PRNU, pero prioriza ciertas temáticas para una implementación realista. Algunas de las temáticas priorizadas incluyen: Igualdad y no discriminación, con énfasis en grupos en situación de vulnerabilidad como mujeres, NNyA, personas con discapacidad, pueblos indígenas y personas LGBTI+; Integridad y lucha contra la corrupción, promoviendo la ética pública y herramientas como el Registro de Integridad y Transparencia para Empresas y Entidades (RITE); Tratados de inversión y acuerdos comerciales, buscando incluir elementos que promuevan la conducta empresarial responsable y el derecho del Estado a regular para el interés público; Derechos y estándares laborales, promoviendo el trabajo digno, la erradicación del trabajo infantil y la debida diligencia en cadenas de suministro; Medio ambiente, impulsando la gestión sostenible, la conservación y la adaptación al cambio climático en la actividad empresarial; Empresas y Políticas de Memoria, Verdad y Justicia, abordando la responsabilidad de actores económicos en la última dictadura cívico-militar, especialmente en la represión a trabajadores y sindicalistas. Esto se relaciona con el Caso Pedro Troiani ante la CIDH, donde se reconoció la responsabilidad del Estado argentino por violaciones de derechos de un trabajador de Ford y se incluyeron compromisos como impulsar la investigación de la responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad y gestiones con la empresa para la apertura de archivos y políticas de formación en DDHH. El PNAEDH también incluye un compromiso de fortalecer recursos para avanzar en procesos con componentes de responsabilidad empresarial. Además, incluye a las Personas consumidoras y usuarias, garantizando sus derechos y el acceso a la información y protección de datos personales y el Acceso a la Justicia y reparación, buscando asegurar mecanismos efectivos para quienes sufren vulneraciones de derechos por acción u omisión de particulares o el sector privado.

Finalmente, el PNAEDH incluye aspectos sobre su implementación, monitoreo y sostenibilidad, con recomendaciones específicas recibidas en el marco del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU. La Dirección de Derechos Humanos del MRECIC es el organismo Coordinador del plan.

Si bien la Defensoría del Pueblo de la Nación no es la responsable del cumplimiento de estos principios, como institución nacional de DH sigue llevando adelante una agenda de promoción de la agenda sobre empresas y derechos humanos y conducta empresarial responsables. A la vez, luego de la elaboración del Plan durante 2022-2023 desde este organismo no se han verificado más actuaciones con fecha posterior.

Pregunta 4: ¿La debida diligencia (*due diligence*), según la definición brindada en los Principios Rectores mencionado en el punto anterior, es un procedimiento habitual adoptado por las empresas de su país? ¿En qué sectores económicos está más avanzado el debate sobre derechos humanos y empresas? ¿En qué sectores es aún incipiente? Indique los factores que podrían explicar esta situación.

El MPD no cuenta con información pertinente para dar respuesta a esta pregunta.

Participación comunitaria

Pregunta 5: ¿La sociedad civil de su país participa directamente en los procesos de toma de decisiones sobre inversiones en proyectos de gran envergadura que puedan tener un impacto sobre los derechos humanos? En caso afirmativo, ¿en qué condiciones y cuándo?

Si bien la efectiva implementación de la participación comunitaria sigue representando un gran desafío frente a la toma de decisiones en materia de empresas y derechos humanos, la normativa argentina contempla en determinados ámbitos la participación de la sociedad civil en los cuáles puedan verse afectados los derechos de incidencia colectiva.

En ese sentido, podemos mencionar la LGA, que entre los objetivos de la política ambiental nacional menciona expresamente el de “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”. Asimismo, al momento de abordar el ordenamiento ambiental del territorio -como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental- la Ley dispone que se deberá “promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable” (art. 10). Tal como se esbozó en la pregunta nro. 2, la LGA le dedica un apartado específico a la cuestión (arts. 19-21) instando a las autoridades públicas a institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como un elemento obligatorio para autorizar

actividades con un impacto significativo en el ambiente, a pesar de no ser vinculante esta opinión u objeción, por parte de los/as consultantes.

Específicamente en lo que respecta al impacto ambiental, el art. 21 dispone que la participación ciudadana debe asegurarse en los procedimientos de evaluación de dicho impacto, así como en los planes y programas de ordenamiento ambiental territorial.

Por su parte, también debemos tener en cuenta el anteriormente mencionado Decreto N°1172/2003, por cuanto es aquel que reglamenta a nivel general el procedimiento de audiencias públicas convocadas en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. La finalidad de la audiencia pública, sostiene, es la de promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública distintas propuestas, conocimientos e informaciones sobre las cuestiones puestas en consulta (art. 4). En este marco, el procedimiento de audiencia pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad y es de carácter no vinculante (artículos 5 y 6).

En definitiva, puede pensarse a la participación ciudadana como una herramienta fundamental en el estudio y evaluación del impacto ambiental, ya que permite, junto con otros elementos, definir la viabilidad o inviabilidad ambiental de un determinado proyecto. En concreto, la *Guía sobre participación pública en la evaluación ambiental* elaborada por el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina (2023)³, es un reflejo de la importancia que tiene dicha participación, puesto que allí se establece no solo el marco normativo aplicable en materia de acceso a la información y participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales, sino también ofrece una metodología para elaborar un mapeo de actores relevantes y establece las condiciones y buenas prácticas para lograr una efectiva participación pública.

A su vez, resulta relevante mencionar la existencia de estándares de participación y consulta específicamente para comunidades indígenas, las cuales encuentran su basamento en el art. 75, inc. 17 de la CN y del Convenio OIT N° 169, cuestiones sobre las cuales se profundizan en la pregunta nro. 6.

Sin embargo, no sólo en materia ambiental está contemplada la participación comunitaria, por cuanto existe la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, que entre sus preceptos, menciona en su art. 60, al abordar los planes educativos en materia de consumidor, la necesidad de “fomentar la creación y el funcionamiento de las asociaciones de consumidores y usuarios y la participación de la comunidad en ellas, garantizando la implementación de programas destinados a aquellos consumidores y usuarios que se encuentren en situación desventajosa, tanto en zonas rurales como urbanas”. Si bien se trata de una propuesta de carácter genérico, dirigida a obtener

³ Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/12/guia_pp_2023.pdf

resultados a largo plazo, no es menor que en términos de plan educativo se contemple esta posibilidad en pos de garantizar a las personas el acceso a la información y participación en la toma de decisiones.

Por otra parte, más específicamente, en lo atinente a las facultades y atribuciones de la autoridad de aplicación, se establece en el inc. f) del art. 43 la de “Disponer de oficio o a requerimiento de parte la celebración de audiencias con la participación de denunciantes damnificados, presuntos infractores, testigos y peritos”. En ese sentido, a la hora de pensar en proyectos que puedan tener un impacto concreto en los derechos humanos de la comunidad, se encuentra el acceso a los servicios públicos como uno de los derechos fundamentales de las personas, frente a lo cual se deberá instar a las autoridades a llevar a cabo las audiencias públicas, cuando se vean comprometidos, por ejemplo, los aumentos de tarifa o los cambios en las condiciones de prestación del servicio, entre otros casos.

Finalmente, en consonancia con lo abordado en la pregunta nro. 2, en materia de obras públicas, es importante rescatar la existencia del mencionado “Plan de Obras Públicas para el Desarrollo de la Nación – Argentina Grande” que entre sus preceptos concibe la participación como un método de consolidación de la gobernanza. Si bien no establece mecanismos concretos de participación, tales como sucede con las audiencias públicas en el caso de los servicios públicos, tiene en cuenta la participación ciudadana como uno de los ejes transversales para el desarrollo del mentado Plan, junto con la perspectiva de género y la sustentabilidad en la ejecución de las obras.

En ese sentido, se establece el eje de “Políticas de Participación y Control Ciudadano” como uno de los ejes de trabajo fundamentales para la planificación estratégica territorial de Argentina; en concreto, a la hora de diseñar un programa por parte del ex Ministerio de Obras Públicas, se tiene en cuenta “la gestión integral de riesgos, incluyendo planes de contingencia y sistemas de monitoreo y alerta temprana, la generación de información para la toma de decisiones y estrategias para la participación ciudadana”⁴.

De esta forma, vemos cómo se encuentra incorporado un proceso de toma de decisión en términos generales, pero con suficiente peso para ser tenido en cuenta a la hora de llevar a cabo un proyecto de gran importancia, más allá de que en los hechos, finalmente, no se haya podido implementar.

⁴ Plan de Obras Públicas para el Desarrollo de la Nación – Argentina Grande. *Consideraciones metodológicas*, p. 39. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plandeobraspublicasparaeldesarrollodelanacion_argentinagrande_2023.pdf

Pregunta 6: ¿Existe un proceso de consulta específico para pueblos indígenas en la normativa nacional, para los casos en los que un proyecto o empresa puede afectarles directamente? ¿Se ajusta éste al especificado el Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)? Describa los procesos y flujos y cómo garantizan, o no, el derecho a la consulta previa, libre e informada. ¿Existe algún procedimiento administrativo específico –a niveles nacional y/o estadual- para ser utilizado por personas, familias o comunidades de pueblos indígenas y/o población rural, para garantizar el control estatal del cumplimiento del derecho a la consulta y participación mencionado, por parte de las empresas en sus proyectos o emprendimientos?

En nuestro país no existe una ley nacional que regule específicamente este derecho, aunque ha habido propuestas legislativas que no llegaron a tener tratamiento en el Congreso Nacional. En el ámbito de las provincias, en general, tampoco existe, aunque hay excepciones como el de la Provincia del Neuquén. El 08 de diciembre de 2023 se sancionó la Ley N° 3401, con validez territorial en esa provincia, por la cual se regula en el ámbito de la Administración pública, el procedimiento para la consulta previa, libre e informada aplicable a las comunidades indígenas con personería jurídica. El procedimiento se aplica a los órganos que integran la administración pública provincial centralizada y descentralizada que, en el ejercicio de sus competencias, dicten medidas administrativas de carácter general o particular susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas reconocidas en la provincia.

Aunque se establezcan obligaciones dirigidas a autoridades públicas, uno de los principales supuestos es el de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales existentes en tierras comunitarias, lo cual involucra a actividades empresariales. La exploración y explotación de hidrocarburos está a cargo de grandes empresas, de capitales extranjeros - Shell, Total, ExxonMobil y Chevron, entre otras-, como lo es el yacimiento más grande no convencional del país: Vaca Muerta. Además, la empresa argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A., cuenta con el paquete mayoritario en propiedad estatal y es la principal operadora en la extensa área. La pertinencia de esta normativa provincial está en que, al aplicarse a estos supuestos, involucra, de modo indirecto, la actuación de las empresas. Una situación similar se da en la provincia de Río Negro, con el Procedimiento de Convocatoria de Consulta Previa, Libre e Informada para las Comunidades Originarias, de la Ley N°5755 (2024).

En cuanto al respeto a los estándares en materia de derecho a consulta y participación indígena, la norma se fundamenta en el artículo 75 inc. 17 de la Constitución Nacional y en el Convenio N°169 de la OIT, y consagra en su letra los principios de buena fe, adecuación cultural y acceso transparente a la información en forma completa y oportuna. Se complementa con el Convenio N°169 de la OIT, especialmente en los art. 6.1 "b" y 15, que obligan al estado a promover, antes de

cualquier decisión administrativa, legislativa o de otro carácter, consultar a los pueblos indígenas afectados, con miras a lograr su consentimiento libre, previo e informado.

En el orden normativo nacional, aunque no se cuenta con una ley específica –como en el caso de Neuquén–, el derecho está previsto en la Constitución Nacional, cuando en su artículo 75 inciso 17, dispone, respecto de los pueblos indígenas argentinos. “asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten” y el ejercicio concurrente entre la nación y las provincias.

La ley N°23302 declara en su artículo 1 “...de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación...”. La Resolución INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) N°624/08, de fecha 12 de noviembre de 2008, que establece el Consejo de Participación Indígena (CPI) en la órbita del INAI, con el objeto de garantizar a los Pueblos Indígenas su participación y consulta en las políticas públicas y demás intereses que los afectan. Los CPI son integrados por personas indígenas electas por las comunidades de cada provincia.

También merecen mencionarse, entre otros, el Protocolo de Actuación para organismos gubernamentales de la provincia de Buenos Aires que reciben demandas de personas, comunidades y pueblos indígenas por la efectivización de sus derechos, el Procedimiento de Consulta Previa, Libre e Informada aplicable a las Comunidades Indígenas de la Provincia del Neuquén, así como el Manual Técnico elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.

De este modo, podemos señalar que no existe un procedimiento administrativo específico en esta materia, a nivel nacional (federal), que pueda ser utilizado por personas o comunidades de pueblos indígenas. Las solicitudes y peticiones deben ser encauzadas en el marco de las previsiones de la ley de procedimiento administrativo que las regula en forma general para toda la población. Lo mismo puede señalarse en relación a las acciones en el ámbito judicial federal.

No obstante, existen en el país algunos protocolos de consulta para situaciones y comunidades específicas. A modo de ejemplo, mencionamos el Protocolo de consulta y participación Kachi Yupi – Huellas de Sal elaborado por más de 33 comunidades de Salta y Jujuy. La Defensoría del Pueblo de la Nación emitió una recomendación para que sea tenido en especial consideración cada vez que se lleve a cabo un proceso de consulta, por parte de los estados nacional, de Jujuy y Salta, en relación a esas comunidades, respecto de planes y programas de desarrollo o se autorice prospección y explotación de recursos naturales (Res. DPN 25/2016).

Algunos antecedentes a considerar, en el ámbito judicial de las provincias, en los cuales se resolvió a favor del derecho a la consulta y participación de comunidades

indígenas, son del Superior Tribunal de la provincia de Río Negro, ante la eventual instalación del emprendimiento minero "Proyecto Calcatreu" de la empresa Minera Aquiline S.A. (en autos "Co.de.c.i. (Consejo de Desarrollo de Comunidades Indígenas de la Provincia de Río Negro s/ Acción de Amparo", Expte. N° 19439/04, STJ, 16/8/2005); la Cámara de Juicio en lo Criminal de Zapala, Pcia. Del Neuquén. ante el avance de la empresa petrolera estadounidense "Pioneer" (autos "Nahuel, Florentino –Ñancucheo, Roberto – Velásquez, Martín – Pintos, Fidel s/ usurpación" expte. n° 3302 f° 69, 19/6/2007); el Juzgado de Primera Instancia Nro. 2 en lo Civil, Comercial, Especial de Procesos Ejecutivos, Laboral y de Minería de Cutral Có, Provincia de Neuquén, ante el avance de la Empresa Petrolera Piedra del Aguila S.A. (en caso "Petrolera Piedra del Aguila S.A. c/ Curruhuinca, Victorino y Otros s/ Acción de Amparo, expte. Nro.: 43907, 2007).

En el ámbito, se admitió el amparo interpuesto por una comunidad mapuche, para la realización de mesas de diálogo intercultural que permitan garantizar el derecho a la consulta previa en relación a los aprovechamientos hidroeléctricos propuestos sobre el río Santa Cruz, de la provincia homónima. El Juzgado Federal de Río Gallegos ("Comunidad Mapuche Tehuelche "LOF FEM MAPU" c/Estado Nacional Argentino y otros S/ Amparo Colectivo, Juzgado Federal de Río Gallegos, Santa Cruz, 30 de octubre de 2017), con base en el derecho a la consulta, de carácter previo, de buena fe, a través de las instituciones representativas indígenas y con procedimientos culturalmente adecuados conminó a las empresas (la Unión Transitoria de Empresas integradas por la empresa china "Gezhouba Group Company Limited" y las argentinas "Hidrocuayo S.A." y "Electroingeniería"), para que informen trimestralmente sobre "la evolución de los porcentajes del relevamiento de los sitios afectados a la obra, debiendo brevemente destacar los hallazgos correspondientes y acreditar el tratamiento acorde a los procedimientos legales vigentes, especialmente en caso de detectar "chenques" (enterratorios indígenas).

Una de las cuestiones principales que se presenta en la materia, es que las empresas, en el caso de la explotación de los recursos naturales, por un lado, desconocen el derecho a la consulta, y por el otro, cuestionan permanentemente la existencia del sujeto a consultar, o la identidad indígena de quienes lo invocan. Esto ha ocurrido en varios casos que intervino la defensa pública oficial federal, aunque en un precedente fue resuelto favorablemente a las comunidades (BO S.A s/Incidente de venta por el BCRA, ante el fuero comercial de la justicia nacional).

En otro caso, las comunidades iniciaron una acción de amparo por consulta, información y participación previo al otorgamiento de permisos de exploración y explotación de litio y borato en las Salinas Grandes, pero la Corte lo rechazó por falta de demostración de los agravios, de forma suficientemente directa o sustancial, por lo que no se había configurado una causa que autorice la intervención judicial, en relación a la Provincia de Jujuy, mientras que respecto de Salta y el estado nacional, se declaró incompetente sin tomar medidas de resguardo, Previamente, se

había realizado una audiencia pública, ante los jueces, donde expusieron las partes (Expediente N° 1196/2010: “Comunidad Aborigen de Santuario de Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otros s/amparo con competencia originaria”. CSJN). Sin embargo, en otro expediente, a raíz de otra presentación judicial por parte de las mismas comunidades, la Corte resolvió reconocer su derecho a acceder a la información ambiental sobre los pedimentos mineros de litio y borato existentes⁵.

En otro caso, una comunidad mapuche, con patrocinio de la defensa pública federal, inició una acción judicial de hábeas corpus preventivo contra YPF, por actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en su territorio sin consulta, en un contexto de falta de reconocimiento registral de la propiedad comunitaria y de criminalización de la protesta social indígena. El tribunal casatorio revocó el rechazo resuelto por el juzgado de primera instancia y la cámara, por, entre otros motivos, entender que la denuncia efectuada se vinculaba directamente con el reconocimiento a la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, así como el aseguramiento de su participación efectiva en la gestión de sus recursos naturales y cualquier otro interés que los afecte⁶.

Pregunta 7: ¿Existen medidas de protección específica para los derechos de los pueblos indígenas ante las actividades de exploración y explotación minera, de hidrocarburos, etc.?

Tal como se indicó previamente, Argentina cuenta con un marco jurídico nacional e internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas, entre los que se encuentran el art. 75 inc. 17, la Ley 23302 y a nivel internacional Convenio 169 de la OIT, (aprobado por ley 24071); la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre derechos de los Pueblos Indígenas. En esos instrumentos se indican especialmente las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos de los Pueblos Indígenas. En relación a la protección de sus recursos se destaca el art. 15 del Convenio 169 de la OIT, 32 de la Declaración de las Naciones Unidas, entre otros. A la vez, se cuenta con vasta jurisprudencia internacional en la materia que ha fijado estándares que deben guiar la actuación del Estado Argentino.

Los derechos que mayormente se ven vulnerados ante las actividades de exploración y explotación minera, de hidrocarburos son la tierra, territorio, los recursos naturales y el derecho a la consulta y participación.

⁵ Comunidad Aborigen de Santuario de Tres Pozos y otras c/ Jujuy, Provincia de y otros s/ amparo ambiental, 28/03/2023.

⁶ Caso LCM, Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal, Expte. 11180/2017, rta. el 3/7/2018.

La falta de reconocimiento y efectivización de los derechos territoriales ya sea por no contar con título comunitario o por diferentes aspectos que generen escenarios ausencia de seguridad jurídica en la tenencia del territorio, potencian la afectación de las comunidades ante la presencia de empresas que llevan a cabo actividades de exploración y explotación minera. En ese sentido, es fundamental el respeto y aplicación de la normativa específica en materia de protección de derechos territoriales estipulados tanto en la constitución nacional (art. 75 inc. 17), y el ordenamiento nacional e internacional respectivo. Al respecto Argentina ha sido condenada por la Corte IDH en el caso Lhakha Honhat (2020) en el que se exige el cumplimiento de los derechos territoriales.

Teniendo en consideración que las actividades de exploración y explotación de recursos mineros, Argentina se encuentra obligada por el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) que hace referencia a las obligaciones estatales en materia de acceso a la información ambiental, y específicamente indica que cada estado deberá garantizar “el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales” (art. 7, inc. 15).

El otro derecho que se vulnera con frecuencia ante el avance de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos es el derecho a la consulta y participación. La vulneración de este derecho es la puerta de entrada a la afectación de otros derechos indígenas, tales como la tierra, territorio, cultura, salud, entre otras. Ya que el avance inconsulto afecta directamente el modo de vida de las comunidades poniendo en riesgo su supervivencia de su identidad cultural. Sobre este aspecto nos hemos referido en la respuesta anterior. Allí se indicó que no se cuenta con una ley específica sobre consulta y participación debemos ordenar el marco normativo que menciona tales obligaciones y responsabilidades en relación a la pregunta vinculada estrictamente sobre actividad de exploración y explotación minera.

La ley Nacional N° 24.585 sobre actividad minera no contempla un artículo ni apartado sobre consulta y participación indígena. Sin embargo, en el Título Complementario – De la Protección ambiental para la Actividad Minera. Sección Primera. Ámbito de aplicación Primera. En el artículo 1° menciona la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural, que pueda ser afectado por la actividad minera, etc. Pero nada específico en relación a la protección de comunidades indígenas que puedan ver afectada su existencia producto de este tipo de actividad. Asimismo, debemos sumar, la mención sobre población indígena y la participación junto a otros actores sociales como un compromiso en el *Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2023-2026* decreto 624/2023, que sin embargo no se ha podido rastrear su ejecución.

Independientemente de la falta de normativa nacional y de una débil presencia sobre el derecho a ser consultadas las comunidades, tal como fue indicado en la respuesta anterior, algunas provincias -sobre todo aquellas con presencia indígenas y sus demandas de participación y emprendimientos mineros diversos- han avanzado en leyes provinciales y protocolos de consulta y participación. Se destaca que en ciertos casos la normativa se dicta en un contexto de judicialización y reclamos de organizaciones indígenas.

En la provincia de Río Negro, y en virtud de la alta actividad minera y existencia a organizada de comunidades sobre todo del pueblo Mapuche, se aprobó por Ley N° 5755 el Procedimiento de Consulta Previa, Libre e informada para las comunidades Originarias, si bien es limitada en la definición y su alcance, es un avance que contempla una apertura para actividades empresariales.

Como fue indicado, Neuquén es otra provincia con importante actividad minera sobre todo vinculada al yacimiento de hidrocarburo más grande del país *Vaca Muerta* y la presencia de comunidades mapuches organizadas en territorio, sancionó la Ley N°3401 sobre Procedimiento de consulta libre previa e informada aplicable a las comunidades indígenas que cuenta con personería jurídica reconocida por la autoridad de aplicación, y si bien en su enunciado se muestra restrictiva en relación a los sujetos de derecho, desarrolla un corpus de principios inspirados en la normativa internacional.

Es importante destacar que, desde el Ministerio Público de la Defensa y desde el Programa sobre Diversidad Cultural se solicita siempre ante primera medida, identificar a referentes indígenas y elaborar un proceso de consulta y participación como práctica y derecho a ser incorporado, en cada presentación de casos en lo que se encuentran involucradas empresas privadas y/o estatales y comunidades.

A modo de ejemplo, puede citarse el caso de una comunidad del pueblo mapuche que habita en la provincia de Neuquén y que vio afectado su derecho al territorio que reclama y su derecho a la consulta y participación frente a las tareas realizadas por una empresa de hidrocarburos⁷. En las diferentes presentaciones que se realizaron desde la defensa pública se destacó la importancia de poner en funcionamiento la ley y el armado de un protocolo de consulta y participación.

Mecanismos judiciales y Rol de la Defensa Pública

Pregunta 8: ¿Qué mecanismos judiciales están a disposición de la población cuando existe una amenaza o una violación real de los derechos humanos causada por la actuación de las empresas? ¿Se facilita el acceso a la justicia

⁷ Cfr. Fallo de la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal en la Causa FGR 11180/17 – “Comunidad Lof Campo Maripe s/ recurso de casación” (22/12/2017)

cuando los afectados son grupos con derechos diferenciados, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales? ¿Son estos instrumentos eficaces para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y grupos? Identifique los cambios fundamentales necesarios para mejorar la eficacia de estas disposiciones.

(a) Ante situaciones de amenaza o violación real de los derechos humanos causadas por la actuación de las empresas, el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN) prevé distintos mecanismos judiciales según la urgencia del caso y la amplitud del debate que requiere. A los casos urgentes les corresponde la acción de amparo y, a los demás, el proceso ordinario de conocimiento. De acuerdo con las previsiones del ordenamiento procesal federal, la acción de amparo contra particulares procede ante las siguientes condiciones:

“Cuando se reclamase contra un acto u omisión de un particular que, en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta algún derecho o garantía explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional, un tratado o una ley, siempre que fuere necesaria la reparación urgente del perjuicio o la cesación inmediata de los efectos del acto, y la cuestión, por su naturaleza, no deba sustanciarse por alguno de los procesos establecidos por este Código u otras leyes, que le brinden la tutela inmediata y efectiva a que está destinada esta vía acelerada de protección.” (CPCCN, artículo 321, inciso 2.)

Cuando la violación a derechos humanos se enmarque en una relación de consumo, la Ley de Defensa del Consumidor (Nº24.240) tiene prevista una acción judicial con reglas propias (detalladas en el capítulo XIII de la ley). Por otra parte, cuando se encuentre en juego el derecho humano a un ambiente sano debido a la producción de daños ambientales, la Ley General del Ambiente (Nº25.675) prevé también reglas específicas (detalladas en los artículos 30 a 33 de la ley).

(b) En general, el ordenamiento procesal no prevé reglas específicas para facilitar el acceso a la justicia en aquellos casos donde los afectados por las violaciones a derechos humanos causadas por la actuación de empresas son grupos con derechos diferenciados, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales. Si bien se prevé el beneficio de litigar sin gastos a favor de quienes carezcan de recursos, no se prevén modulaciones particulares para quienes poseen otras condiciones de vulnerabilidad.

Sin embargo, a nivel institucional la situación difiere. Como se explicará al responder la pregunta siguiente, la República Argentina cuenta con un sistema de defensa pública gratuita que tiene a su cargo garantizar el acceso a la justicia y la asistencia

jurídica integral, en casos individuales y colectivos, de las personas en situación de vulnerabilidad. Para fortalecer la defensa de las personas integrantes de pueblos indígenas y comunidades tradicionales en particular, el Ministerio Público de la Defensa ha creado en el año 2008 una oficina específica: el Programa sobre Diversidad Cultural.

(c) En cuanto a la eficacia de los mecanismos previstos ante amenazas o violaciones reales de los derechos humanos, en primer lugar, corresponde destacar que no se cuenta con relevamientos sistemáticos que permitan comparar la demanda de justicia con la oferta institucional. Sin embargo, cualquier persona involucrada en la práctica del sistema de justicia podría identificar casos de éxito, es decir, casos en los cuales los mecanismos ofrecidos por el ordenamiento procesal han logrado bloquear las amenazas de violaciones a derechos humanos o bien reparar las violaciones ya consumadas. Un ejemplo paradigmático de lo indicado es respuesta de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la afamada causa “Mendoza” (CSJ 1569/2004 (40-M))⁸,

Los cambios fundamentales a realizar para mejorar la eficacia de los mecanismos previstos ante amenazas o violaciones reales de los derechos humanos pueden ordenarse en torno a dos ejes. Un eje consiste en simplificar los procedimientos, facilitando la tramitación de reclamos en causas de baja cuantía. Otro eje consiste en la unificación del trámite de aquellos reclamos repetitivos provocados por la misma causa. Si bien la Constitución Nacional prevé los procesos colectivos como alternativa procesal, el ordenamiento federal no ha regulado expresamente la tramitación de estos procesos. En la actualidad, una serie de sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación colman parcialmente dicho vacío regulativo.

Pregunta 9: ¿La Defensoría Pública Oficial de su país está en capacidad de brindar asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, especialmente cuando se trata de grandes empresas nacionales y multinacionales?

Describa el papel que cumple la defensoría pública en relación con el acceso a la justicia en estos casos y si vigila el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los planes de desarrollo del país. Indique si existe alguna unidad, programa o grupo específico dentro de la Defensoría Pública de su país que realice esta asistencia y se enfoque o dedique a monitorear los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas.

⁸ Mendoza, Beatriz Silvia c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo).

(a) La República Argentina cuenta con un sistema de defensa pública gratuita que resulta apto para brindar asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, especialmente cuando se trata de grandes empresas nacionales y multinacionales. Se trata del Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD), una institución de defensa y protección de derechos humanos cuya ley orgánica (Nº 27.149) le asigna la función principal de garantizar el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en casos individuales y colectivos, promoviendo “toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad” (artículo 1). La institución “goza de independencia y autonomía funcional, sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura” (artículo 2). Sus servicios de patrocinio jurídico gratuito en casos civiles, comerciales o contencioso-administrativos están destinados a toda persona que “invoque y justifique limitación de recursos para afrontar los gastos del proceso, situación de vulnerabilidad o cuando estuviere ausente y fuere citado por edictos” (artículo 42, inciso “a”).

(b) Entre los deberes de los/as Defensores/as Públicos/as Oficiales a cargo de brindar el patrocinio jurídico referido, están los siguientes (conf. art. 42, inciso “a”, de la Ley Orgánica del MPD):

- Desplegar acciones de abordaje territorial y relevamiento de demandas individuales y colectivas, si las características de la problemática o la situación de vulnerabilidad las exigieren, para la optimización de la prestación del servicio.
- Promover la defensa o asistencia con especial consideración de la perspectiva de género y la diversidad cultural.
- Promover la defensa y protección de los derechos económicos, sociales y culturales mediante acciones judiciales y extrajudiciales, de carácter individual o colectivo.
- Ejercer la representación de las personas en sede administrativa cuando la naturaleza de los derechos en juego exija la actuación de un defensor público oficial, de conformidad con la normativa establecida al efecto.
- Actuar en coordinación con la Defensoría General de la Nación en la representación de intereses colectivos o difusos.

En el ejercicio de tales funciones, el MPD, a través de sus Defensores/as Públicos/as, lleva adelante numerosos litigios en relación con el acceso a la justicia en casos de violaciones a derechos humanos por parte de empresas, y en garantía de los derechos de acceso a la información y participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los planes de desarrollo del país. Para mencionar uno solo de

tales litigios, cabe referir a la causa “Avalos, María Angélica y otros c/ Entidad Binacional Yacyretá” (FPO 11511/2019), promovida con el objeto de acceder a toda la información pública disponible en relación con las medidas adoptadas por la Entidad Binacional Yacyretá para mitigar los daños de la construcción y puesta en funcionamiento de la Central Eléctrica Yacyretá, ubicada entre Argentina y Paraguay (por más información, véase: Tedeschi, Alvarelllos, Giles, “La experiencia del litigio ambiental en relación a los derechos económicos, sociales y culturales”, Revista del MPD, N° 18, disponible en: <https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/handle/123456789/4797>).

(c) En el plano orgánico, el MPD cuenta con programas específicos que podrían intervenir en casos de violaciones a derechos humanos por parte de empresas, a saber:

- Comisión sobre Temáticas de Género.
- Programa de Atención a las Problemáticas Sociales y Relaciones con la Comunidad.
- Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Programa de Resolución Alternativa de Conflictos.
- Programa para la Aplicación de Instrumentos de Derechos Humanos.
- Programa sobre Diversidad Cultural.
- Programa sobre Temáticas de Salud, Discapacidad y Adultos Mayores.

Pregunta 10: ¿Existe algún precedente judicial que haya fijado estándares en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas a partir de proyectos de desarrollo?

En cuanto a si existe algún precedente judicial que haya fijado estándares en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas a partir de proyectos de desarrollo, el precedente más importante a destacar es la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la ya mencionada causa “Mendoza”. Si bien se trataba de la reparación de los daños ambientales producidos por la actividad empresarial, a partir de la sentencia se han precisado estándares relevantes sobre cómo reparar a las personas que (como en la causa) fueron obligadas a desplazarse a causa de un proyecto de desarrollo.

En la sentencia de fondo dictada en la causa “Mendoza”, del 8 de julio de 2008, la Corte condenó a la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) a que desarrolle y cumpla un programa con tres objetivos generales: “1) La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) La recomposición del ambiente en

la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción” (considerando 17). Como respuesta, la ACUMAR comenzó a implementar el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), elaborado en el año 2009 y actualizado en el año 2010, que establece como línea de acción la “Urbanización de Villas y Asentamientos Urbanos”. Años después, con el propósito de guiar las medidas conducentes a desarrollar esta línea de acción, la presidencia de la ACUMAR dictó el “Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la cuenca Matanza Riachuelo” (resolución N°420/E 2017) (disponible en <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/protocolo.pdf>). Dicho documento es importante, y relevante a la luz de este cuestionario, dado que contiene estándares sumamente detallados en materia de relocalizaciones provocadas en proyectos de desarrollo. Sin perjuicio de lo expuesto, es pertinente destacar que en la Argentina también hay precedentes que incorporan de manera indirecta estándares en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas a partir de proyectos de desarrollo. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU es intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su interpretación sobre este documento debe ser tomada en cuenta al momento de asignarle significado ya que comprende las “condiciones de vigencia” de este instrumento que posee jerarquía constitucional (Fallos 335:452, considerando 10). Lo señalado es relevante para el tema que nos ocupa dado que la Observación General N°7 del mencionado Comité, al interpretar el alcance del derecho a un nivel de vida adecuado previsto en el PIDESC (art. 11.1), establece que los desalojos, incluyendo los producidos por proyectos de desarrollo, “no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos”. Los Estados –agrega la OG 7– deben cumplir con las directrices aprobadas por los organismos internacionales de crédito para hacer frente a los proyectos de desarrollo (párrafos 16 y 18).

Bolivia

Contexto general

Pregunta 1: ¿Cuál es la legislación vigente en su país en materia de derechos humanos y empresas? ¿Qué estipula? Se puede referir a toda regulación que verse sobre bienes o servicios captados por algún derecho humano (el derecho a la salud, por ejemplo), como a regulaciones específicas que sancionen la violación de derechos humanos por parte de empresas. Incluir toda regulación que asegure una protección eficaz contra las vulneraciones de los derechos civiles, políticos, económicos sociales, culturales y ambientales, así como la protección específica en caso de grupos vulnerables relacionados con actividades empresariales⁹.

La legislación vigente en Bolivia con relación a Derecho Humanos y Empresas, podemos mencionar la siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (2009): En Bolivia la Constitución Política del Estado (CPE) establece un marco robusto para la protección de los derechos humanos. Desde su Artículo 13 hasta el 109, reconoce un amplio catálogo de derechos fundamentales aplicables a todas las personas, y vinculantes también para empresas, especialmente en sectores estratégicos y podemos mencionar las siguientes:

- Artículos 15, 16, 20, 35-42: Garantizan el derecho a la vida, salud, agua potable, medio ambiente sano, seguridad social y trabajo digno. Estos servicios pueden ser prestados por empresas, lo que las vincula directamente a estos derechos.
- Artículos 108 y 109: Establecen deberes ciudadanos y el respeto a los derechos de consumidores frente a empresas públicas y privadas.
- Artículo 33: Reconoce el derecho al medio ambiente y establece obligaciones de protección.

LEY N.º 045 CONTRA EL RACISMO Y TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN (2010): Prohíbe prácticas discriminatorias en empresas y obliga a adoptar políticas inclusivas.

- Art. 23: Establece sanciones administrativas contra personas naturales o jurídicas que incurran en actos de racismo o discriminación, incluyendo a empresas. Las

⁹ Puntualmente señale aquellas normas internas que impongan a las empresas la obligación de abstenerse de poner en práctica determinadas conductas, al igual que aquella que imponga la obligación de adoptar ciertas medidas o contribuir a dar efectividad a los derechos humanos. Finalmente, si se prevén sanciones (penales o administrativas) para los casos en que las actividades empresariales den lugar a violaciones de los derechos humanos.

sanciones pueden incluir suspensión de licencias, clausura temporal, multas y otras medidas proporcionales.

- Art. 281 ter del Código Penal (modificado por esta ley): Tipifica el delito de discriminación con una pena privativa de libertad de uno (1) a cinco (5) años. Aplica a empresas cuando éstas, a través de sus representantes, promuevan o ejecuten prácticas discriminatorias hacia empleados, proveedores, usuarios o consumidores.

Estas disposiciones protegen derechos civiles y políticos, así como el derecho al trabajo y la no discriminación, especialmente en el ámbito empresarial. Grupos vulnerables protegidos: mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, LGBTI, adultos mayores, entre otros.

Ley N.º 348 LEY INTEGRAL PARA GARANTIZAR A LAS MUJERES UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA (2013): Establece mecanismos de prevención de violencia en todos los ámbitos, incluido el empresarial.

- Art. 7: Establece como obligación de las instituciones públicas y privadas (incluidas empresas) la adopción de políticas de prevención, atención y erradicación de toda forma de violencia contra las mujeres en espacios laborales.

- Art. 12: Define la violencia laboral y simbólica como formas de violencia contra la mujer, responsabilizando a empleadores y autoridades que perpetúen o toleren tales conductas.

- Art. 272 bis del Código Penal: Tipifica el acoso sexual con penas de uno (1) a cuatro (4) años. Se aplica a casos en los que empleadores, gerentes u otros jerárquicos empresariales abusan de su posición para obtener favores sexuales o realizar insinuaciones indebidas.

Esta ley protege derechos civiles y laborales de las mujeres, garantizando entornos laborales libres de violencia, acoso y discriminación.

LEY N.º 1333 DE MEDIO AMBIENTE (1992): Exige Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y medidas de mitigación, prevención y reparación.

- Art. 111: Establece que los infractores de las normas ambientales serán sancionados administrativamente con multas, suspensión de actividades, clausura temporal o definitiva de operaciones. Estas sanciones aplican a empresas que causen contaminación o daño ambiental.

- Art. 114: Establece responsabilidad civil objetiva por daños ambientales, lo que implica que una empresa responde por los daños ocasionados, sin que la víctima deba probar intención o negligencia.

- Art. 115: Requiere que los infractores restituyan los recursos naturales dañados, con su propio costo, mediante medidas de mitigación, remediación y compensación.

Estos artículos garantizan el derecho al medio ambiente sano (Art. 33 CPE) y protegen especialmente a comunidades rurales e indígenas que sufren las consecuencias de la actividad industrial contaminante.

LEY N.º 535 DE MINERÍA Y METALURGIA (2014): Exige consulta previa, mitigación y responsabilidad social empresarial.

- Art. 86: Obliga al Estado y a las empresas mineras a realizar la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas originarios campesinos cuando sus derechos colectivos puedan ser afectados por actividades mineras.
- Art. 89: Si no se realiza la consulta o esta es incompleta, la autorización minera puede ser suspendida o revocada.
- Art. 94: La empresa minera tiene la obligación de presentar un Plan de Gestión Ambiental aprobado antes de iniciar actividades, lo cual permite sancionar su incumplimiento.

Esta normativa protege derechos colectivos, culturales, ambientales y de consulta de pueblos indígenas frente a proyectos extractivos de gran impacto.

LEY N.º 3058 DE HIDROCARBUROS (2005): Regula obligaciones sociales y ambientales de las operadoras.

- Art. 71: Establece la obligatoriedad de la Licencia Ambiental previa para toda actividad hidrocarburífera, bajo pena de nulidad del contrato y sanciones administrativas.
- Art. 72: Requiere la realización de la consulta previa con pueblos indígenas y campesinos potencialmente afectados por actividades de exploración o explotación.
- Art. 74: Establece convenios de compensación obligatorios entre empresas operadoras y comunidades afectadas.

Estas disposiciones aseguran la protección del medio ambiente, la salud, el acceso a la información, la participación social y los derechos colectivos de poblaciones vulnerables.

CÓDIGO PENAL:

- Artículos 214 al 226 sancionan delitos ambientales, y otros artículos regulan delitos laborales relacionados a actividades empresariales.
- Art. 214: Sanciona la contaminación ambiental con penas de hasta seis (6) años de prisión. Aplica a representantes de empresas que contaminen fuentes de agua, aire o suelo.
- Art. 223: Penaliza el manejo indebido de residuos peligrosos. Las penas pueden llegar hasta ocho (8) años.

- Art. 312-316: Regulan delitos laborales como omisión de deberes patronales, empleo ilegal de menores, trabajo forzoso y otros. Estos artículos pueden aplicarse a empleadores y empresas que incumplan normativas laborales.
- Art. 281 ter: Penaliza actos de discriminación, incluso aquellos ejecutados en contextos empresariales.

El Código Penal establece responsabilidad individual, pero permite acciones contra representantes legales de empresas que incurran en violaciones de derechos humanos, laborales y ambientales.

Pregunta 2: ¿En base a qué marcos normativos y a través de qué instituciones se previenen, mitigan o compensan los impactos potenciales de las obras y proyectos de empresas? Por favor, proporcione detalles. ¿Existe un organismo público competente en este asunto?

A. MARCOS NORMATIVOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (CPE): La CPE es la norma fundamental que establece el marco de derechos y deberes para todos los actores, incluyendo a las empresas.

Regulaciones relevantes:

Derechos Fundamentales: Artículos 15-46, que garantizan el derecho a la vida, la integridad física y psicológica, la salud, la educación, y el acceso a la justicia. Estos derechos son violados cuando las empresas generan contaminación o desplazan a comunidades sin consentimiento.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Artículos 47-75, que protegen la seguridad alimentaria, el acceso al agua, la vivienda digna y el trabajo. Las operaciones empresariales que afectan estos derechos (ej. acaparamiento de tierras, uso excesivo de recursos hídricos) son violaciones a la CPE.

Derechos de la Madre Tierra: Artículos 335-346, que reconocen los derechos de la naturaleza, la biodiversidad y el medio ambiente. Estos artículos establecen la obligación del Estado y de las empresas de gestionar los recursos naturales de manera sostenible.

Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos: Artículos 30-32, que reconocen la libre determinación, el derecho al territorio y la consulta previa, libre e informada (CPLI). Este último es crucial, ya que cualquier proyecto empresarial que afecte a estos pueblos debe ser consultado previamente.

LEY 1333 DEL MEDIO AMBIENTE (1992): En Bolivia, la prevención, mitigación y compensación de los impactos ambientales y sociales de obras y proyectos empresariales se rige principalmente por la Ley N° 1333 del Medio Ambiente y otros marcos normativos complementarios.

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA):

- **Artículo 22:** Establece la obligatoriedad de presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), para proyectos públicos o privados que puedan generar efectos significativos sobre el medio ambiente.
- **Artículo 23:** Clasifica los proyectos según su riesgo ambiental (EIA detallado, parcial o diagnóstico ambiental).

Licencias Ambientales:

- **Artículo 24:** Exige una Licencia Ambiental previa al inicio de obras, emitida por la autoridad competente.

Medidas de Mitigación y Compensación:

- **Artículo 73:** Para actividades hidrocarburíferas y mineras, se requieren planes de prevención, control de contaminación y restauración de áreas afectadas.

Normas Complementarias

- Reglamento de Prevención y Control Ambiental (Decreto Supremo 24176, 1995): Detalla los procedimientos para la elaboración de EIA y los requisitos para licencias.
- Ley 300 de la Madre Tierra (2012): Incorpora el enfoque de "vivir bien" y establece la obligación de armonizar proyectos con los derechos de la naturaleza.
- Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra (2010).
- LEY N.º 535 DE MINERÍA Y METALURGIA: No solo regula la actividad minera, sino que también busca equilibrar el aprovechamiento de los recursos minerales con la protección de los derechos de las comunidades y el medio ambiente. Se fundamenta en el principio de que los recursos minerales son propiedad del pueblo boliviano y su explotación debe beneficiar al país de manera sostenible. Esto implica que las empresas mineras, al operar, asumen una corresponsabilidad con el Estado en la protección de los derechos humanos y del entorno natural.

Regulaciones Relevantes y Sanciones:

Obligación Ambiental y Social (Título IX, Capítulo Único): La ley establece claramente la responsabilidad de los actores productivos mineros de cumplir con la normativa ambiental. Esto incluye la **presentación de planes de gestión ambiental** y la **obligación de reparar los daños ambientales** causados. El incumplimiento de estas obligaciones puede llevar a sanciones administrativas, multas, e incluso la revocación de la licencia minera.

Planes de Cierre de Minas: La ley obliga a las empresas a presentar un plan de cierre de minas, asegurando que, al finalizar sus operaciones, el área afectada sea restaurada y no genere pasivos ambientales que impacten a las comunidades. El incumplimiento de este requisito es sancionable.

Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI) (Art. 22): Este es un pilar fundamental para la protección de los derechos de los pueblos indígenas. La ley establece que cualquier actividad minera que pueda afectar a un pueblo indígena, en términos de sus territorios, salud, cultura o subsistencia, debe ser sometida a un proceso de consulta. La falta de este proceso no solo viola la Ley N.º 535, sino también el Convenio 169 de la OIT y la Constitución Política del Estado.

Participación en Beneficios: La ley también busca un reparto equitativo de los beneficios a través del pago de patentes mineras y regalías, que en parte se destinan a las regiones donde se extraen los minerales, buscando compensar los impactos y contribuir al desarrollo local.

LEY N.º 3058 DE HIDROCARBUROS: Esta ley se basa en el principio de que los hidrocarburos son propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. La ley busca regular su exploración, explotación, transporte y comercialización, garantizando el abastecimiento interno y la soberanía energética. Sin embargo, también reconoce la necesidad de que esta actividad se realice con un estricto respeto a los derechos humanos, los derechos de las comunidades y la preservación del medio ambiente, dada la naturaleza intrusiva y potencialmente contaminante de la industria.

Regulaciones Relevantes y Sanciones:

Gestión Ambiental (Capítulo V): La ley impone la obligación a las empresas operadoras de hidrocarburos de realizar sus actividades en el marco de la normativa ambiental. Deben mitigar y compensar los impactos ambientales y sociales negativos. La falta de un Plan de Gestión Ambiental (PGA) aprobado es un impedimento para el inicio de operaciones.

Consulta y Compensación: La ley establece la obligación de las empresas de negociar con las comunidades y propietarios de tierras para el derecho de uso del terreno. A diferencia de la Ley de Minería, que enfatiza la CPLI como un derecho político y cultural, la Ley de Hidrocarburos se enfoca más en la compensación económica por el uso de la tierra y los posibles daños. Aunque este enfoque ha sido criticado por no siempre garantizar la CPLI en toda su extensión, la falta de acuerdo con las comunidades puede detener un proyecto.

Responsabilidad Social y Ambiental: Las empresas están obligadas a establecer un fondo para la remediación de daños ambientales y a implementar programas de responsabilidad social empresarial que beneficien a las comunidades locales. El incumplimiento de estas disposiciones puede ser sancionado por el Ministerio de Hidrocarburos.

CONVENIO 169 DE LA OIT, RATIFICADO POR LEY N.º 1257: Este convenio internacional es la base para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales en Bolivia. Su ratificación le otorga un rango superior a la ley ordinaria, y

es una pieza clave en la defensa de los grupos vulnerables frente a las actividades empresariales. Se fundamenta en el reconocimiento del derecho a la libre determinación, la identidad cultural, la propiedad de las tierras y territorios, y, de manera central, el derecho a ser consultados sobre cualquier medida administrativa o legislativa que pueda afectarles directamente.

Regulaciones Relevantes y Sanciones:

Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI) (Arts. 6 y 7): Este es el núcleo del convenio. Obliga al Estado (y por extensión, a las empresas que actúan bajo su autorización) a consultar a los pueblos indígenas antes de autorizar cualquier proyecto de exploración o explotación de recursos naturales en sus territorios. La consulta debe ser:

Prevía: Antes de la toma de decisiones.

Libre: Sin coacción, manipulación o intimidación.

Informada: Con acceso a toda la información relevante de manera comprensible.

Consecuencias de la Falta de CPLI: La omisión de este proceso es una violación directa del Convenio 169 y la CPE, y puede llevar a la **suspensión o anulación de los proyectos**. Los tribunales y la Defensoría del Pueblo han intervenido en múltiples casos para exigir el cumplimiento de la CPLI.

Protección de la Tierra y el Territorio (Arts. 13-19): El convenio protege los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios. Las empresas no pueden acceder a estas tierras sin el consentimiento de las comunidades, y cualquier desplazamiento debe ser una medida de último recurso y con el consentimiento de los afectados.

En resumen, la normativa boliviana, a través de estas leyes y del Convenio 169, establece un marco de protección para los derechos humanos y el medio ambiente frente a las actividades empresariales. Las empresas tienen obligaciones claras de cumplimiento ambiental, social y de consulta. El incumplimiento de estas normas puede resultar en sanciones administrativas, multas, la revocación de licencias e incluso acciones judiciales que pueden detener o anular proyectos.

B. INSTITUCIONES COMPETENTES.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA (MMAYA).

AUTORIDAD AMBIENTAL NACIONAL:

- Supervisa y aprueba los EIA y licencias ambientales a nivel nacional.
- Coordina con otros ministerios (ej. Minería, Hidrocarburos) para proyectos sectoriales.

VICEMINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, BIODIVERSIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO.

DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN AMBIENTAL.

- Implementa políticas y normas para la evaluación y control ambiental.

AUTORIDADES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.

GOBERNACIONES Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES.

Artículo 76: Les otorga competencias para fiscalizar y ejecutar planes locales de protección ambiental.

ENTIDADES SECTORIALES ESPECÍFICAS.

MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA.

Artículo 72: Establece normas técnicas para límites permisibles en minería.

MINISTERIO DE HIDROCARBUROS Y ENERGÍAS:

Artículo 74: Regula actividades hidrocarburíferas y promueve energías limpias.

SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SERNAP).

- Interviene cuando proyectos afectan áreas protegidas o biodiversidad.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Función principal: Es una institución independiente de defensa de los derechos humanos.

- Recibe denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de empresas y del Estado.
- Investiga los casos y emite recomendaciones a las autoridades
- Actúa como mediador en conflictos socioambientales.
- No tiene facultad sancionadora, pero sus informes tienen un gran peso moral y político.

C. MECANISMOS DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y COMPENSACIÓN

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Fases:

- Screening: Clasificación del proyecto según su riesgo.
- Elaboración del EIA: Incluye identificación de impactos y medidas correctivas.
- Participación Pública: Consulta a comunidades afectadas (vinculado al Convenio 169 de la OIT).

Planes de Manejo Ambiental (PMA).

Obligatorios para proyectos aprobados, con acciones como:

- Reforestación.
- Tratamiento de aguas residuales.
- Monitoreo de emisiones.

Compensaciones Ambientales.

- Decreto Supremo 2548 (2015): Establece compensaciones por daños irreversibles, como creación de áreas verdes o financiamiento de proyectos socioambientales.

Consulta Previa (Ley 535 de Minería y Constitución).

- Aplicable a pueblos indígenas y comunidades campesinas, garantizando su participación en decisiones sobre proyectos que los afecten.

D. SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO

- Ley 1333 (Artículo 109): Multas, suspensión de actividades o clausura definitiva para empresas que violen normas ambientales.
- Código Penal (Artículo 223): Delito ambiental con penas de privación de libertad para responsables de contaminación grave.

E. ¿EXISTE UN ORGANISMO PÚBLICO COMPETENTE EN ESTE ASUNTO?

Sí, el **Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA)** es el organismo público competente para la prevención, mitigación y compensación de los impactos ambientales y sociales de las obras y proyectos de empresas. Sin embargo, su competencia se comparte y se complementa con otras instituciones:

MMAyA: Es la autoridad técnica y administrativa que otorga las licencias ambientales y fiscaliza el cumplimiento de los planes de gestión.

Defensoría del Pueblo: Es el organismo de protección de los derechos humanos que recibe las denuncias y supervisa que el MMAyA y otras entidades cumplan con sus deberes de protección.

Ministerios Sectoriales (Minería, Hidrocarburos): Tienen responsabilidades de fiscalización y control dentro de sus respectivos sectores, en coordinación con el MMAyA.

Autoridades Indígenas y Territoriales: Tienen un papel clave en la defensa de sus derechos y territorios, y en la aplicación del derecho a la consulta previa.

Pregunta 3: El Estado y las empresas de su país, ¿incorporan en su normativa los [Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#), publicados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y la [Observación general 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales](#) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/24), 10 de agosto de 2017. ¿Cuáles son las principales dificultades para aplicarlos?

En Bolivia, la incorporación de los “Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (PREDH)” de la ONU (2011) y la “Observación General (OG) 24 del PIDESC” (2017) en la normativa nacional es parcial y fragmentada, con avances en algunos aspectos ambientales y sociales, pero con limitaciones significativas en su implementación.

A. INCORPORACIÓN NORMATIVA

Principios Rectores de la ONU (2011).

Los PREDH se basan en tres pilares:

- Protección estatal de DDHH frente a empresas.
- Responsabilidad empresarial de respetar DDHH.
- Acceso a remediación para víctimas.

B. AVANCES EN BOLIVIA:

Ley 1333 del Medio Ambiente:

- **Artículo 73:** Exige a empresas hidrocarburíferas y mineras implementar medidas de prevención y remediación ambiental, alineándose con el Principio 13 (evitar impactos adversos).
- **Artículo 109:** Establece sanciones por daños ambientales, vinculado al Principio 25 (reparación).
- **Constitución Política (2009):**
 - ✓ **Artículo 33:** Garantiza el derecho a un medio ambiente sano, reflejando el Principio 1 (obligación estatal).
 - ✓ **Artículo 30 (II):** Consulta previa a pueblos indígenas (Principio 18).
- No hay ley específica que transversalice los PREDH en todas las industrias. Falta regulación explícita sobre “debida diligencia en DDHH” para empresas (Principio 17).

C. OBSERVACIÓN GENERAL 24 DEL PIDESC

Esta observación enfatiza Obligaciones estatales de regular empresas para evitar violaciones a DESC y protege de grupos vulnerables (indígenas, mujeres, niños).

EN BOLIVIA:

- Ley 300 de la Madre Tierra (2012): Promueve desarrollo sostenible, vinculado a DESC.
- Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra (2010): Protege derechos colectivos ambientales.

No se menciona explícitamente la jerarquía de derechos humanos sobre intereses empresariales (punto 13 de la OG 24).

D. PRINCIPALES DIFICULTADES PARA SU APLICACIÓN

a) Marco Normativo Insuficiente.

- **Fragmentación legal:** Las normas ambientales (Ley 1333) no integran plenamente los PREDH ni la OG 24. Por ejemplo, no hay obligación de realizar evaluaciones de impacto en DDHH (no solo ambientales).
- **Ausencia de protocolos:** No existen guías para que empresas implementen debida diligencia en DDHH.

b) Capacidad Institucional Limitada.

- Fiscalización débil: El MMAyA y gobiernos subnacionales carecen de recursos técnicos y financieros para supervisar a empresas, especialmente en zonas remotas.
- Sobreposición de competencias: Conflictos entre entidades nacionales (MMAyA, Minería) y locales (municipios) retrasan procesos.

c) Conflictos con Intereses Económicos.

- Priorización de sectores extractivos: La dependencia económica de minería e hidrocarburos (ej. YPFB) lleva a flexibilizar estándares ambientales y sociales.
- Presión empresarial: Proyectos estratégicos (ej. litio) suelen omitir consultas previas o compensaciones adecuadas.

d) Acceso a Justicia y Remedición.

- Barreras procesales: Víctimas enfrentan dificultades para denunciar violaciones (ej. costos judiciales, lentitud).
- Falta de mecanismos no judiciales: No hay instancias accesibles para remediación rápida (como defensorías especializadas).

e) Participación y Consulta Precaria.

- Consulta previa formalista: En muchos casos, se reduce a trámites sin consentimiento libre e informado (ej. conflictos en TIPNIS).

- Exclusión de grupos vulnerables: Comunidades indígenas y mujeres tienen poca incidencia en decisiones sobre megaproyectos.

f) Casos que Ejemplifican las Dificultades.

- Conflictos mineros (ej. Cerro Matoso, Corocoro): Denuncias por contaminación de agua y salud, sin reparación integral.
- Hidrocarburos en Tarija: Comunidades Guaraníes afectadas por falta de consulta previa y compensaciones insuficientes.

Bolivia ha incorporado parcialmente los PREDH y la OG 24, principalmente a través de normas ambientales y constitucionales, pero persisten desafíos críticos.

Pregunta 4: ¿La debida diligencia (*due diligence*), según la definición brindada en los Principios Rectores mencionado en el punto anterior, es un procedimiento habitual adoptado por las empresas de su país? ¿En qué sectores económicos está más avanzado el debate sobre derechos humanos y empresas? ¿En qué sectores es aún incipiente? Indique los factores que podrían explicar esta situación.

A. ¿ES LA DEBIDA DILIGENCIA UN PROCEDIMIENTO HABITUAL EN LAS EMPRESAS BOLIVIANAS?

No, la debida diligencia en derechos humanos (DDDHH), tal como la definen los Principios Rectores de la ONU (2011), no es un procedimiento generalizado en Bolivia. Si bien algunas empresas (principalmente multinacionales o aquellas sujetas a estándares internacionales) realizan evaluaciones de impacto ambiental y social, estas no siempre incorporan un enfoque integral de DDHH.

Normativa nacional:

- La Ley 1333 exige Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) y medidas de mitigación (Artículos 22-24), pero no menciona explícitamente la DDDHH.
- La Constitución (Art. 33) y leyes sectoriales (minería, hidrocarburos) establecen protecciones ambientales y sociales, pero sin un marco obligatorio de debida diligencia en DDHH.

Práctica empresarial:

- Empresas extractivas (minería, hidrocarburos): Algunas realizan evaluaciones de riesgo social y ambiental, pero con enfoque regulatorio más que en DDHH.
- Empresas medianas y pequeñas: Casi no aplican DDDHH por falta de obligación legal y capacidades limitadas.

B. SECTORES CON MAYOR AVANCE EN EL DEBATE SOBRE DDHH Y EMPRESAS

a) Minería e Hidrocarburos.

Motivos:

- ✓ Alto impacto socioambiental y conflictos con comunidades.
- ✓ Presión de estándares internacionales (ej. empresas que exportan a mercados con exigencias en DDHH).
- ✓ Regulaciones sectoriales (*Ley 535 de Minería, **Ley 3058 de Hidrocarburos*) que exigen consultas previas y compensaciones.

YPFB tiene protocolos ambientales, pero sin enfoque explícito en DDHH.

b) Energía (incluyendo renovables).

Motivos:

- ✓ Proyectos de gran escala (ej. hidroeléctricas, litio) generan conflictos territoriales.
- ✓ Financiamiento internacional (ej. Banco Mundial) exige salvaguardas sociales.

c) Agroindustria (soja, azúcar).

Motivos:

- ✓ Presión de mercados externos (ej. UE) sobre deforestación y trabajo infantil.
- ✓ Denuncias por desplazamiento de comunidades indígenas (ej. Chiquitanía).

C. SECTORES CON AVANCE INCIPIENTE O NULO

a) Manufactura y Textiles.

Problemas: Condiciones laborales precarias (informalidad, falta de seguridad industrial), pero sin regulación específica en DDHH.

b) Construcción e Infraestructura.

Problemas: Grandes obras (carreteras, represas) suelen omitir consultas previas y evaluaciones de DDHH (ej. caso TIPNIS).

c) Pequeña y Mediana Empresa (PYMES).

Problemas: Falta de recursos y conocimiento para implementar DDDHH.

D. FACTORES QUE EXPLICAN ESTA SITUACIÓN

a) Marco Legal Débil.

- ✓ No existe una ley nacional de debida diligencia en DDHH que obligue a todas las empresas.
- ✓ Las normas ambientales (Ley 1333) no abordan explícitamente los DDHH.

b) Priorización del Crecimiento Económico sobre DDHH.

- ✓ El Estado promueve inversiones extractivas (minería, gas) sin exigir estándares robustos de DDHH.
- ✓ Conflictos de interés: Las mismas entidades que fiscalizan (ej. MMAyA) también impulsan proyectos económicos.

c) Capacidad Institucional Limitada.

- Fiscalización insuficiente: El MMAyA y gobiernos subnacionales no tienen recursos para supervisar a empresas.

d) Falta de Presión Social y Empresarial.

- Sociedad civil fragmentada: Movimientos indígenas y ambientalistas protestan, pero no siempre logran cambios estructurales.
- Sector privado resistente: Muchas empresas ven la DDDHH como un costo, no como una obligación.

e) Ausencia de Mecanismos de Reparación.

- No hay una defensoría especializada en DDHH y empresas.
- Las víctimas enfrentan barreras para acceder a justicia (ej. costos, lentitud judicial).

Participación comunitaria

Pregunta 5: ¿La sociedad civil de su país participa directamente en los procesos de toma de decisiones sobre inversiones en proyectos de gran envergadura que puedan tener un impacto sobre los derechos humanos? En caso afirmativo, ¿en qué condiciones y cuándo?

Sí, en Bolivia, la sociedad civil, especialmente las naciones y pueblos indígena originario campesinos, tiene el derecho a participar directamente en los procesos de toma de decisiones sobre inversiones en proyectos de gran envergadura que puedan tener un impacto en los derechos humanos. Este derecho se fundamenta en la Constitución Política del Estado de Bolivia y en diversas leyes y convenios internacionales.

A continuación, se detalla cómo se configura esta participación:

1. Marco Legal y Fundamentos

- La República de Bolivia se rige por una forma de democracia participativa, representativa y comunitaria. El pueblo soberano, a través de la sociedad civil organizada, está facultado para participar en el diseño de políticas públicas y ejercer el control social sobre la gestión pública en todos los niveles del Estado, incluyendo empresas públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

- La Ley N° 341 de Participación y Control Social tiene como objetivo fortalecer la democracia participativa y consolidar la participación y el control social como elementos transversales en la planificación, seguimiento, y evaluación de políticas y acciones del Estado Plurinacional.
- La participación ciudadana se define como un derecho y fundamento de la democracia, ejercido individual o colectivamente, directamente o por representantes, en la conformación de los Órganos del Estado, el diseño de políticas públicas, la construcción de leyes y la toma de decisiones con independencia.

Tipos de Participación Ciudadana: Los mecanismos de participación ciudadana no solo se limitan a la información, sino que buscan una incidencia directa:

- **Participación Informativa:** El ciudadano está al tanto de las decisiones y recursos, pero sin poder de decisión.
- **Participación Consultiva:** Se integra a la sociedad civil en discusiones públicas, aunque sin un nivel decisorio directo.
- **Participación Resolutiva:** La ciudadanía tiene un mayor nivel de decisión sobre ciertos temas, incluyendo la definición de presupuestos.
- **Participación Protagónica:** En este nivel, el participante se constituye como co-gestor de todo el proceso, desde el diseño hasta la ejecución y evaluación de proyectos y políticas, teniendo capacidad de incidencia y articulación con la institucionalidad. Es el nivel al que se busca llegar de forma sistemática.

Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada para Pueblos Indígenas: Para proyectos de gran envergadura que puedan afectar los derechos humanos, especialmente de los pueblos indígenas, existe un derecho reforzado a la consulta:

- El Artículo 30, numeral 15, de la Constitución Política del Estado establece el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a ser consultados mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. Esto incluye, de manera específica, la consulta previa obligatoria, realizada de buena fe y concertada, respecto a la explotación de recursos naturales no renovables en sus territorios.
- El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Bolivia, es un pilar fundamental de este derecho. Establece que los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente. Las consultas deben realizarse de buena fe con el fin de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas. Los pueblos indígenas tienen el derecho a decidir sus propias prioridades en el proceso de desarrollo que afecte sus vidas, creencias e instituciones.

- La Ley de Minería y Metalurgia (Ley N° 535), en su Título VI, especifica que la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM) es la autoridad competente para realizar la consulta previa en materia minera. Los acuerdos alcanzados en este proceso de consulta previa tienen carácter vinculante y son de cumplimiento obligatorio para el Estado, los sujetos de la consulta y el solicitante.
- La jurisprudencia boliviana, aunque con algunas variaciones, ha reconocido el derecho al consentimiento previo, libre e informado en casos de extrema gravedad o proyectos de gran escala con impactos significativos, como el traslado de comunidades o el almacenamiento de desechos tóxicos en tierras indígenas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso del Pueblo Saramaka contra Surinam (citado en las fuentes), ha sostenido que para planes de desarrollo o inversión a gran escala con un mayor impacto, el Estado debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de las comunidades.

Mecanismos y Proyectos Específicos: La participación y el control social se aplican en todas las etapas de la gestión pública, incluyendo la planificación, ejecución y evaluación.

- **Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE):** Prevé la participación ciudadana en los diferentes niveles de planificación (largo, mediano y corto plazo).
- **Procesos de Contratación Pública:** La sociedad civil puede hacer seguimiento a la ejecución de programas anuales de contratación y los procesos de contratación a través del SICOES (Sistema de Contrataciones Estatales).
- **Rendición Pública de Cuentas (RPC):** Las entidades del Estado están obligadas a realizar rendiciones públicas de cuentas al menos dos veces al año, donde la sociedad en general y los actores de control social pueden verificar los resultados de la gestión pública. También se puede solicitar una RPC específica para un proyecto determinado.

La normativa boliviana proporciona un marco robusto para la participación directa de la sociedad civil, con un énfasis particular en los derechos de consulta y, en ciertos casos, consentimiento para los pueblos indígenas cuando proyectos de gran envergadura puedan impactar sus derechos y territorios. Sin embargo, la efectividad de esta participación depende de su adecuada aplicación y superación de los desafíos en la implementación.

Pregunta 6: ¿Existe un proceso de consulta específico para pueblos indígenas en la normativa nacional, para los casos en los que un proyecto o empresa puede afectarles directamente? ¿Se ajusta éste al especificado el Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)? Describa los

procesos y flujos y cómo garantizan, o no, el derecho a la consulta previa, libre e informada. ¿Existe algún procedimiento administrativo específico –a niveles nacional y/o estadual- para ser utilizado por personas, familias o comunidades de pueblos indígenas y/o población rural, para garantizar el control estatal del cumplimiento del derecho a la consulta y participación mencionado, por parte de las empresas en sus proyectos o emprendimientos?

Sí, en la normativa nacional de Bolivia, existe un proceso de consulta específico para las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC), aplicable en los casos en que un proyecto o empresa pueda afectarles directamente. Este proceso se fundamenta principalmente en el Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI).

MARCO NORMATIVO DE LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA (CPLI):

El derecho a la CPLI para las NPIOC se establece en:

- La **Constitución Política del Estado (CPE)** de Bolivia, específicamente en el Artículo 30.II.15 y el Artículo 352.
- El **Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, ratificado por Bolivia mediante la Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991.
- La **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)**, ratificada por Bolivia mediante la Ley N° 3760 de 7 de noviembre de 2007.

Estos instrumentos internacionales forman parte del bloque de constitucionalidad boliviano, lo que significa que sus disposiciones tienen fuerza legal y deben ser aplicadas. La CPLI es un derecho fundamental y colectivo de carácter obligatorio, que busca proteger la integridad étnica de los pueblos indígenas (sus creencias, instituciones, territorios, idioma) y evitar el etnocidio.

CONDICIONES Y CUÁNDO SE ARTICULA LA CPLI:

La CPLI se activa cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente los derechos colectivos de las NPIOC. Esto incluye:

- La explotación de **recursos naturales no renovables en sus territorios**.
- **Planes de desarrollo o de inversión a gran escala** que puedan tener un mayor impacto dentro de sus territorios.
- Medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente sus derechos.

1. Características del Proceso de Consulta:

- **Carácter Previo:** La consulta debe realizarse **antes** de que se debata o se implemente cualquier medida o proyecto. En el ámbito de los hidrocarburos, esto significa antes de la licitación, autorización, contratación, o aprobación de las obras o proyectos, y previamente a la aprobación de los estudios de evaluación de impacto

ambiental. Debe hacerse con suficiente antelación para permitir la participación efectiva.

- **Carácter Libre:** Implica que el proceso debe estar **exento de coerción, intimidación o manipulación**. Se deben evitar tácticas como "dividir para conquistar" o amenazas de represalias, y no se permite ninguna intervención en la organización interna de las comunidades.

- **Carácter Informado:** El Estado tiene la obligación de proporcionar **información completa, detallada, oportuna, veraz y confiable** sobre las medidas propuestas y sus posibles consecuencias, en el idioma propio de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas tienen derecho a solicitar aclaraciones.

- **Buena Fe y Búsqueda de Acuerdo:** Las consultas deben efectuarse de buena fe, con la **finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** sobre las medidas propuestas. Si no se llega al consentimiento, hay una fuerte presunción de que el proyecto no debería realizarse. Las partes deben estar dispuestas a ceder en sus posiciones y cumplir los acuerdos.

- **A Través de Instituciones Representativas:** El proceso debe realizarse mediante procedimientos apropiados y, en particular, **a través de las instituciones representativas de los pueblos interesados**, respetando su cultura, idioma, normas y procedimientos propios. Incluso, se debe consultar sobre **cómo se efectuará el proceso consultivo**.

- **Participación en Beneficios y Compensaciones:** En caso de explotación de recursos naturales, las NPIOC tienen derecho a **participar en los beneficios** y a recibir una **indemnización equitativa por cualquier daño** que puedan sufrir. Las compensaciones deben destinarse a reparaciones o al desarrollo productivo o social de los sujetos afectados y ser administradas según lo acordado.

- **No Implica Derecho a Veto Absoluto (pero sí influencia significativa):** La consulta previa, libre e informada generalmente no se interpreta como un derecho a veto absoluto, aunque, como se mencionó, la falta de consentimiento puede implicar una fuerte presunción contra la realización del proyecto. No obstante, cuando el consentimiento es requerido (como para el almacenamiento de materiales peligrosos en sus tierras o traslados forzados), la falta de este sí tiene un carácter de veto. En todos los casos, la decisión del Estado debe ser objetiva, razonable y proporcionada.

- **Responsabilidad del Estado y Observación:** El Estado es el encargado de convocar y llevar adelante el proceso de consulta. El Órgano Electoral Plurinacional, a través del SIFDE, es responsable de la observación y acompañamiento del proceso. Se puede invitar a organizaciones internacionales como veedores.

- **Ámbito de Aplicación Específico (Ej. Minería y TIPNIS):**

- **Minería:** La Ley N° 535 de Minería y Metalurgia (2014) garantiza el derecho a la CPLI para las NPIOC respecto a toda solicitud para la suscripción de un contrato administrativo minero susceptible de afectar directamente sus derechos colectivos. Sin embargo, las operaciones de prospección y exploración no requieren consulta previa. La Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM) es la autoridad competente para realizar estas consultas.
- **Caso TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore):** La Ley N° 222 de 10 de febrero de 2012 se creó específicamente para convocar el proceso de CPLI a los pueblos indígenas Mojeño-Trinitarias, Chimanes y Yuracarés que habitan el TIPNIS, para definir si debe ser zona intangible o no, y para establecer medidas de salvaguarda, incluyendo la posible construcción de la Carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos. Esta ley detalla las etapas del proceso, que incluyen preparación, consulta y resultados, y establece que los acuerdos logrados son de cumplimiento obligatorio para el Estado Plurinacional y los pueblos indígenas. La duración máxima establecida para la consulta en el TIPNIS fue de 120 días, prorrogables hasta 301 días.

En resumen, la sociedad civil, especialmente las naciones y pueblos indígena originario campesinos, sí participa directamente en las decisiones sobre inversiones en proyectos de gran envergadura que puedan afectar los derechos humanos, principalmente a través del derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada, bajo condiciones estrictas de buena fe, información completa, libertad y el objetivo de alcanzar acuerdos vinculantes.

2. CON RELACIÓN A LO QUE ESPECIFICA EL CONVENIO 169/1989 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

- Aunque el Convenio 169 aboga por "procedimientos apropiados", la Ley N° 535 de Minería detalla un procedimiento estructurado: una fase preparatoria, un máximo de tres reuniones de diálogo, y, en caso de falta de acuerdo, una fase de mediación a cargo de la Dirección Nacional de la AJAM y una resolución final del Ministerio de Minería y Metalurgia. Esta estructura detallada puede ser menos flexible que lo que algunos podrían interpretar como "procedimientos apropiados" culturalmente diversos.
- La Ley de Minería N° 535 especifica que la CPLI es obligatoria para la suscripción de un contrato administrativo minero susceptible de afectar directamente derechos colectivos. Sin embargo, excluye explícitamente la consulta para las Licencias de Prospección y Exploración y para los contratos administrativos mineros por adecuación. Esto puede diferir de una interpretación más amplia del Convenio 169, que sugiere la consulta cuando se prevean medidas que afecten directamente a los pueblos, lo que podría incluir las fases iniciales de proyectos de gran escala.

3. PROCESOS Y FLUJOS DE LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un pilar fundamental en la normativa boliviana, particularmente para las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC). Se encuentra respaldado por la Constitución Política del Estado (CPE), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este derecho se integra materialmente al texto constitucional y sirve como parámetro de control de constitucionalidad.

La consulta previa, libre e informada (CPLI) es un derecho colectivo de carácter obligatorio en Bolivia, que se ejerce en diversas esferas, especialmente en relación con la explotación de recursos naturales y la implementación de medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas. Por ello es que mencionamos como ejemplo algunos procedimientos específicos

Ley N° 222 (Consulta en el TIPNIS):

- **Objeto:** Convocar y establecer el proceso de Consulta Previa Libre e Informada a los pueblos indígenas Mojeño-Trinitarias, Chimanes y Yuracarés del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS).
- **Etapas:**
 - **Preparación:** Incluye cronograma, protocolo, acopio y provisión de información, notificación y publicidad de la consulta.
 - **Desarrollo:** Comunicación de la información necesaria, consideración sobre la intangibilidad del TIPNIS o la construcción de la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, y decisión sobre medidas de salvaguarda y desalojo de asentamientos ilegales.
 - **Resultados:** Suscripción de actas de conclusiones y notificación de decisiones.
 - **Plazo:** Se estableció un plazo máximo de 120 días, posteriormente ampliado a 210 y luego a 301 días.
 - **Observación y Acompañamiento:** El Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del Órgano Electoral Plurinacional es el encargado de la observación y elaboración de un informe. Se puede invitar a veedores internacionales.
 - **Carácter de los acuerdos:** Los acuerdos alcanzados en este proceso son de cumplimiento obligatorio tanto para el Estado Plurinacional como para los pueblos indígenas.

Ley N° 535 (Ley de Minería y Metalurgia):

- **Ámbito:** La CPLI es obligatoria para la suscripción de un contrato administrativo minero que sea susceptible de afectar directamente derechos colectivos.
- **Fases del Proceso:**

- **Fase Preparatoria:** La AJAM identifica a los sujetos cuyos derechos colectivos pudieran quedar afectados y dispone el inicio del procedimiento de consulta.
- **Reuniones de Diálogo Intercultural:** Se realizan un máximo de tres reuniones. Se notifica a los solicitantes y a los sujetos de la consulta. El solicitante explica las actividades y los posibles mecanismos de reparación. Los sujetos consultados formulan sus observaciones y propuestas. Se busca un acuerdo.
- **Acuerdo o Mediación:** Si se llega a un acuerdo, se firma un documento vinculante. Si no hay acuerdo, la Dirección Nacional de la AJAM inicia un proceso de aproximación y mediación, con un plazo de quince días. Si la mediación no logra un acuerdo, se abre una instancia de decisión final.
- **Duración:** No puede ser superior a cuatro meses desde la notificación de inicio del procedimiento.
- **Excepciones a la Consulta:** Las operaciones mineras que comprendan solo prospección y exploración no requieren de consulta previa. Tampoco están sujetos a consulta los contratos administrativos mineros por adecuación, ya que se consideran derechos pre-constituidos o adquiridos.

4. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECÍFICOS PARA EL CONTROL ESTATAL DEL CUMPLIMIENTO

Sí, existen procedimientos administrativos y herramientas específicas que personas, familias o comunidades de pueblos indígenas y/o población rural pueden utilizar para garantizar el control estatal del cumplimiento del derecho a la consulta y participación, principalmente en el marco de la Ley N° 341 de Participación y Control Social.

Esta ley, vigente desde febrero de 2013, busca fortalecer la democracia participativa, representativa y comunitaria, consolidando la participación y el control social como elementos transversales de la gestión pública.

Mecanismos y herramientas para el Control Social:

1. Acceso a la Información Pública:

Es un derecho fundamental garantizado por la CPE (Art. 21.6 y Art. 24). Las bolivianas y bolivianos tienen derecho a acceder, interpretar, analizar y comunicar información libremente. La administración pública tiene la obligación de otorgar esta información de manera pronta y oportuna.

- **Solicitud de Información:** Se puede solicitar información de forma verbal (con cédula de identidad) o escrita. Se recomienda que las entidades cuenten con formularios para registrar las solicitudes.
- **Denuncia por Negación de Información:** La negación de información pública puede ser denunciada. Las Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (UTLCC) tienen la función de asegurar el acceso a la información, salvo casos de seguridad del Estado.
- **Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES):** Es una herramienta digital que permite a cualquier persona, de forma gratuita y sin necesidad de usuario o clave, realizar seguimiento a los Programas Anuales de Contratación (PAC) y a los procesos de contratación pública. Se puede verificar si las convocatorias de obras o proyectos han sido publicadas y su estado (ejecución, contrato suscrito), lo que facilita el control sobre el uso de recursos y el cumplimiento de la planificación.

2. Rendición Pública de Cuentas (RPC):

Es un espacio de evaluación de la gestión pública donde los órganos del Estado y las entidades públicas y privadas que administran recursos fiscales deben rendir cuentas y evaluar los resultados de su gestión ante la sociedad y los actores del Control Social.

- **Frecuencia y Modalidad:** Se realiza al menos dos veces al año (inicial y final), en un acto público convocado con amplia participación. El informe debe difundirse por escrito y en la página web de la entidad con 15 días de anticipación.
- **RPC Específica:** Los actores del Control Social interesados en un proyecto específico pueden solicitar una rendición de cuentas sobre este, durante o al finalizar su ejecución. Esta RPC puede realizarse en el lugar del proyecto o donde reside la población beneficiaria.
- **Rol Ciudadano:** La ciudadanía tiene la obligación de participar activamente en las RPCs para evaluar la gestión pública, conocer los Planes Operativos Anuales (POA), los presupuestos, y plantear dudas u observaciones.

3. Canales para Denuncias y Peticiones:

- **Atribuciones de los Actores del Control Social (Ley 341):** Los actores del Control Social tienen la atribución de denunciar actos irregulares, promover su procesamiento y exigir el cumplimiento de resoluciones contra autoridades o empleados que manejen recursos públicos o presten servicios básicos.
- **Acciones Constitucionales:** Pueden interponer acciones constitucionales, como la Acción Popular, contra actos u omisiones de autoridades o particulares que violen o amenacen derechos e intereses colectivos (patrimonio, medio ambiente, seguridad pública). También pueden denunciar hechos de corrupción y negación de acceso a la información ante las autoridades competentes.

- **Apoyo a los Órganos de Control:** Coadyuvar con las autoridades competentes en procesos administrativos y judiciales por hechos de corrupción.
- **Restricciones con Salvedades:** Aunque el control social no debe retrasar o suspender proyectos, sí puede hacerlo si se demuestra un evidente y potencial daño al Estado o a los derechos colectivos, lo cual debe ser determinado por una autoridad competente.

4. Participación en la Planificación Pública:

- La Ley 341 promueve la participación ciudadana en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, y en la construcción colectiva de leyes.
- Esto incluye la participación en la elaboración de Planes Territoriales Integrales (PTDIs), Planes Operativos Anuales (POAs) y sus presupuestos, y el establecimiento de objetivos estratégicos.
- Se establecen espacios como audiencias públicas, mesas de diálogo y participación en procesos de contratación como veedores.

En resumen, la normativa boliviana proporciona un marco legal robusto para la consulta y participación, con la Ley 341 de Participación y Control Social ofreciendo mecanismos y herramientas explícitas para que la ciudadanía, incluyendo los pueblos indígenas, ejerzan una supervisión activa y denuncien incumplimientos, asegurando la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública y en los proyectos empresariales que les afecten. Sin embargo, la efectividad de estas garantías aún enfrenta el desafío de la "brecha de implementación", especialmente en la negación del derecho al veto en ciertos contextos y la necesidad de una reglamentación más detallada y coherente en algunos ámbitos.

Pregunta 7: ¿Existen medidas de protección específica para los derechos de los pueblos indígenas ante las actividades de exploración y explotación minera, de hidrocarburos, etc.?

Sí, en Bolivia existen medidas de protección y se fundamentan tanto en la Constitución Política del Estado de Bolivia como en instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El mecanismo principal de protección es la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI), la cual se concibe como un derecho fundamental y colectivo de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianos, y una obligación para el Estado.

LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN:

1. Fundamento y Alcance de la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI):

En el punto anterior describimos de manera amplia los fundamentos, procesos, flujos, etc. de la **CPLI**, por lo que no entraremos en mayor redundancia, empero nos parece importante comentar los siguientes puntos:

2. Vinculatoriedad de los Acuerdos vs. Derecho a Veto:

Los acuerdos logrados en el proceso de consulta son de cumplimiento obligatorio para el Estado Plurinacional, los pueblos consultados y el actor minero solicitante.

Sin embargo, la Ley Minera N° 535 establece que el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no otorgan a los sujetos de la consulta previa el derecho a veto a la ejecución de las actividades de explotación minera, ya que los recursos minerales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país, administrados por el Estado en función del interés colectivo. La doctrina y jurisprudencia boliviana también han sostenido que la consulta no es un derecho a veto, aunque la decisión del Estado debe ser objetiva, razonable y proporcionada.

3. Derecho al Consentimiento Previo, Libre e Informado:

Aunque la Ley Minera no lo concede como un veto general, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sí exige el consentimiento libre, previo e informado en situaciones de alto impacto, tales como:

- Desplazamiento forzado de sus tierras o territorios.
- Almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus tierras o territorios.
- La aprobación de cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.
- Planes de desarrollo o inversión a gran escala con un impacto significativo en sus territorios.

Existe un desafío en la implementación de este "derecho al consentimiento" en la práctica boliviana, donde persiste una "brecha de implementación" entre la teoría de estas normas y su efectivización real.

4. Compensación y Participación en Beneficios:

Cuando la explotación minera cause daños cuantificables que afecten derechos colectivos, se procederá a una reparación compensatoria. Esta compensación debe determinarse como parte del procedimiento de consulta previa y ser establecida en el acuerdo respectivo, destinándose a las reparaciones necesarias o al desarrollo productivo o social de los sujetos afectados.

Las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan del derecho a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos minerales en sus territorios, conforme al régimen de regalía minera.

5. **Protección Territorial y Medioambiental:**

- La Constitución reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables, a la consulta previa e informada, y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables en sus territorios.
- Se permite realizar actividades mineras en áreas protegidas y forestales solo si cumplen con la normativa ambiental y no afectan los objetivos de protección del área. Si hay sobreposición de áreas protegidas y territorios indígenas, la gestión compartida se realiza sujetándose a las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas, respetando el objeto de creación de las áreas.
- Los titulares de derechos mineros son responsables de prevenir, controlar, reducir, mitigar, remediar y rehabilitar los impactos ambientales negativos en las áreas explotadas. La responsabilidad por daños ambientales históricos es imprescriptible.

En resumen, el marco legal boliviano y los instrumentos internacionales ofrecen un conjunto de derechos y mecanismos, destacando la consulta previa, para proteger a los pueblos indígenas frente a las actividades extractivas. Si bien la consulta es obligatoria y sus acuerdos son vinculantes, la noción de un "derecho a veto" es limitada legalmente, aunque el "consentimiento" se requiere en casos de alto impacto según las declaraciones internacionales. La efectividad de estas protecciones en la práctica es un área de preocupación constante.

Mecanismos judiciales y Rol de la Defensa Pública

Pregunta 8: ¿Qué mecanismos judiciales están a disposición de la población cuando existe una amenaza o una violación real de los derechos humanos causada por la actuación de las empresas? ¿Se facilita el acceso a la justicia cuando los afectados son grupos con derechos diferenciados, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales? ¿Son estos instrumentos eficaces para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y grupos? Identifique los cambios fundamentales necesarios para mejorar la eficacia de estas disposiciones.

1. MECANISMOS JUDICIALES

El ordenamiento jurídico en Bolivia establece diferentes mecanismos judiciales que tienen por finalidad precautelar y restituir los derechos humanos ante amenazas,

violaciones y/o desconocimiento de los mismos, los cuales se encuentran descritos en nuestra carta magna en el Título IV Capítulo Segundo.

- **ACCION DE AMPARO CONSTITUCIONAL:** Proporcionan protección rápida y efectiva contra actos u omisiones que violen derechos fundamentales. En Bolivia, el recurso de amparo constitucional es una acción legal que protege los derechos fundamentales y garantías individuales contra actos ilegales o omisiones indebidas de servidores públicos o particulares. Se utiliza cuando estos actos restringen, suprimen o amenazan los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.
- **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD;** Permiten cuestionar la constitucionalidad de leyes o actos administrativos que violen derechos humanos.
- **ACCION POPULAR:** Permiten a grupos de personas afectadas por una misma causa judicializar de manera conjunta.
- **DENUNCIAS PENALES:** Posibilitan la persecución penal de individuos o empresas que cometan delitos contra los derechos humanos.

2. ACCESO A LA JUSTICIA PARA GRUPOS CON DERECHOS DIFERENCIADOS

Aunque se han implementado medidas para facilitar el acceso a la justicia para grupos con derechos diferenciados en Bolivia, todavía existen desafíos y limitaciones que deben ser abordados para garantizar un acceso efectivo y equitativo a la justicia.

Medidas para Facilitar el Acceso a la Justicia

- **Reconocimiento de la jurisdicción indígena:** La CPE (Art. 190-192) y la **Ley de Deslinde Jurisdiccional (Ley N.º 073)** reconocen la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina (JIOC), permitiendo a las comunidades indígenas resolver conflictos de acuerdo con sus propias normas y procedimientos, siempre y cuando no sean contrarios a la CPE. Esto es crucial cuando las actividades empresariales generan conflictos dentro de sus territorios o afectan sus modos de vida tradicionales

- **Intérpretes y traductores:** La CPE (Art. 18) y la Ley del Órgano Judicial garantizan el derecho a la traducción e interpretación en procesos judiciales para personas que no hablan el idioma oficial.

- **Asistencia jurídica gratuita:** El Servicio Plurinacional de Defensa Pública brinda asistencia jurídica gratuita a personas en situación de vulnerabilidad económica, lo que incluye a pueblos indígenas y comunidades tradicionales.

¿Son estos Instrumentos eficaces?

- **Acceso a la justicia en áreas rurales:** En áreas rurales y remotas, el acceso a la justicia puede ser limitado debido a la falta de infraestructura y recursos.

- **Desconocimiento de los derechos:** Algunas comunidades indígenas y tradicionales pueden desconocer sus derechos y los mecanismos para acceder a la justicia.
- **Discriminación y prejuicios:** La discriminación y los prejuicios hacia pueblos indígenas y comunidades tradicionales pueden persistir en el sistema de justicia, lo que puede afectar el acceso a la justicia.

CAMBIOS FUNDAMENTALES NECESARIOS

- **Fortalecimiento de la jurisdicción indígena:** Es importante fortalecer la jurisdicción indígena originaria campesina y garantizar su coordinación con el sistema de justicia ordinario.
- **Capacitación y sensibilización:** Es fundamental capacitar y sensibilizar a los operadores de justicia sobre los derechos y la cultura de los pueblos indígenas y comunidades tradicionales.
- **Acceso a la información:** Es importante garantizar el acceso a la información sobre derechos y mecanismos de acceso a la justicia para pueblos indígenas y comunidades tradicionales.
- **Reparación integral:** Las medidas de reparación deben ser integrales, incluyendo compensación económica, rehabilitación y garantías de no repetición.
- **Fortalecimiento de la independencia judicial:** Garantizar la independencia e imparcialidad del poder judicial es esencial para proteger los derechos humanos.
- **Mejora de la accesibilidad:** Implementar medidas para que todos los grupos, especialmente los más vulnerables, puedan acceder a la justicia de manera efectiva.
- **Fortalecimiento de la participación ciudadana:** Fomentar la participación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones y en el control de la actuación de las empresas.

Estos cambios son fundamentales para garantizar que los mecanismos judiciales sean eficaces en la protección de los derechos humanos y para asegurar que todas las personas y grupos puedan acceder a la justicia de manera efectiva.

Pregunta 9: ¿La Defensoría Pública Oficial de su país está en capacidad de brindar asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, especialmente cuando se trata de grandes empresas nacionales y multinacionales?

Describa el papel que cumple la defensoría pública en relación con el acceso a la justicia en estos casos y si vigila el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los planes de desarrollo del país. Indique si existe alguna unidad, programa o

grupo específico dentro de la Defensoría Pública de su país que realice esta asistencia y se enfoque o dedique a monitorear los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas.

En Bolivia se denomina “Servicio Plurinacional de Defensa Pública (SEPDEP)” creado mediante la Ley N° 463 de 19 de diciembre de 2013. Esta ley establece al SEPDEP como una institución descentralizada, bajo la tuición del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. Su función principal es la defensa penal pública gratuita para personas denunciadas, imputadas o procesadas penalmente que no tienen recursos económicos o no designan un abogado para su defensa.

El principal objetivo del SEPDEP es asegurar un servicio gratuito de defensa técnica en procesos penales, a toda persona denunciada, imputada o procesada penalmente, precautelando sus derechos conforme establece la CPE, Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos

El Servicio Plurinacional de Defensa Pública en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, se rige por los siguientes principios:

- **Autonomía.** El Servicio goza de autonomía de gestión en el desempeño de sus funciones, y no podrá recibir influencias o presiones de ninguna naturaleza.
- **Independencia.** El personal del Servicio tiene independencia funcional, técnica y profesional.
- **Legalidad.** El ejercicio y los actos de la defensa técnica se someterá a lo establecido en la Constitución Política del Estado, los Tratados y Convenios Internacionales vigentes y las leyes.
- **Probidad.** El personal del Servicio, en el ejercicio de sus funciones, observará el principio de probidad, desarrollando su trabajo de manera honesta, transparente, empleando toda su capacidad y conocimientos técnicos y profesionales.
- **Gratuidad.** El acceso al Servicio de defensa pública es gratuito para la usuaria o el usuario que no cuente con los recursos económicos necesarios para la contratación de una abogada o un abogado particular.
- **Transparencia.** El Servicio proporcionará la información investigativa a las y los denunciados, imputados, procesados penalmente, servidores públicos, declarados rebeldes, menores de 18 años y adultos mayores que soliciten este servicio, además de la aplicación de las normas vigentes sobre transparencia.
- **Idoneidad.** La capacidad y experiencia son la base para el ejercicio de la defensa penal técnica estatal. Su desempeño se rige por los principios ético-

morales de la sociedad plural y los valores que sustenta el Estado Plurinacional.

- **Unidad.** El Servicio es único e indivisible en todo el territorio del Estado Plurinacional y ejerce sus funciones a través del personal que lo representa íntegramente.
- **Conciliación y de salida alternativa.** Se promoverá prioritariamente la conciliación o la aplicación de salidas alternativas, debiendo ajustarse a las reglas de procedimiento.
- **Responsabilidad.** El personal del Servicio será responsable por sus actos en el ejercicio de sus funciones, conforme a la Constitución Política del Estado, la Ley y sus reglamentos.
- **Celeridad.** El Servicio deberá ejercer sus funciones de manera pronta, oportuna y sin dilaciones, luchando contra todo acto tendiente a la retardación de justicia.
- **Complementariedad.** Implica la concurrencia de esfuerzos e iniciativas de todas las jurisdicciones reconocidas constitucionalmente.
- **Eficiencia, eficacia y efectividad.** El Servicio debe lograr objetivos y metas programadas en un tiempo predeterminado según las políticas, normas y procedimientos establecidos por Ley.
- **Calidez y calidad.** Brindar el servicio con cordialidad y buen trato, a efectos de contribuir de mejor manera a la finalidad de la presente Ley.
- **Pluralismo jurídico.** El Servicio reconoce la coexistencia de los sistemas jurídicos consagrados en la Constitución Política del Estado.
- **Interculturalidad.** El Servicio reconoce la expresión y convivencia de la diversidad cultural, institucional, normativa y lingüística en el ejercicio de los derechos individuales y colectivos en la búsqueda del Vivir Bien.

El Servicio Plurinacional de Defensa Pública en Bolivia tiene por finalidad:

- Garantizar la inviolabilidad del derecho de defensa y el acceso a una justicia plural, pronta, oportuna y gratuita, proporcionando la asistencia jurídica y defensa penal técnica estatal a toda persona denunciada, imputada o procesada carente de recursos económicos y a quienes no designen abogada o abogado para su defensa.
- Ejercer sus funciones con el propósito de lograr una alternativa favorable a la solución del conflicto, evitando por todos los medios la retardación de justicia.

- Desempeñar sus funciones en el territorio nacional para asumir la defensa técnica desde el primer acto del proceso penal hasta la ejecución de la sentencia.
- Otorgar a favor de las personas imputadas que hayan sido declaradas rebeldes a la Ley, ejerciendo la defensa técnica en plena observancia del principio de probidad; las personas adultas mayores y menores de dieciocho (18) años de edad, tendrán acceso directo al Servicio

Por todo lo manifestado, está claro que en Bolivia la Defensa Pública solo se enmarca en la atención gratuita a personas vulnerables dentro los casos en materia penal, donde se encuentren denunciados, imputados, procesados o sentenciados por la supuesta comisión de un delito ampliamente tipificados en el Código Penal, por ello es que nuestro margen de acción NO incluye asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, cuando se trata de grandes empresas nacionales y multinacionales, a no ser que estén siendo procesados por algún delito que involucre de alguna manera ésta área del Derecho.

Tampoco se tiene tuición para la vigilancia del derecho de acceso a la información y el derecho a la participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los planes de desarrollo del país, por lo tanto, no se cuenta con unidades, programa o grupo específico dentro de la Defensa Pública en Bolivia, que realice ésta asistencia y se enfoque o dedique a monitorear los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas.

Pregunta 10: ¿Existe algún precedente judicial que haya fijado estándares en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas a partir de proyectos de desarrollo?

En Bolivia no hay un precedente judicial específico mencionado que fije estándares claros en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas, sin embargo, los casos y conflictos relacionados con proyectos de desarrollo han resaltado la importancia de proteger los derechos humanos y han contribuido a fortalecer la conciencia sobre la necesidad de una mayor responsabilidad empresarial y estatal en la materia, estos precedentes judiciales han abordado cuestiones de violación a los derechos humanos por parte de empresas relacionadas con proyectos de desarrollo.

Algunos casos relevantes son:

- **Caso TIPNIS:** La construcción de una carretera a través del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) generó un conflicto significativo en Bolivia. Aunque no es un caso judicial específico contra una empresa, el conflicto destacó la

importancia de la consulta previa, libre e informada a comunidades indígenas y la protección de sus derechos territoriales.

- **Caso Mutún:** El proyecto minero Mutún, que involucra la explotación de hierro y manganeso, ha generado preocupaciones sobre el impacto ambiental y social en la región. Aunque no hay un precedente judicial específico mencionado, el caso ha resaltado la necesidad de una evaluación adecuada de los impactos ambientales y sociales de los proyectos de desarrollo.

Estándares Establecidos

- **Consulta previa, libre e informada:** La legislación boliviana, en consonancia con los estándares internacionales, enfatiza la importancia de realizar consultas previas, libres e informadas a comunidades indígenas y locales antes de implementar proyectos de desarrollo que puedan afectar sus derechos.

- **Protección de derechos territoriales:** La Constitución Política del Estado y la legislación boliviana reconocen los derechos territoriales de los pueblos indígenas y comunidades locales, y establecen la necesidad de proteger estos derechos en el contexto de proyectos de desarrollo.

Impacto de los Precedentes

- **Fortalecimiento de la protección de derechos humanos:** Los casos y conflictos relacionados con proyectos de desarrollo en Bolivia han contribuido a fortalecer la conciencia sobre la importancia de proteger los derechos humanos, especialmente de las comunidades indígenas y locales.

- **Mayor responsabilidad empresarial:** Aunque no hay un precedente judicial específico que establezca estándares claros para la responsabilidad empresarial en Bolivia, los casos mencionados han resaltado la necesidad de que las empresas operen con responsabilidad social y ambiental.

- **Protección de los derechos humanos:** Es fundamental que los proyectos de desarrollo en Bolivia se realicen con pleno respeto a los derechos humanos, incluyendo los derechos territoriales y ambientales de las comunidades afectadas.

Brasil

Contexto general

Pregunta 1: ¿Cuál es la legislación vigente en su país en materia de derechos humanos y empresas? ¿Qué estipula? Se puede referir a toda regulación que verse sobre bienes o servicios captados por algún derecho humano (el derecho a la salud, por ejemplo), como a regulaciones específicas que sancionen la violación de derechos humanos por parte de empresas. Incluir toda regulación que asegure una protección eficaz contra las vulneraciones de los derechos civiles, políticos, económicos sociales, culturales y ambientales, así como la protección específica en caso de grupos vulnerables relacionados con actividades empresariales¹⁰.

Muito embora o Brasil apresente um conjunto de normas voltadas para regular as relações entre empresas e direitos humanos, garantindo a proteção de populações vulneráveis e a responsabilização de agentes privados, não há, atualmente, um marco normativo que trata especificamente sobre a matéria de direitos humanos e empresas no Brasil. Sua efetiva implementação, portanto, ainda enfrenta desafios apesar do arcabouço jurídico robusto e alinhado a compromissos internacionais, como a falta de fiscalização e o não cumprimento da consulta prévia às comunidades afetadas, conforme apontado na **Cartilha dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos**. Os principais marcos normativos a respeito da proteção de populações vulneráveis e a responsabilização de agentes privados incluem:

- Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU (2011)
 - Diretrizes internacionais para que governos e empresas ajam de forma responsável.
- Decreto nº 9.571/2018 (revogado pelo **Decreto nº 11.772/2023**) - regulamentava a implementação de medidas voltadas à proteção dos direitos humanos por empresas.
- Projeto de Lei nº 572/2022 - propõe um marco normativo responsabilizar empresas por violações de direitos humanos.
- Convenção nº 169 da OIT (**Decreto nº 5.051/2004**) - Garante a consulta prévia, livre e informada para povos indígenas e comunidades tradicionais.

¹⁰ Puntualmente señale aquellas normas internas que impongan a las empresas la obligación de abstenerse de poner en práctica determinadas conductas, al igual que aquella que imponga la obligación de adoptar ciertas medidas o contribuir a dar efectividad a los derechos humanos. Finalmente, si se prevén sanciones (penales o administrativas) para los casos en que las actividades empresariales den lugar a violaciones de los derechos humanos.

- Lei nº 14.457/2022 - Programa Emprega + Mulheres, destinado à inserção e à manutenção de mulheres no mercado de trabalho
- Lei nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos
- Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)
- Lei nº 12.965/2014 - Marco Civil da Internet
- Lei nº 13.146/2015 - Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)
- Lei Anticorrupção (**Lei nº 12.846/2013**) – Estabelece a responsabilização civil e administrativa das empresas por atos lesivos contra a administração pública.
- Código de Defesa do Consumidor (**Lei nº 8.078/1990**) – Protege consumidores contra práticas abusivas de empresas.
- Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) – Regula sanções para pessoas físicas e empresas que causam danos ambientais. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de responsabilização penal das pessoas jurídicas independentemente da responsabilização da pessoa física que a represente (RE 548.181).
- Decreto-lei nº 5.452/1943 - Consolidação das Leis do Trabalho
- Portaria Interministerial MTE/MDHC/MIR Nº 18 DE 13/09/2024 - Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. Norma de semelhante conteúdo foi reconhecida como constitucional pelo Supremo Tribunal Federal pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 509

Como informado acima, o Decreto nº 11.772/2023 revogou o Decreto nº 9.571/2018, que estabelecia as diretrizes nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. Em seu lugar, instituiu Grupo de Trabalho Interministerial, para a elaboração de proposta da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas. Ao grupo competiria a elaboração de estudos e a proposição de medidas a serem adotadas para a regulamentação da atividade empresarial, para a reparação das violações de direitos humanos e para a implementação de políticas empresariais compatíveis com os ordenamentos normativos nacional e internacional.

Este, por sua vez, teve duração inicial prevista para “cento e oitenta dias, contados da data de sua primeira reunião ordinária, prorrogável por igual período, por meio de ato do Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania”, sem que até o momento tenha sido apresentado formalmente o resultado dos trabalhos.

Dessa forma, apesar de o Brasil contar com uma constituição democrática com amplo rol de direitos fundamentais, uma legislação abrangente sobre a proteção aos direitos humanos e instituições voltadas a assegurar o acesso à justiça

e a observância dos direitos humanos, como a Defensoria Pública, não há instrumento legal que sistematize esses normativos e sistemas em torno do tema Empresas e Direitos Humanos. Destacamos que está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 572/2022, que cria a "Lei Marco Nacional sobre Direitos Humanos e Empresas".

Por outro lado, no que diz respeito aos povos indígenas e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é possível indicar que o Brasil adota um sistema de responsabilidade integral por violações socioambientais, consistente na tríplice responsabilização por danos aos povos e à natureza, sejam eles ocasionados por pessoas físicas ou jurídicas, no exercício ou não da atividade empresarial. Neste sentido, a Constituição da República indica o seguinte: "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados" (art. 225, § 3º da Constituição da República de 1988).

Neste ponto, há a possibilidade de análise de violação de direitos e da responsabilização pela via administrativa (Decreto 6.514/2008), criminal (Lei nº 9.605/1998) e civil (viabilizada pela Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981 e por mecanismos processuais como a Ação Civil Pública, regulamentada pela Lei nº 7.347/1981).

Há, ainda, uma série de leis específicas que dispõe sobre a regulamentação e eventual responsabilização em casos de violações envolvendo o uso de agrotóxicos (Lei 14.785/2023), organismos geneticamente modificados (Lei nº 11.105/2005), poluição causada por óleo (Lei nº 9.966/2000), conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade (Lei nº 13.123/2015), no que diz respeito às florestas e à vegetação nativa (Lei nº 12.651/2012), resíduos sólidos (Lei 12.305/2010), segurança de barragens (Lei nº 12.334/2010), entre muitos outros pequenos sistemas normativos de proteção de direitos que apresentam proteção muitas vezes débil e, ainda assim, com enormes desafios para concretização.

Pergunta 2: ¿En base a qué marcos normativos y a través de qué instituciones se previenen, mitigan o compensan los impactos potenciales de las obras y proyectos de empresas? Por favor, proporcione detalles. ¿Existe un organismo público competente en este asunto?

O Brasil possui uma Política Nacional de Meio Ambiente, consistente no primeiro marco de proteção ambiental, a Lei nº 6.938/1981, que estabelece um arranjo institucional conhecido como SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, composto por um conjunto de órgãos e instituições vinculadas ao Poder Executivo que, nos níveis federal, estadual e municipal, são encarregados da proteção ao meio ambiente.

Estão previstos na Política Nacional de Meio Ambiente a existência de um órgão superior, correspondente ao Conselho do Governo; um órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; um órgão central: o Ministério do Meio Ambiente; e órgãos executivos, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), além de órgãos seccionais, como as Secretarias de Meio Ambiente e institutos ambientais dos estados da federação; e, por fim, órgãos locais, como os órgãos municipais de meio ambiente.

Enquanto ao CONAMA compete, dentre outras coisas, a elaboração de normas a respeito dos padrões ambientais a serem observados e ao ICMBio cabe primordialmente a gestão de unidades de conservação ambientais; a todos os órgãos do SISNAMA compete o exercício de poder de polícia ambiental, isto é: a fiscalização ambiental com relação a possíveis impactos e violação de normas de caráter ambiental.

A Política Nacional do Meio Ambiente tem como instrumentos a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 9º, III e IV). Os instrumentos normativos para a prevenção, mitigação e compensação de impactos potenciais de obras e projetos também estão previstos na mesma lei, como o zoneamento ecológico-econômico, o Estudo de Impacto Ambiental e o Licenciamento Ambiental.

No licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que possam causar significativos impactos ambientais, o artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal exige a elaboração de prévios Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O EIA se dá em momento prévio ao licenciamento, consistindo em ônus do empreendedor em contratar equipe técnica multidisciplinar para levantar todos os possíveis impactos socioambientais, bem como quais as medidas necessárias para mitigação deles, sendo obrigatório sempre que a obra ou projeto presuma a existência de **degradação significativa**, nos termos exemplificados pela Resolução nº 01/1986 do CONAMA.

A Resolução nº 237 do CONAMA define estudos ambientais como "todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco".

O Licenciamento Ambiental é necessário sempre que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos naturais forem capazes de causar **degradação ambiental**, conforme dispõe a Resolução nº 237/1997 e seu Anexo I do CONAMA. É um

procedimento complexo, em geral composto por três fases/licenças (prévia, de instalação e de operação) e está detalhado na Lei Complementar nº 140/2011, que também trata da divisão de competências entre os entes federativos (União, estados e municípios).

No âmbito do Licenciamento Ambiental deve ocorrer a avaliação de todos os possíveis impactos sociais e ambientais que a obra ou empreendimento acarretam, especialmente às comunidades afetadas, à saúde, ao bem-estar da população e à biodiversidade, devendo-se considerar a especificidade e as características de cada atividade e obra.

A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000) estabelece a compensação ambiental para projetos de grande impacto, devendo o empreendedor apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral (art. 36).

A Lei nº 12.334/2010 estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens, com previsão de elaboração de Plano de Segurança da Barragem, Relatório de Segurança de Barragens e, em determinados casos, Plano de Ação de Emergência. Nela, encontra-se também expresso que o empreendedor é responsável pela segurança da barragem, especialmente quando envolver potenciais efeitos socioambientais.

Por fim, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) prevê que as legislações municipais definam os empreendimentos sujeitos à elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, contemplando os efeitos positivos e negativos do empreendimento quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (arts. 36 e 37).

Pregunta 3: El Estado y las empresas de su país, ¿incorporan en su normativa los [Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#), publicados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y la [Observación general 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales](#) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/24), 10 de agosto de 2017. ¿Cuáles son las principales dificultades para aplicarlos?

Conforme a Cartilha dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos o Brasil tem adotado algumas medidas para incorporar os **Princípios Orientadores da ONU (2011)** em seu arcabouço normativo. No entanto, desafios persistem na efetivação dessas diretrizes. Atualmente o país conta com instrumentos como:

- Resolução nº 5/2020, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que estabelece Diretrizes Nacionais para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas.
- Resolução nº 59/2021, da Comissão de Valores Mobiliários, passou a prever que os emissores de valores mobiliários admitidos à negociação em mercados regulamentados de valores mobiliários devem informar se divulgam dados ESG no relatório anual.

As dificuldades na implementação dos Princípios Orientadores podem ser divididas em três eixos principais, conforme identificado na Cartilha (5328440):

- Falta de fiscalização e cumprimento das normas – Muitas empresas não adotam medidas efetivas de prevenção de violações e, quando há sanções, o cumprimento é deficiente
- Dificuldade no acesso à justiça – Ações judiciais podem ser demoradas e onerosas, dificultando a reparação de danos.
- Baixa participação das comunidades afetadas – Povos indígenas e comunidades tradicionais nem sempre são consultados adequadamente, apesar da previsão na Convenção 169 da OIT.

Dessa forma, embora haja avanços normativos, é necessário fortalecer a fiscalização, garantir maior transparência e ampliar a participação dos atingidos nos processos decisórios.

Pregunta 4: ¿La debida diligencia (*due diligence*), según la definición brindada en los Principios Rectores mencionado en el punto anterior, es un procedimiento habitual adoptado por las empresas de su país? ¿En qué sectores económicos está más avanzado el debate sobre derechos humanos y empresas? ¿En qué sectores es aún incipiente? Indique los factores que podrían explicar esta situación.

A due diligence (também chamada de devida diligência, diligência prévia, auditoria ou dever de vigilância) é o método mais efetivo para assegurar o respeito aos direitos humanos, mas não há dados concretos acerca de quais setores econômicos o assunto está mais aprofundado ou incipiente. Portanto, não é possível assegurar que estes procedimentos sejam efetiva ou adequadamente operacionalizados pelos órgãos ambientais, que enfrentam dificuldades de sucateamento de estrutura e ausência de pessoal, além de desafios de ordem política e econômica. O que se pode afirmar é que, com base nos debates atuais referentes à matéria de Direitos Humanos e Empresas, o Brasil vem ponderando a importância da temática em seus três poderes (legislativo, executivo e judiciário).

Conforme apurado na **Nota Técnica 3 (SEI nº 5423143)**:

Em 2018, a ONG Conectas Direitos Humanos publicou documento que apresenta o “Status da Implementação pelo Governo e Empresas” [3] quanto às recomendações do GT da ONU. Nesse levantamento, foram selecionados quatro eixos temáticos para se avaliar o status do cumprimento das recomendações: (i) Marcos normativos e políticos; (ii) Políticas públicas; (iii) Análise de casos; e (iv) Práticas empresariais. Em segundo lugar, realizou-se uma seleção de temas: (i) Povos indígenas; (ii) Direitos trabalhistas; (iii) Direitos socioambientais; e (iv) Iniciativas de monitoramento pela sociedade civil. Foram apreciados também casos específicos e emblemáticos (Belo Monte, Belo Sun, Complexo Industrial e Portuário de SUAPE, Caso Rio Doce, Hydro Alunorte e Anglo American). Foi a partir de alguns desses que, em 2016, o GT concluíra quanto à inexistência de mecanismos efetivos de devida diligência. Cerca de dois anos depois, porém, o cenário não havia revelado melhoras, mas a perpetuação daquele panorama. Em alguns casos, foram registrados retrocessos[4].

Considerando isso, pode-se dizer que o direito brasileiro incorpora algumas das diretrizes previstas na devida diligência, especialmente ao estabelecer a necessidade de prévia avaliação de riscos e impactos socioambientais, a necessidade de mitigação de impactos e a responsabilização e reparação integral dos danos – processos que devem ser monitorados e fiscalizados pelos órgãos ambientais e pela sociedade civil.

Nesse sentido, chama atenção o debate que está sendo realizado na Câmara Legislativa [\(link\)](#) para criar a lei marco nacional sobre Direitos Humanos e Empresas e estabelece diretrizes para a promoção de políticas públicas no tema. Além disso, destacam-se casos emblemáticos na temática acompanhados pela DPU, como Belo Monte, Belo Sun, Caso Rio Doce e Hydro Alunorte. Tem-se também o estudo promovido pelos demais setores no tocante a matéria, inclusive por esta Defensoria Pública (08038.007300/2022-18), de forma que tornar o tema evidente faz com que os setores econômicos sejam provocados e cobrados constantemente, em razão da due diligence, para que suas ações e meios de trabalho estejam em observância a proteção ambiental e promoção dos direitos humanos.

A devida diligência, de toda maneira, não foi internalizada pelo Brasil em normas ou instrumentos que tenham a tornado um procedimento habitual no país, não sendo possível indicar quais setores estão avançados ou incipientes em torno do debate de direitos humanos e empresas.

Participación comunitaria

Pregunta 5: ¿La sociedad civil de su país participa directamente en los procesos de toma de decisiones sobre inversiones en proyectos de gran envergadura que puedan tener un impacto sobre los derechos humanos? En caso afirmativo, ¿en qué condiciones y cuándo?

Atualmente, mecanismos como a Convenção 169 da OIT (Decreto nº 5.051/2024) e o licenciamento ambiental exigem consultas públicas e processos participativos em decisões que impactam comunidades locais. O Direito brasileiro, portanto, especialmente no que toca às questões socioambientais, é regido pelos princípios da informação e da participação, que devem consagrar uma orientação democrática na tomada de decisões a respeito de empreendimentos que possam impactar a vida da população em geral e do meio ambiente.

Por exemplo, no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que possam causar significativos impactos ambientais, a Resolução CONAMA nº 01/86, após a elaboração do EIA/RIMA, prevê que o órgão ambiental competente "determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA".

- Consultas prévias, livres e informadas, obrigatórias para povos indígenas e comunidades tradicionais conforme convenção 169 da OIT.
- Audiências públicas, exigidas por leis ambientais de planejamento urbano.
- Ações judiciais e advocacia de ONGs, buscando contestar projetos que não consideram adequadamente os impactos sociais e ambientais.

Embora existam mecanismos formais de participação, muitas vezes as decisões são tomadas sem um real envolvimento das comunidades afetadas. Além disso, há relatos de consultas simbólicas e processos pouco transparentes, o que evidencia a necessidade de maior fiscalização e aprimoramento das políticas de participação. Os principais mecanismos institucionais que garantem a participação da sociedade civil incluem:

- **Consulta prévia, livre e informada;** prevista na **Convenção 169 da OIT**, essa consulta deve ser realizada antes da aprovação de empreendimentos que afetem povos indígenas e comunidades tradicionais.
- **Audiências públicas no licenciamento ambiental;** exigidas para grandes empreendimentos, como hidrelétricas, mineração e infraestrutura, permitindo que a sociedade civil apresente questionamentos e sugestões.
- **Mecanismos judiciais e controle social;** organizações da sociedade civil, movimentos sociais e ONGs têm recorrido a Ações Cíveis Públicas (ACP),

mandados de Segurança e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) para contestar projetos que desconsideram impactos sociais e ambientais.

- **Participação em políticas públicas;** conselhos e fóruns consultivos, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos (**CNDH**) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (**CONAMA**), incluem representantes da sociedade civil, mas sua influência tem sido reduzida nos últimos anos.
- **Participação em audiências públicas organizadas pelo Poder Legislativo**
- **Existência de Conselhos de Direitos**, que são compostos por representantes governamentais e da sociedade civil, como é o caso do Conselho Nacional de Direitos Humanos, Conselho dos Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais e do Conselho Nacional de Meio Ambiente, que possuem a aptidão de pensar e incidir sobre a elaboração de políticas públicas.

Não há, contudo, formas institucionalizadas e consolidadas de diretamente participar ou decidir a respeito de projetos de grande envergadura que possam ter impacto sobre os direitos humanos, uma vez que relatos indicam que muitas audiências são apenas **procedimentos formais**, onde decisões já foram tomadas previamente sem considerar as contribuições das comunidades atingidas. Casos emblemáticos, como o desastre da barragem de Mariana, demonstram que a sociedade civil tem papel fundamental na responsabilização de empresas e no monitoramento de compromissos firmados.

Cabe mencionar, de todo modo, que há situação específica prevista em norma sobre a possibilidade de o órgão ambiental que conduz o licenciamento de projeto ou obra realizar audiência pública sempre que julgar necessário ou quando for provocado por entidade da sociedade civil, pelo Ministério Público ou por pelo menos 50 (cinquenta) cidadãos, conforme previsão da Resolução nº 09/1987 do CONAMA – esta audiência se destina a ouvir a população, para que ela também possa influenciar sobre a tomada de decisões no âmbito do licenciamento.

Além disso, por regra, todas as informações ambientais, inclusive a respeito de empreendimentos possam ocasionar impactos socioambientais, devem ser públicas, para que seja possível à sociedade civil tomar conhecimento e atuar sempre que entender pertinente – muitas vezes com auxílio de atores como as assessorias jurídicas populares, organizações não governamentais, universidades, associações, Defensorias Públicas ou Ministério Público - estes últimos que são legitimados para adotar medidas extrajudiciais, como expedir Recomendações e firmar Termos de Ajustamento de Conduta com gestores públicos e particulares, além de ser possível a adoção de medidas judiciais.

Pregunta 6: ¿Existe un proceso de consulta específico para pueblos indígenas en la normativa nacional, para los casos en los que un proyecto o empresa puede afectarles directamente? ¿Se ajusta éste al especificado el Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)? Describa los procesos y flujos y cómo garantizan, o no, el derecho a la consulta previa, libre e informada. ¿Existe algún procedimiento administrativo específico –a niveles nacional y/o estadual- para ser utilizado por personas, familias o comunidades de pueblos indígenas y/o población rural, para garantizar el control estatal del cumplimiento del derecho a la consulta y participación mencionado, por parte de las empresas en sus proyectos o emprendimientos?

O Brasil é signatário da Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho, que foi internalizada inicialmente por meio do Decreto nº 5.051/2004, com destaque a seu artigo 6º, e agora tem ratificação registrada no Decreto 10.088/2019, fazendo-se necessário que promova meios para consulta prévia, livre, informada e de boa-fé diante de qualquer medida administrativa ou legislativa que impacte a povos indígenas ou tradicionais mediante procedimentos apropriados através de suas instituições representativas.

Uma das formas mais utilizadas para promoção da consulta é a realização de audiências públicas com os interessados a fim de que ocorra a devida escuta e análise dos pontos por eles apresentados. Há uma série de exemplos de protocolos de consulta, que podem ser consultados no [link de observatório](#), que conta com protocolos de comunidades diversas, incluindo uma série de diferentes povos indígenas no Brasil, demonstrando a diversidade de organizações sociais existentes nos povos indígenas brasileiros. No andamento do projeto de Lei n. 572/2022, por exemplo, é possível observar que em sua tramitação ocorreram audiências públicas e análises por comissões especializadas na temática ([link](#)).

A interpretação dada à consulta prévia não é a de mera informação ou de acordo bilateral de vontades. Trata-se de mais que isso, pois é necessário considerar as especificidades da organização social de cada povo ou comunidade, suas relações de território, cultura e poder, uma vez que “cada povo tem sua dinâmica interna de relações de poderes e hierarquias para tomadas de decisões. Nas hierarquias, cada povo constrói a sua legitimidade” (Souza Filho, 2019).

Por isso, o meio pelo qual se compreende adequada a observância do direito de consulta prévia são os protocolos autônomos de consulta, que são elaborados por cada povo/comunidade, indicando como cada um deles deseja ser consultado, impondo ao Poder Público (traduzindo os interesses empresariais e de agentes externos de forma geral), a maneira que devem ser consultados. Em resumo:

Quem consulta é sempre o Estado e os povos deverão ser consultados, mediante procedimentos apropriados, por meio das instituições representativas dos próprios

povos. Quem vai dizer quem tem legitimidade na representatividade coletiva são os próprios povos — por isso a importância dos protocolos autônomos de consulta, para mostrar para o Estado como deve ser um processo de consulta apropriado, em cada caso, com cada povo (Silva, 2019).

Outra forma importantíssima para se valorar o que é pretendido pelos povos tradicionais é a promoção de visitas técnicas aos seus territórios, manutenção de meios diretos de comunicação, contato com seus representantes, agendamento de reuniões e mutirões periódicos para análise de suas questões e realidades. No Brasil, órgãos como a Defensoria Pública exerce esta tarefa de forma regular, colocando em especial prioridade o contato direto com os povos tradicionais, o que gera, por consequência, a provocação de órgãos, instituições e dos três poderes para pleitos realizados pelos povos, logo, sua participação direta nos projetos e empreendimentos que podem afetá-los.

No Brasil, contudo, ainda há um longo caminho para a adequada compreensão do direito de consulta, que não podem ser substituídos por mecanismos que não gozem de legitimidade por parte da comunidade consultada (como é o caso de reuniões com presidentes de associações representativas, audiências públicas, plebiscitos/votações simples, entre outros). A consulta pressupõe a vontade livre e esclarecida de uma comunidade inteira, que deve determinar, por si, a maneira que isso ocorrerá. Com isso, verifica-se que o Estado brasileiro ainda carece de aprofundar o debate em torno da autonomia dos povos e da governança deles sobre os territórios que ocupam, devendo-se fortalecer nas esferas institucionais a adequada compreensão do direito de consulta.

Pregunta 7: ¿Existen medidas de protección específica para los derechos de los pueblos indígenas ante las actividades de exploración y explotación minera, de hidrocarburos, etc.?

Em relação às atividades de mineração, petróleo e gás, a Constituição Federal de 1988 (art. 231, §3º) é possível salientar que, atualmente, no Brasil, existe a exigência de se requerer autorização do Congresso Nacional, precedida de consulta às comunidades impactadas, o que ainda não foi objeto de regulação específica. Assim, a esta altura, existe uma série de projetos de lei que tentam flexibilizar ou regulamentar a exploração minerária em terras indígenas, a exemplo do Projeto de Lei 191/2020, dentre outros, que permeiam e que são oriundos, inclusive, de diferentes atores políticos.

As principais medidas de proteção dos direitos dos povos indígenas quanto a exploração de minérios, recursos hídricos e potenciais energéticos estão dispostas justamente na Constituição da República do Brasil. Isso porque os artigos 231 e 232

do diploma são frutos da forte mobilização e articulação dos povos indígenas no momento do debate constituinte.

Neste sentido, prevê o art. 231, §2º da Constituição que "as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes". Especificamente, há previsão de que o aproveitamento de recursos em terras indígenas depende de autorização do Congresso Nacional, devendo-se ouvir as comunidades afetadas e assegurar sua participação nos resultados da exploração econômica.

O Decreto n.º 7.747/2012, que estabelece a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), apresenta diretrizes e objetivos para a proteção dos territórios indígenas, dentre eles "realizar consulta aos povos indígenas no processo de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que afetem diretamente povos e terras indígenas, nos termos de ato conjunto dos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente". No Brasil, o direito à consulta prévia, livre e informada também encontra respaldo tanto na convenção n.º 169 da OIT (Decreto n.º 5.051/2004, atualmente incorporado ao Decreto n.º 10.088/2019) quanto em decisões judiciais que vêm consolidando parâmetros mínimos para sua efetivação.

No âmbito administrativo, os órgãos licenciadores, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), têm a responsabilidade de garantir a consulta, especialmente quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena, ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena.

O licenciamento ambiental como um mecanismo de proteção da natureza e dos povos que eventualmente possam ser impactados por projetos de mineração ou outros grandes empreendimentos, uma vez que, conforme a Lei Complementar n.º 140/2011, e conforme as Resoluções correlatas editadas pelo CONAMA, o procedimento de licenciamento se destina a acompanhar qualquer atividade que possa causar impacto/degradação ambiental, devendo considerar inclusive os aspectos sociais e antropológicos da ocupação humana no espaço.

No licenciamento ambiental de atividades com potencial de causar impactos significativos ao meio ambiente é exigida a apresentação de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) de maneira detalhada, incluindo medidas de mitigação e compensação de danos sobre as comunidades indígenas.

Outro exemplo de atenção aos danos causados nos territórios indígenas é a obrigatoriedade de Termos de Referência (TRs) específico contendo as exigências de informações ou de estudos específicos referentes à intervenção da atividade, ou

empreendimento em terra indígena, a fim de subsidiar a realização dos estudos dos impactos relativos ao componente indígena do licenciamento. Esses documentos frequentemente incluem diretrizes detalhadas sobre a necessidade de estudos etnossociais, planos de comunicação com as comunidades indígenas e programas de mitigação de impactos culturais e sociais (conforme Portaria Interministerial n.º 60, de 24 de março de 2015).

Há também procedimentos específicos estabelecidos em normas internas da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) para a manifestação técnica nesses casos, cabendo a ela conceder autorização de ingresso em terra indígena para a realização de todas as atividades relativas a estudos e a execuções de medidas de mitigação e controle inerentes ao processo de licenciamento ambiental.

Embora esses marcos sejam importantes e existam órgãos específicos para proteção das terras indígenas, observa-se a ausência de um procedimento administrativo unificado, ao nível federal, que sistematize o monitoramento do cumprimento do direito à consulta pelas empresas, o que tem sido apontado como uma lacuna por diferentes atores sociais e institucionais.

Assim, apesar de não ter regulamentação da matéria de forma objetiva, existem órgãos competentes para garantia das terras destinadas às comunidades indígenas que devem aplicar o texto constitucional, em seu art. 231, §2º, para garantir que o Congresso Nacional deve estar atento à exploração em terras indígenas, visto que “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”.

Mecanismos judiciales y Rol de la Defensa Pública

Pregunta 8: ¿Qué mecanismos judiciales están a disposición de la población cuando existe una amenaza o una violación real de los derechos humanos causada por la actuación de las empresas? ¿Se facilita el acceso a la justicia cuando los afectados son grupos con derechos diferenciados, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales? ¿Son estos instrumentos eficaces para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y grupos? Identifique los cambios fundamentales necesarios para mejorar la eficacia de estas disposiciones.

O Brasil possui um arcabouço normativo que prevê instrumentos de acesso à justiça em casos de violações de direitos humanos por empresas. Em resposta, a defesa de indivíduos e coletividades pode se dar por uma série de instrumentos processuais, como a Ação Civil Pública, a Ação Popular e o Mandado de Segurança.

A Ação Civil Pública destina-se à proteção de interesses e direitos coletivos e transindividuais, como o meio ambiente, o patrimônio histórico e artístico, a

dignidade de grupos étnicos, raciais e religiosos, entre outros. Pode ser proposta pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público e por associações constituídas há pelo menos um ano e que tenham como finalidade a proteção de tais direitos.

A Ação Popular, por sua vez, pode ser ajuizada por qualquer cidadão brasileiro, conforme previsão constitucional, com o objetivo de anular atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio cultural.

O Mandado de Segurança, individual ou coletivo, é cabível sempre que, por ilegalidade ou abuso de poder, houver lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo. Pode ser impetrado por qualquer pessoa ou entidade, em defesa de seus direitos ou de terceiros.

Também pode ser utilizada a Ação Penal em casos de crimes ambientais, trabalhistas ou contra a dignidade humana, como o trabalho análogo à escravidão.

Além dos mecanismos judiciais, há instrumentos administrativos que viabilizam a fiscalização e responsabilização das empresas sem necessidade de judicialização imediata. Dentre eles, destacam-se:

- Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), firmados entre empresas e órgãos públicos, como o Ministério Público, para corrigir irregularidades de forma mais célere. Sua efetividade, no entanto, depende da fiscalização e do cumprimento das obrigações assumidas.
- O Ministério Público pode instaurar inquérito civil público para apurar denúncias de violações, e a Defensoria Pública pode promover processos de assistência jurídica coletiva com o mesmo objetivo.

Apesar da existência desses instrumentos, persistem desafios à efetividade na proteção dos direitos humanos, especialmente no caso de grupos vulneráveis, como povos indígenas e comunidades tradicionais. Esses grupos enfrentam dificuldades específicas no acesso à justiça, como a limitação na representação judicial, barreiras burocráticas e a necessidade de mediação por associações ou pessoas jurídicas para legitimá-los juridicamente — o que representa um descompasso com suas formas próprias de organização social e tomada de decisão.

Além disso, a linguagem jurídica e a ausência de diálogo intercultural entre Estado, setor privado e comunidades demandam aprimoramento, a fim de que se encontrem soluções eficazes e respeitadas aos modos de vida desses sujeitos.

A falta de fiscalização efetiva, o descumprimento de obrigações assumidas pelas empresas em instrumentos como os TACs, e a baixa participação das comunidades afetadas são entraves que comprometem a reparação integral das vítimas. Embora haja consultas públicas, muitas vezes não há um diálogo real com os atingidos.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por sua vez, estabelece metas para priorização de certos temas no Judiciário. Para 2025, destacam-se as metas de priorizar o julgamento das ações ambientais e dos processos relacionados a indígenas e quilombolas nas Justiças Federal e Estadual.

Para aprimorar os mecanismos de responsabilização empresarial e garantir reparação efetiva, é necessário fortalecer a fiscalização, assegurar maior participação das comunidades atingidas e agilizar os processos judiciais, evitando a revitimização dos afetados.

Pregunta 9: ¿La Defensoría Pública Oficial de su país está en capacidad de brindar asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, especialmente cuando se trata de grandes empresas nacionales y multinacionales?

Describa el papel que cumple la defensoría pública en relación con el acceso a la justicia en estos casos y si vigila el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los planes de desarrollo del país. Indique si existe alguna unidad, programa o grupo específico dentro de la Defensoría Pública de su país que realice esta asistencia y se enfoque o dedique a monitorear los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas.

A Defensoria Pública da União realiza trabalho importante, em diferentes frentes, na defesa dos direitos individuais e coletivos em face das violações de direitos humanos, inclusive quanto à atuação de grandes empresas nacionais e transnacionais. Isso porque seus membros, especialmente os titulares das Defensorias Regionais de Direitos Humanos e da Defensoria Nacional de Direitos Humanos, dispõem da estrutura e da possibilidade de adotar medidas extrajudiciais e judiciais para impedir a violação de direitos ou para mitigá-las e repará-las, se for o caso, no âmbito territorial de suas lotações.

Conforme a Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública é "instrumento do regime democrático", cabendo-lhe "a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados" (art. 134). A Defensoria Pública da União é uma instituição com autonomia funcional e administrativa e com iniciativa própria de sua proposta orçamentária, presente em todos os estados do território nacional, com membros admitidos mediante prévio concurso público de provas e títulos, dotados das garantias de independência funcional e inamovibilidade.

Por meio de suas secretarias, grupos de trabalho, câmaras de coordenação e revisão e ofícios, atua de forma extrajudicial ao emitir opiniões, recomendações, propostas e relatórios relacionados aos direitos humanos; mantém permanente

colaboração com a ONU e seus órgãos e instituições regionais e nacionais congêneres; promove "a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico" (art. 4º, III, da Lei Complementar nº 80/94); recebe pedidos referentes a situações individuais, tentando, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses.

Uma vez constatada qualquer violação de direitos e entendidas como esgotadas ou não efetivas as formas de solução extrajudicial, seus membros, conforme divisão interna de atribuições, poderão recorrer ao Poder Judiciário utilizando os meios processuais disponibilizados pelo ordenamento interno.

Dessa forma, a Defensoria Pública da União realiza a defesa dos direitos humanos em face das atividades do setor econômico, tendo em vista a constante atenção e especialização no tema, em especial no caso de impactos ambientais, trabalho escravo ou impactos afetos aos direitos de comunidades indígenas e tradicionais. No entanto, é certo que há dificuldades de responsabilização de grandes empresas, especialmente das transnacionais, cuja cadeia produtiva tem arranjo pulverizado ao redor do mundo e tendem a encontrar na América Latina o campo para o neo extrativismo, como ocorre no caso das empresas mineradoras e do agro extrativismo para a produção de commodities, por meio, por exemplo, de sementes e agrotóxicos/fertilizantes, que, tanto em um caso como no outro, são relacionados a empresas cujas sedes costumam se localizar no norte global. As soluções, nestes casos, são complexas e morosas, demonstrando a necessidade de aprimorar o debate e os mecanismos de atuação para além do âmbito doméstico/nacional.

Dentro da Defensoria Pública da União existem Grupos de Trabalhos, vinculados à Secretaria de Ações Estratégicas e Acesso à Justiça (SEAJ), e que se relacionam com a proteção de direitos humanos em esfera coletiva, totalizando dezesseis eixos de atuação: povos indígenas, comunidades tradicionais, políticas etnorraciais, mulheres, direitos LGBTQUIA+, pessoas em situação de prisão, pessoas idosas e pessoas com deficiência, de combate à escravidão contemporânea, crianças e adolescentes (em implantação), catadoras e catadores de materiais recicláveis, saúde, segurança alimentar e nutricional, migrações e refúgios, moradia e conflitos fundiários, pessoas em situação de rua e vítimas do tráfico de pessoas. Aos Grupos de Trabalho compete realizar ações articuladas e adotar estratégias institucionais com o objetivo de atuar no fortalecimento político e jurídico de grupos vulneráveis, realizando a defesa de seus interesses de forma horizontal e atentos às demandas que apresentam.

No âmbito interno da DPU existe também a Assessoria Meio Ambiente, Mudança Climática e Mobilidade Humana, que estuda, acompanha e coordena questões que afetam o meio ambiente, como os empreendimentos hidrelétricos, a exemplo da usina de Belo Monte, no Estado do Pará, e outros. Ademais, todos os/as

defensores/as públicos/as federais têm como função garantir a proteção e promoção dos direitos humanos.

Ainda, com relação ao constante acompanhamento da temática, já houve o estudo/publicação, NOTA TÉCNICA Nº 3 - DPGU/SGAI DPGU/ACGIS DPGU, que analisaram o debate sobre direitos humanos e empresas no país, de modo a embasar atuações que envolvem as atividades econômicas e empresariais, para implementar uma maior proteção ambiental e aplicação dos direitos humanos e fundamentais à população envolvida.

Pregunta 10: ¿Existe algún precedente judicial que haya fijado estándares en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas a partir de proyectos de desarrollo?

Por meio da Resolução nº 454/2022, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas (disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4514>). Esses parâmetros, inspirados em diversos instrumentos internacionais, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, visam garantir que os julgamentos respeitem autodeterminação desses povos e suas especificidades culturais.

Em março de 2025, o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar no Mandado de Injunção (MI) nº 7490 reconhecendo a omissão do Congresso Nacional em assegurar aos povos indígenas o direito de reparação por danos decorrentes de empreendimentos hidrelétricos em seus territórios. Foi concedido o prazo de 24 meses para que o Poder Legislativo regulamente artigos da Constituição Federal que garantem a participação dos povos indígenas nos resultados da exploração de recursos em seus territórios. Enquanto não suprida a omissão legislativa, no caso específico das comunidades indígenas afetadas com a implementação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM), no Pará, elas têm direito de participação 100% do valor repassado à União a título de Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos (CFURH), medida estendida para todos os demais empreendimentos hidrelétricos em terras indígenas, assim como nos casos de impactos diretos sobre elas. A decisão ainda é provisória e sujeita à apreciação do Plenário do STF (íntegra da decisão no [link](#)).

Ademais, observamos a importância do Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva Relativa ao Rompimento da Barragem de Fundão ("Acordo de Repactuação"), homologado em 06.11.2024, pelo Supremo Tribunal Federal. O novo acordo buscou reparar os danos provocados pelo rompimento da barragem da mineradora Samarco, ocorrido em 2015, na cidade de Mariana. Ele substitui o acordo firmado em 2016 pelas mineradoras, ampliando os compromissos

assumidos. Ao todo, serão alocados R\$ 132 bilhões em novos recursos, dos quais R\$ 100 bilhões serão destinados a entes públicos para o custeio de medidas compensatórias, medidas de reparação relacionadas aos eventuais danos coletivos causados e projetos ambientais e socioeconômicos. Os outros R\$ 32 bilhões serão voltados a iniciativa de recuperação ambiental, como a remoção de sedimentos, o reassentamento de comunidades afetadas e o pagamento de indenizações às vítimas.

Embora existam casos de grande repercussão a respeito da violação de direitos humanos ocasionados pela atuação de grandes empresas, não se considera possível citar a existência de julgamentos paradigmáticos e que tenham estabelecido verdadeiros estândares a respeito da matéria. Os eventos citados acima, a título de exemplo, por envolverem grandes empresas de mineração, resultaram em enorme perda da biodiversidade e de vidas humanas, com impactos diretos em terras indígenas, como ocorreu com a terra do povo Krenak, às margens do Rio Doce. No entanto, os embates judiciais a respeito destas situações ainda estão em curso e consistem em ações de grande complexidade.

Neste contexto, não se observa a existência de precedente judicial de destaque sobre as questões demandadas, cujo debate merece amadurecimento nas instâncias políticas e decisórias brasileiras.

Paraguay

Contexto general

Pregunta 1: ¿Cuál es la legislación vigente en su país en materia de derechos humanos y empresas? ¿Qué estipula? Se puede referir a toda regulación que verse sobre bienes o servicios captados por algún derecho humano (el derecho a la salud, por ejemplo), como a regulaciones específicas que sancionen la violación de derechos humanos por parte de empresas. Incluir toda regulación que asegure una protección eficaz contra las vulneraciones de los derechos civiles, políticos, económicos sociales, culturales y ambientales, así como la protección específica en caso de grupos vulnerables relacionados con actividades empresariales¹¹.

La República del Paraguay ha configurado un marco normativo que, si bien no converge en una ley ómnibus sobre "*Derechos Humanos y Empresas*", sí establece un ecosistema legal desde el cual el Ministerio de la Defensa Pública ejerce su mandato de protección y garantía. La interacción de este andamiaje con la acción empresarial se vislumbra a través de preceptos constitucionales y leyes específicas que fundamentan nuestra intervención.

La Constitución Nacional de la República del Paraguay es el cimiento primigenio, consagrando un plexo de derechos fundamentales cuya observancia se exige a todas las entidades, incluyendo las corporativas. La jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (este último ratificado por Ley N° 234/93), robustece este blindaje jurídico, dotando a la Defensa Pública de un marco de acción irrenunciable, "las 100 Reglas de Brasilia".

En este contexto, la Ley N° 4423/11 "*Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública*" establece mandatos directos que cimientan nuestra actuación:

El Artículo 9°, numeral 2, prescribe como función principal del Ministerio "Propender la salvaguarda de los Derechos Humanos en el ámbito de su competencia". Esta disposición nos habilita a una vigilancia proactiva y reactiva frente a cualquier vulneración perpetrada por actores privados, incluidas las empresas.

¹¹ Puntualmente señale aquellas normas internas que impongan a las empresas la obligación de abstenerse de poner en práctica determinadas conductas, al igual que aquella que imponga la obligación de adoptar ciertas medidas o contribuir a dar efectividad a los derechos humanos. Finalmente, si se prevén sanciones (penales o administrativas) para los casos en que las actividades empresariales den lugar a violaciones de los derechos humanos.

El Artículo 9°, numeral 3, confiere la atribución de *"Asesorar, asistir, representar y defender gratuitamente a las personas físicas que carecen de recursos suficientes para el acceso a la jurisdicción. Ejercerá así la tutela judicial efectiva de sus derechos en condiciones de igualdad"*. Esta función es neurálgica en escenarios donde la asimetría de poder entre la empresa y el afectado demanda una intervención estatal decidida para asegurar el acceso a la justicia.

En lo que respecta a la operativización de esta protección, el Ministerio de la Defensa Pública, a través de sus manuales de procedimiento, integra las garantías procesales y sustantivas derivadas de otros cuerpos legislativos cuando estos tienen implicancia directa en los derechos defendidos:

Manual de Procedimientos Penal establece un *"Procedimiento ante hechos punibles contra los pueblos indígenas"* Este procedimiento especial, conforme a las normas del Título VI del Código Procesal Penal, enfatiza que *"la investigación fiscal sea realizada con la asistencia obligatoria de un consultor técnico especializado en cuestiones indígenas"*. El Defensor Público Penal (DPP), en este ámbito, vela por la aplicación de un proceso especial que considere las particularidades culturales y el derecho consuetudinario, *"Procedimiento de Recolección y análisis de las pruebas"*, *"Procedimiento en anticipo jurisdiccional de pruebas"*, y *"Procedimiento de análisis y evaluación de la acusación"*.

El Manual de Procedimientos Laborales rige la actuación de los Defensores Públicos en el fuero laboral, en concordancia con el Código Laboral y el Código Procesal Laboral. Nuestra intervención busca *"delimitar las diligencias previas y el inicio de un juicio orientado al ejercicio efectivo de los derechos laborales del trabajador dependiente que sea beneficiario del sistema"*. El procedimiento de *"Control de la ejecución de la sentencia"* es vital para asegurar la materialización de los derechos laborales reconocidos judicialmente, incluyendo la gestión de embargos preventivos y juicios ejecutivos para el cobro de créditos laborales.

Las sanciones por violaciones de derechos humanos por parte de empresas, si bien establecidas en los códigos sustantivos (penal, laboral) y leyes sectoriales (ambientales), son el correlato de la vulneración que activa la competencia del Ministerio de la Defensa Pública para la representación de las víctimas. Nuestro rol se centra en impulsar la aplicación de estas sanciones a través de la representación legal de los afectados, buscando la reparación integral y la no repetición.

Pregunta 2: ¿En base a qué marcos normativos y a través de qué instituciones se previenen, mitigan o compensan los impactos potenciales de las obras y proyectos de empresas? Por favor, proporcione detalles. ¿Existe un organismo público competente en este asunto?

El Ministerio de la Defensa Pública, en su rol tutelar y garantista, opera dentro de un marco normativo y orgánico que posibilita la prevención, mitigación y compensación de impactos de proyectos empresariales, a través de la representación de los derechos de las personas afectadas. Si bien no somos la autoridad reguladora directa de los proyectos, nuestra competencia se activa ante la potencial o efectiva vulneración de derechos.

Al hablar del rol del Ministerio de la Defensa Pública, podemos mencionar que la Dirección de Defensa a Pueblos Indígenas (DDPI) tiene entre sus objetivos "*Brindar apoyo jurídico antropológico a los Defensores Públicos, en los procesos judiciales relacionados con miembros de pueblos indígenas*".

Complementando lo anterior, su Manual de Funciones (MOF) especifica que la DDPI busca "*fortalecer la promoción y difusión de la alteridad indígena, el respeto de los DDHH a través de leyes especiales para Pueblos Indígenas e instrumentos internacionales con miras a mejorar y hacer efectivo su acceso a la Justicia*".

La Ley N° 4423/11 "*Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública*" faculta a la institución a:

"Promover la cooperación local, regional, nacional e internacional para la protección de los derechos humanos" (Artículo 9°, numeral 4). Esto nos permite articular con otras instituciones y organismos para influir en las políticas y procesos que previenen impactos.

"Proponer a las autoridades administrativas y judiciales las medidas de protección de derechos que considere oportunas y necesarias" (Artículo 10°, numeral 5). Esta atribución es clave para instar a los organismos competentes a adoptar acciones preventivas o correctivas.

Nuestra intervención se materializa en los siguientes escenarios, en conexión con otros organismos públicos:

En relación con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA):

Si bien el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) es el organismo competente para el licenciamiento ambiental bajo la Ley N° 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, el Ministerio de la Defensa Pública interviene cuando las omisiones o irregularidades en este proceso afectan derechos fundamentales de nuestros asistidos.

Nuestra función es representar a las comunidades o individuos que no han sido debidamente consultados, que experimentan afectaciones no previstas o no mitigadas, o cuyos derechos se ven comprometidos por un licenciamiento deficiente, a través de las vías judiciales pertinentes.

Con el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y la CPLI:

El Decreto N° 1039/2023 *"Protocolo de Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos Indígenas"* es un marco esencial. Nuestra Dirección de Defensa de Pueblos Indígenas (DDPI), conforme a su Manual de Organización y Funciones (MOF), tiene como objetivo *"Brindar apoyo jurídico antropológico a los Defensores Públicos, en los procesos judiciales relacionados con miembros de pueblos indígenas"*.

La DDPI busca *"fortalecer la promoción y difusión de la alteridad indígena, el respeto de los DDHH a través de leyes especiales para Pueblos Indígenas e instrumentos internacionales con miras a mejorar y hacer efectivo su acceso a la Justicia"*. Esto implica nuestra participación en el seguimiento de los procesos de consulta previa para asegurar que se respeten los derechos de las comunidades y que los acuerdos de mitigación o compensación sean justos y culturalmente adecuados. La DDPI, a través de su Departamento de Gestión Antropológica, tiene la función de *"Identificar y proporcionar fundamentos sobre las pautas culturales de cada etnia en particular"* y *"Prestar asesoramiento con perspectiva antropológica a los defensores, funcionarios del MDP y magistrados que atiendan casos con Pueblos Indígenas, a fin de sentar bases de entendimiento y crear puentes culturales para mejorar la Garantía Procesal de la Defensa en Juicio"*.

En el ámbito laboral:

A través del Manual de Procedimientos Laboral, el Ministerio de la Defensa Pública asiste a los trabajadores para *"obtener el reconocimiento de sus pretensiones por parte de los órganos jurisdiccionales del trabajo"*, lo cual incluye el resarcimiento y compensación de daños derivados de vulneraciones a los derechos laborales por parte de empresas.

En síntesis, el Ministerio de la Defensa Pública, aunque no ostenta la competencia primigenia en la regulación de proyectos empresariales, sí es un actor fundamental en la garantía de los derechos humanos cuando estos se ven amenazados o vulnerados por dichas actividades. Nuestra función se centra en la defensa y representación de las personas, instando a los organismos competentes a cumplir con su rol preventivo y corrector, y asegurando el acceso a la justicia para la reparación de los daños.

Pregunta 3: El Estado y las empresas de su país, ¿incorporan en su normativa los [Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#), publicados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y la [Observación general 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales](#) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/24), 10 de agosto de 2017. ¿Cuáles son las principales dificultades para aplicarlos?

La incorporación explícita de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Principios Rectores de UNGP) y la Observación General No. 24 del Comité DESC en la normativa interna paraguaya, tanto a nivel estatal como empresarial, se encuentra en una fase de desarrollo progresivo. No existe una ley específica que los integre de manera sistemática, pero sus postulados permutan en diversas regulaciones y políticas, influyendo gradualmente en la praxis institucional.

Al describir el rol de la DDPI, se puede señalar que el Departamento de Gestión Antropológica de la DDPI tiene entre sus funciones *"Identificar y proporcionar fundamentos sobre las pautas culturales de cada etnia en particular"* y *"Prestar asesoramiento con perspectiva antropológica a los defensores, funcionarios del MDP y magistrados que atiendan casos con Pueblos Indígenas, a fin de sentar bases de entendimiento y crear puentes culturales para mejorar la Garantía Procesal de la Defensa en Juicio"*.

Desde la perspectiva del Ministerio de la Defensa Pública, nuestra labor se alinea con el espíritu de estos principios, incluso ante la ausencia de una formalización legislativa integral:

La Ley N° 4423/11 "Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública" en su Artículo 9°, numeral 2, nos compele a *"Propender la salvaguarda de los Derechos Humanos en el ámbito de su competencia"*. Este mandato general nos impulsa a la promoción y defensa de los derechos humanos frente a cualquier actor, incluidas las empresas, en consonancia con el pilar de *"proteger"* del Estado.

El Decreto N° 1039/2023 *"Protocolo de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado de los Pueblos Indígenas del Paraguay"* es un ejemplo palpable de cómo el Estado avanza en la incorporación de estándares que, aunque no nombran directamente los Principios Rectores, sí reflejan la necesidad de debida diligencia y respeto por los derechos de grupos vulnerables. La Dirección de Defensa de Pueblos Indígenas (DDPI), a través de su MOF, tiene como uno de sus objetivos el *"fortalecer la promoción y difusión de la alteridad indígena, el respeto de los DDHH a través de leyes especiales para Pueblos Indígenas e instrumentos internacionales"*. Esto demuestra una alineación funcional con los Principios Rectores, al buscar asegurar que los proyectos empresariales respeten los derechos de los pueblos indígenas mediante procesos consultivos adecuados.

Las principales dificultades que el Ministerio de la Defensa Pública identifica en la aplicación efectiva de estos principios son multifacéticas:

1. Vacío Normativo Específico: La carencia de una legislación nacional que obligue explícitamente a las empresas a realizar una debida diligencia en derechos humanos y que establezca mecanismos claros de rendición de cuentas, dificulta la exigibilidad judicial y administrativa. Esto genera un ámbito de discrecionalidad que puede ser desfavorable para las víctimas.

2. Baja Sensibilización y Capacitación: Se observa una necesidad apremiante de mayor sensibilización y capacitación sobre los Principios Rectores y la Observación General 24, no solo en el sector privado, sino también en las propias instituciones estatales y en el sistema judicial. El Ministerio de la Defensa Pública, con su visión de futuro, busca estar "*a la vanguardia con las nuevas corrientes en materia de Derechos Humanos*" y promover la capacitación constante de sus integrantes (Artículo 5° de la Ley N° 4423/11)[cite: 1158].

3. Asimetría de Recursos y Conocimiento: Nuestros asistidos, especialmente los grupos en situación de vulnerabilidad, enfrentan una marcada asimetría de recursos y conocimiento frente a las grandes corporaciones, lo que dificulta la identificación de violaciones de derechos humanos vinculadas a la cadena de valor y la presentación de reclamos fundados.

4. Debilidad en los Mecanismos de Control Estatal: Aunque existen instituciones con competencias específicas (ej., ambientales, laborales), la capacidad de supervisión y fiscalización de los impactos en derechos humanos de la actividad empresarial es limitada. Esto se traduce en una menor detección de incumplimientos y una deficiente garantía de los mecanismos de remediación.

5. Barreras al Acceso a Remedios Efectivos: A pesar de la labor de la Defensa Pública para facilitar el acceso a la justicia, los procesos judiciales pueden ser lentos y complejos, y la obtención de reparaciones integrales para las víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de empresas sigue siendo un desafío. Esto incluye la dificultad de obtener información relevante de las empresas y de probar el nexo causal en casos complejos.

Desde la Dirección de Derechos Humanos, comprendemos que la implementación de los Principios Rectores no es un fin en sí mismo, sino un medio para materializar los derechos fundamentales. Nuestra labor se centra en utilizar el marco legal existente de la manera más expansiva posible para proteger a los afectados, al mismo tiempo que abogamos por un desarrollo normativo y de capacidades institucionales que permita una aplicación más robusta y eficaz de estos estándares internacionales en Paraguay.

Pregunta 4: ¿La debida diligencia (*due diligence*), según la definición brindada en los Principios Rectores mencionado en el punto anterior, es un procedimiento habitual adoptado por las empresas de su país? ¿En qué sectores económicos está más avanzado el debate sobre derechos humanos y empresas? ¿En qué sectores es aún incipiente? Indique los factores que podrían explicar esta situación.

La adopción de la debida diligencia en derechos humanos (DDHH) por parte de las empresas en Paraguay, tal como la conciben los Principios Rectores de la ONU, no

ha trascendido el umbral de la excepcionalidad para convertirse en un procedimiento habitual generalizado. Su implementación es heterogénea, con un debate más consolidado en ciertos nichos económicos y una incipiente presencia en otros.

En los factores que explican la situación de la debida diligencia, especialmente en sectores incipientes, puedes subrayar que la Dirección de Derechos Humanos busca *"estar a la vanguardia con las nuevas corrientes en materia de Derechos Humanos"* y *"adaptar modelos internacionales, especialmente en América Latina, al momento de realizar proyectos y planes para su implementación y seguimiento"*

Desde la óptica del Ministerio de la Defensa Pública, la presencia o ausencia de esta práctica empresarial impacta directamente en la naturaleza y volumen de las vulneraciones de derechos que nos compete atender.

Sectores con Avance Notorio en el Debate y Prácticas de DDHH y Empresas:

1. *Agronegocios (particularmente exportadores de soja y carne)*: Este sector ha sido tradicionalmente el epicentro de las tensiones socioambientales y de derechos humanos en Paraguay.

Factores Explicativos: La presión de los mercados internacionales, que exigen certificaciones de sostenibilidad y trazabilidad, ha compelido a las grandes empresas exportadoras a implementar, de facto, componentes de debida diligencia. El riesgo reputacional global es un catalizador potente. Las denuncias de la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos, que a menudo derivan en litigios que atiende la Defensa Pública, también han elevado la conciencia sobre los impactos.

2. *Grandes Empresas con Vínculos Transnacionales*: Aquellas corporaciones con inversión extranjera directa o que integran cadenas de valor globales suelen replicar las políticas de DDHH de sus casas matrices.

Factores Explicativos: La adherencia a estándares globales es un requisito para el acceso a financiamiento internacional y para mitigar riesgos legales y reputacionales en jurisdicciones más exigentes.

Sectores donde el Debate y la Aplicación son Aún Incipientes:

1. *Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) Locales*: Constituyen el tejido empresarial más vasto, pero con menor incorporación de la DDHH.

Factores Explicativos: La principal barrera es la falta de recursos (financieros, humanos, técnicos) para implementar procesos estructurados de debida diligencia. La escasa presión del mercado interno o de la cadena de valor nacional no genera incentivos suficientes. Nuestra Defensoría es, a menudo, la única vía de acceso a la justicia para los afectados por estas empresas.

2. *Sector Servicios (excepto grandes proveedores de servicios públicos o financieros):* La percepción de un menor riesgo directo en DDHH lleva a una menor priorización.

Factores Explicativos: Ausencia de regulaciones específicas que exijan debida diligencia más allá de la normativa laboral básica.

3. *Proyectos de Infraestructura y Construcción de Alcance Nacional/Local:* Si bien generan impactos significativos, la debida diligencia en DDHH aún no es transversal.

Factores Explicativos: El foco se sitúa en la conformidad con licencias ambientales y permisos sectoriales, sin una integración profunda de un enfoque de derechos humanos. La opacidad en la contratación pública y la débil gobernanza pueden ser factores adicionales.

Factores Generales que Explican esta Disparidad desde nuestra perspectiva Institucional:

Ausencia de Legislación Específica Vinculante: La falta de una ley nacional que exija la debida diligencia en DDHH para todas las empresas, más allá de la voluntariedad, es el principal factor limitante. Esta ausencia de un "*Pilar I*" (obligación estatal de proteger) robusto, impacta en el "*Pilar II*" (responsabilidad empresarial de respetar).

Insuficiente Conciencia Social y Demanda: La sociedad civil paraguaya, aunque activa en la denuncia de violaciones, aún no ejerce una presión sistemática sobre las empresas basada en los estándares de DDHH.

Limitaciones en la Capacidad Estatal de Fiscalización: Las instituciones de control (como las de fiscalización ambiental o laboral) a menudo carecen de los recursos y la especialización para monitorear y evaluar el cumplimiento de la debida diligencia empresarial en DDHH.

Brecha entre Ley y Práctica: A pesar de la existencia de marcos protectores (como el Convenio 169 de la OIT), su aplicación efectiva sigue siendo un desafío, lo que resta incentivos a la autorregulación empresarial en DDHH.

Desde el Ministerio de la Defensa Pública, la ausencia de una debida diligencia empresarial habitual genera un mayor caudal de vulneraciones que requieren nuestra intervención. Nuestra Dirección de Derechos Humanos, en su visión de futuro, subraya la necesidad imperiosa de transitar hacia un escenario donde la debida diligencia sea la norma, no la excepción. Esto no sólo disminuirá las vulneraciones, sino que permitirá a Paraguay alinearse con las corrientes internacionales de respeto por los derechos humanos en el ámbito económico, una aspiración que nos ubicará a la vanguardia.

Participación comunitaria

Pregunta 5: ¿La sociedad civil de su país participa directamente en los procesos de toma de decisiones sobre inversiones en proyectos de gran envergadura que puedan tener un impacto sobre los derechos humanos? En caso afirmativo, ¿en qué condiciones y cuándo?

Desde la perspectiva del Ministerio de la Defensa Pública, la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones sobre proyectos de inversión de gran envergadura con potencial impacto en derechos humanos, es un componente vital para la legitimidad de las decisiones y la prevención de conflictos. Aunque existen mecanismos, su efectividad y el alcance de la participación requieren una mejora continua para garantizar su carácter directo y vinculante.

Al describir el rol del MDP en la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI) para pueblos indígenas, se destaca que la DDPI tiene la función de "*Integrar mesas técnicas multisectoriales entre representantes de la sociedad civil y el Estado*".

La participación se articula en el marco de nuestra Ley Orgánica y manuales de procedimiento, y se observa bajo las siguientes condiciones y temporalidades:

Condiciones y Mecanismos de Participación relevante para el MDP:

1. Audiencias Públicas en el marco de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA):

Condiciones: Son instancias formales, reguladas por la legislación ambiental (Ley N° 294/93 y su reglamento), donde la población puede acceder a la información de los Estudios de Impacto Ambiental (EslA).

Cuándo: Estas audiencias se convocan generalmente durante la fase de análisis del EslA, antes de que el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) emita la Licencia Ambiental.

Rol del MDP: El Ministerio de la Defensa Pública interviene cuando nuestros asistidos, particularmente comunidades vulnerables, requieren apoyo para acceder a la información, comprender los aspectos técnicos del proyecto y formular observaciones. Nuestra función es asegurar que la voz de los afectados sea debidamente registrada y, en su caso, utilizada como fundamento para futuras acciones judiciales o administrativas si los derechos se ven menoscabados por la aprobación del proyecto.

2. Procesos de Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI) para Pueblos Indígenas:

Condiciones: Este es el mecanismo de participación más robusto y de especial interés para nuestra institución. El Convenio 169 de la OIT (Ley N° 234/93) establece la obligación de consultar a los pueblos indígenas cuando se prevean medidas que les afecten directamente. El Decreto N° 1039/2023 "*Protocolo de Consulta y*

Consentimiento Previo, Libre e Informado de los Pueblos Indígenas del Paraguay" es el marco normativo que detalla el procedimiento.

Cuándo: La consulta debe realizarse antes de la adopción de la medida o autorización del proyecto, en una fase temprana que permita influir en el diseño y la decisión.

Rol del MDP: Nuestra Dirección de Defensa de Pueblos Indígenas (DDPI) , como se desprende de su Manual de Organización y Funciones (MOF) , tiene como objetivo *"brindar apoyo jurídico antropológico a los Defensores Públicos, en los procesos judiciales relacionados con miembros de pueblos indígenas"*. Esto incluye el acompañamiento y la asistencia técnica y legal durante los procesos de CPLI, asegurando que se respeten los estándares de libre, previa, informada y de buena fe. La DDPI también tiene la función de *"Integrar mesas técnicas multisectoriales entre representantes de la sociedad civil y el Estado"*, lo que facilita la participación de la sociedad civil en estos procesos.

Alcance: Si bien el Protocolo busca el consentimiento, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (a la que el MDP presta especial atención al *"momento de cerrar sus investigaciones y proyectos"*) ha avanzado hacia la necesidad de un consentimiento explícito en casos de afectación directa de territorios ancestrales y recursos naturales vitales para la subsistencia y cultura indígena.

3. Mecanismos de Diálogo Social y Mesas de Trabajo Multisectoriales:

Condiciones: Ocasionalmente se configuran espacios de diálogo, impulsados por el Estado, la sociedad civil o actores empresariales, para abordar los impactos de proyectos o definir políticas públicas.

Cuándo: Estos pueden surgir en diversas etapas del ciclo del proyecto, a menudo como respuesta a conflictos emergentes o para construir consensos.

Rol del MDP: La Dirección de Derechos Humanos y la DDPI participan activamente en estas mesas (como lo establece el MOF de la DDPI) para representar los intereses de los grupos vulnerables y garantizar que sus derechos sean considerados en la formulación de políticas y la resolución de conflictos.

Desafíos y Rol de la Defensa Pública en la Mejora de la Eficacia:

El Ministerio de la Defensa Pública constata que, a pesar de la existencia de estos mecanismos, la participación no siempre es efectiva, directa o con capacidad de incidencia real. Persisten desafíos como la asimetría de información y poder, la realización de consultas en etapas tardías del proyecto, la falta de capacidad de respuesta institucional y, en ocasiones, la estigmatización o criminalización de la protesta social.

Nuestra institución trabaja incansablemente para subsanar estas deficiencias. La Ley N° 4423/11 establece nuestro *"deber de colaboración"* con toda institución para el

ejercicio de nuestras funciones, lo que nos permite impulsar la transparencia y el debido proceso en la participación ciudadana. Al garantizar la asistencia jurídica gratuita, buscamos empoderar a la sociedad civil y a las comunidades para que su participación sea verdaderamente informada y con capacidad de incidencia, transitando hacia una visión de futuro donde la voz de los afectados sea el pilar fundamental en la toma de decisiones que configuran el desarrollo nacional.

Pregunta 6: ¿Existe un proceso de consulta específico para pueblos indígenas en la normativa nacional, para los casos en los que un proyecto o empresa puede afectarles directamente? ¿Se ajusta éste al especificado el Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)? Describa los procesos y flujos y cómo garantizan, o no, el derecho a la consulta previa, libre e informada. ¿Existe algún procedimiento administrativo específico –a niveles nacional y/o estadual- para ser utilizado por personas, familias o comunidades de pueblos indígenas y/o población rural, para garantizar el control estatal del cumplimiento del derecho a la consulta y participación mencionado, por parte de las empresas en sus proyectos o emprendimientos?

Desde la órbita del Ministerio de la Defensa Pública, la existencia de un proceso de consulta específico para pueblos indígenas, en casos de afectación directa por proyectos empresariales, es un pilar fundamental para la garantía de sus derechos. Paraguay ha avanzado en la formalización de este proceso, aunque la adecuación plena a los estándares del Convenio 169 de la OIT sigue siendo un horizonte de perfeccionamiento.

Al referirse a los desafíos en la implementación de la CPLI y el rol de la DDPI, podemos mencionar que una de sus funciones es *"Elaborar publicaciones y materiales académicos dirigidos a público en general, a integrantes de Pueblos Indígenas y a operadores judiciales en razón de la materia; para la concientización de sobre los derechos y situación de los Pueblos Indígenas"*.

Para fortalecer el trabajo de los defensores públicos, la DDPI debe mantener y gestionar un registro jurisprudencial que les provea de fallos judiciales de distintas instancias, en el marco del procedimiento administrativo de control estatal del cumplimiento.

Proceso de Consulta Específico en la Normativa Nacional:

La base normativa se asienta en el Convenio 169/1989 de la OIT, ratificado por Ley N° 234/93, que impone al Estado la obligación de consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

El instrumento más detallado a nivel nacional es el Decreto N° 1039/2023 *"Por el cual se aprueba el Protocolo de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado de los Pueblos Indígenas del Paraguay"*. Este protocolo busca operativizar el derecho a la CPLI en el contexto paraguayo, y su implementación es crucial para la Defensa Pública.

Procesos y Flujos según el Decreto N° 1039/2023 y el Rol del MDP:

El protocolo establece un flujo procedimental que, desde nuestra perspectiva, se orienta a garantizar la CPLI, aunque su efectividad práctica depende de múltiples factores:

1. Identificación y Notificación Temprana: La entidad promotora (sea pública o privada) debe identificar la potencial afectación a pueblos indígenas. La autoridad competente (ej. MADES, INDI) procede a la notificación formal a las comunidades, proporcionando información completa, accesible, culturalmente adecuada y en el idioma de las comunidades.
2. Fase de Preparación de la Consulta: Incluye la elaboración de un plan de consulta y la conformación de un equipo de trabajo interinstitucional, con la participación de la comunidad.
3. Fase de Diálogo y Negociación de Buena Fe: Se establecen espacios de diálogo con las comunidades, donde se discuten los impactos del proyecto y se buscan acuerdos sobre medidas de prevención, mitigación y compensación. Este diálogo debe ser transparente y respetuoso de las instituciones representativas indígenas.

Rol del MDP: La Dirección de Defensa de Pueblos Indígenas (DDPI) , según su MOF, brinda *"asesoramiento antropológico a las áreas de la Dirección"* y *"Prestar asesoramiento con perspectiva antropológica a los defensores, funcionarios del MDP y magistrados que atiendan casos con Pueblos Indígenas, a fin de sentar bases de entendimiento y crear puentes culturales para mejorar la Garantía Procesal de la Defensa en Juicio"*. Esta función es vital para asegurar que el proceso de diálogo sea equitativo y comprensible para las comunidades.

Asimismo, el *"Manual de Procedimientos Penal"* del MDP establece que, en el *"Procedimiento ante hechos punibles contra los pueblos indígenas"* , el Defensor Público puede *"instar a los miembros de la comunidad indígena a resolver el conflicto de acuerdo a su derecho consuetudinario y solicitar que se declare la extinción de la acción penal ante el juez de paz"*, lo que refleja un reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas.

4. Obtención del Consentimiento Libre e Informado: El objetivo es obtener un acuerdo o consentimiento que refleje la voluntad de las comunidades.

5. Monitoreo y Seguimiento: Los acuerdos alcanzados deben ser objeto de un seguimiento continuo para asegurar su cumplimiento.

Ajuste al Convenio 169 de la OIT:

Ajustes Positivos: El Decreto N° 1039/2023 formaliza y detalla el procedimiento de consulta, un paso fundamental para dar cumplimiento al Convenio 169. Reconoce la necesidad de información previa, la participación de las instituciones representativas y el carácter de buena fe de la consulta.

Desafíos para el Ajuste Pleno (observados por el MDP):

Alcance del "Consentimiento": La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la que el MDP presta especial atención, ha interpretado que en casos de grandes proyectos que afectan directamente tierras y recursos naturales ancestrales, el "consentimiento" de los pueblos indígenas se aproxima al "veto". Esta comprensión aún no se ha permeado completamente en la práctica y en todas las interpretaciones judiciales nacionales.

Asimetría de Poder: Las comunidades a menudo carecen de recursos técnicos y jurídicos para negociar en igualdad de condiciones con grandes empresas y el Estado. El MDP, a través de la DDPI, busca mitigar esta asimetría al proporcionar asistencia jurídica y antropológica.

Capacidad Institucional: La implementación efectiva del protocolo requiere de una robusta capacidad institucional de los organismos estatales involucrados (INDI, MADES), incluyendo personal capacitado y recursos suficientes, lo cual a veces es deficitario.

Criminalización de la Protesta: La estigmatización o criminalización de líderes y miembros de comunidades que defienden sus derechos en el contexto de proyectos puede socavar la libertad de la consulta.

Procedimiento Administrativo Específico para Control Estatal:

Sí, existen vías administrativas y judiciales para garantizar el control estatal del cumplimiento del derecho a la consulta y participación:

Denuncia ante el INDI: Las comunidades pueden denunciar ante el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) cualquier irregularidad o incumplimiento del proceso de consulta. El INDI debería actuar como mediador e investigador.

Denuncia ante el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES): En proyectos sujetos a EIA, se pueden denunciar incumplimientos de las condiciones de la Licencia Ambiental o irregularidades en las audiencias públicas.

Denuncia ante la Defensoría del Pueblo: Como institución de control, puede recibir quejas y realizar investigaciones, actuando como intermediario.

Intervención del Ministerio de la Defensa Pública: Este es un canal fundamental. Las personas, familias o comunidades indígenas y rurales pueden recurrir a la Defensa Pública para solicitar asistencia legal gratuita. Nuestros Defensores, en coordinación con la DDPI, pueden:

Asesorar sobre los pasos a seguir ante incumplimientos del protocolo.

Representar judicialmente a las comunidades en acciones de amparo, buscando la suspensión de proyectos o la nulidad de licencias si no se ha respetado la CPLI.

Instar a las autoridades administrativas a cumplir con sus obligaciones de supervisión y fiscalización.

Promover acciones en el fuero penal si se detectan delitos asociados a la violación de derechos en el proceso de consulta.

El Ministerio de la Defensa Pública, en su visión de futuro, considera el derecho a la CPLI como una herramienta vital para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y la promoción de un desarrollo sostenible y respetuoso de la diversidad cultural. Nuestro compromiso es continuar fortaleciendo nuestra capacidad para asegurar que este derecho sea una realidad efectiva en Paraguay.

Pregunta 7: ¿Existen medidas de protección específica para los derechos de los pueblos indígenas ante las actividades de exploración y explotación minera, de hidrocarburos, etc.?

Desde la perspectiva del Ministerio de la Defensa Pública, la protección de los derechos de los pueblos indígenas frente a las actividades de exploración y explotación minera, de hidrocarburos y otras industrias extractivas se articula a partir de un entramado normativo y de procedimientos que, si bien han sido desarrollados, aún requieren una consolidación en la práctica para una eficacia plena.

Al describir el papel del Manual de Procedimientos Penal, podemos citar que el Defensor Público Penal (DPP) solicitará al Juez, en el momento del examen de oficio sobre la procedencia de la medida cautelar para un representado indígena en prisión, *"un informe pericial sobre las condiciones de vida del procesado en prisión que considere las características culturales del imputado y, en su caso, formule las recomendaciones tendientes a evitar la alienación cultural"*.

Las medidas de protección específicas, fundamentales para nuestra intervención, son:

1. Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI):

Esta es la medida más relevante y con mayor potencial protector. El Convenio 169 de la OIT (Ley N° 234/93) es el fundamento, y el Decreto N° 1039/2023 *"Protocolo*

de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado de los Pueblos Indígenas del Paraguay" es el instrumento nacional que especifica este proceso.

Estipulación: Este Protocolo exige que se consulte a los pueblos indígenas antes de autorizar cualquier actividad de exploración o explotación que pueda afectarles directamente, con el objetivo de obtener su consentimiento.

Rol del MDP: Nuestra Dirección de Defensa de Pueblos Indígenas (DDPI), conforme a su Manual de Organización y Funciones (MOF) , tiene como fin "*Brindar apoyo jurídico antropológico a los Defensores Públicos, en los procesos judiciales relacionados con miembros de pueblos indígenas*". Esto incluye el acompañamiento y la asistencia legal a las comunidades en los procesos de CPLI relacionados con proyectos extractivos, velando por el cumplimiento de los estándares internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2. Reconocimiento y Protección de la Propiedad Comunitaria de la Tierra:

La Constitución Nacional reconoce la existencia de los pueblos indígenas y garantiza sus derechos sobre la propiedad comunitaria de la tierra. La Ley N° 904/81 "*Estatuto de las Comunidades Indígenas*" es el marco legal que permite la titulación de estas tierras.

Estipulación: La titulación de tierras indígenas confiere una protección especial frente a terceros, incluyendo a las empresas. Cualquier actividad extractiva dentro de estos territorios debería requerir un nivel de consentimiento mucho más estricto, dado el vínculo indisoluble de los pueblos indígenas con su tierra y recursos naturales.

Rol del MDP: El Ministerio de la Defensa Pública interviene en la defensa de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, incluyendo casos de invasión o afectación por parte de actividades extractivas, buscando el reconocimiento y la protección efectiva de sus tierras y recursos.

3. Consideraciones Especiales en el Fuero Penal:

El Manual de Procedimientos Penal del Ministerio de la Defensa Pública contempla un "*Procedimiento ante hechos punibles contra los pueblos indígenas*".

Estipulación: Este procedimiento establece que "*la investigación fiscal [debe ser] realizada con la asistencia obligatoria de un consultor técnico especializado en cuestiones indígenas*". Además, en casos de prisión de un procesado indígena, el Defensor Público Penal (DPP) puede solicitar "*un informe pericial sobre las condiciones de vida del procesado en prisión que considere las características*

culturales del imputado y, en su caso, formule las recomendaciones tendientes a evitar la alienación cultural".

Rol del MDP: Esta medida es crucial para asegurar que la especificidad cultural de los pueblos indígenas sea debidamente considerada en procesos penales derivados de conflictos socioambientales relacionados con la actividad extractiva, garantizando un debido proceso con enfoque intercultural.

Desafíos en la Efectivización de las Medidas de Protección:

A pesar de estas normativas y procedimientos, la eficacia de las medidas de protección específicas aún enfrenta retos significativos, que el Ministerio de la Defensa Pública constata en su práctica diaria:

Brecha entre el Marco Normativo y la Realidad: A menudo, las leyes no se traducen plenamente en una protección efectiva debido a la debilidad institucional, la falta de recursos para la fiscalización, la corrupción o la presión de intereses económicos.

Inseguridad Jurídica Territorial: Muchas comunidades indígenas aún no tienen sus tierras tituladas o enfrentan invasiones, lo que las deja en una situación de vulnerabilidad ante el avance de proyectos extractivos.

Calidad de la Consulta: La realización de consultas superficiales o con deficiencias en el consentimiento informado sigue siendo un riesgo, a pesar del Protocolo. La asimetría de poder entre las empresas y las comunidades puede menoscabar la calidad del proceso.

Remediación Incompleta: Los mecanismos de compensación y reparación rara vez logran restaurar integralmente el daño ambiental y cultural causado por las actividades extractivas.

El Ministerio de la Defensa Pública, a través de su Dirección de Derechos Humanos y la DDPI, trabaja incansablemente para cerrar estas brechas. Nos enfocamos en la defensa activa de los derechos territoriales y culturales, el aseguramiento de procesos de CPLI robustos, y la promoción de la justicia intercultural. Nuestro compromiso es *"estar a la vanguardia con las nuevas corrientes en materia de Derechos Humanos"* y *"tener siempre en cuenta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al momento de cerrar mis investigaciones y proyectos"*, buscando la adaptación de *"modelos internacionales, especialmente en América Latina"*, para el beneficio de los pueblos indígenas y de toda la nación.

Mecanismos judiciales y Rol de la Defensa Pública

Pregunta 8: ¿Qué mecanismos judiciales están a disposición de la población cuando existe una amenaza o una violación real de los derechos humanos causada por la actuación de las empresas? ¿Se facilita el acceso a la justicia cuando los afectados son grupos con derechos diferenciados, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales? ¿Son estos instrumentos eficaces para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y grupos? Identifique los cambios fundamentales necesarios para mejorar la eficacia de estas disposiciones.

Desde la perspectiva del Ministerio de la Defensa Pública, nuestra misión es garantizar el acceso a la justicia para las personas que carecen de recursos suficientes, y esto incluye a aquellas afectadas por la actuación de empresas. Cuando existe una amenaza o violación real de derechos humanos, la Defensa Pública se erige como un pilar fundamental para activar los mecanismos judiciales disponibles.

Mecanismos Judiciales Activados por la Defensa Pública:

1. Acción de Amparo:

Función: La Defensa Pública la utiliza como una vía expedita para proteger derechos y garantías constitucionales (incluidos los derechos a la salud, a un medio ambiente sano, a la propiedad, etc.) cuando estos son vulnerados o amenazados de forma inminente por actos u omisiones ilegales o arbitrarias de entidades privadas, incluidas las empresas.

Acceso para grupos diferenciados: Facilita el acceso para pueblos indígenas y comunidades tradicionales al proporcionar representación legal gratuita y especializada, vital para contrarrestar la asimetría de recursos y conocimiento.

Eficacia: Es un instrumento relativamente rápido y eficaz para medidas urgentes, pero su alcance para la reparación integral puede ser limitado.

2. Hábeas Corpus (Genérico):

Función: Aunque tradicionalmente ligado a la libertad individual, el Hábeas Corpus Genérico (Artículo 133 CN y Ley N° 1500/02) permite a la Defensa Pública intervenir en casos donde la actuación empresarial pueda implicar restricciones ilegales de la libertad, amenazas a la seguridad personal o violencia física, psíquica o moral que agrave las condiciones de las personas. El Manual de Procedimientos Penal detalla el rol del Defensor Público Penal (DPP) en la tramitación de esta garantía constitucional.

Acceso para grupos diferenciados: Particularmente relevante para pueblos indígenas o comunidades rurales que puedan sufrir intimidación o coacción por parte de actores vinculados a empresas.

Eficacia: Es un mecanismo de respuesta rápida en situaciones de urgencia, pero su aplicación en contextos de empresas y DDHH puede requerir una interpretación judicial extensiva.

3. *Acciones Civiles de Indemnización por Daños y Perjuicios:*

Función: La Defensa Pública patrocina estas acciones, basadas en el Código Civil, para obtener la reparación pecuniaria por los daños causados por la actuación empresarial (ej., contaminación, daños a la propiedad, afectaciones a la salud).

Acceso para grupos diferenciados: Proporcionamos la representación legal necesaria para que estas comunidades puedan reclamar judicialmente las reparaciones económicas que les corresponden.

Eficacia: Suelen ser procesos largos y complejos, que exigen una robusta carga probatoria. La dificultad en la cuantificación de daños ambientales o culturales, y la capacidad de pago de las empresas, pueden ser obstáculos.

4. *Acciones Penales:*

Función: El Ministerio de la Defensa Pública puede asistir y representar a las víctimas de delitos (ej., ambientales, contra la integridad física, invasión de inmueble) que puedan ser perpetrados en el contexto de actividades empresariales a los efectos de encaminar la formulación de denuncias ante el Ministerio Público. El Manual de Procedimientos Penal es nuestra hoja de ruta, que incluye el "*Procedimiento ante hechos punibles contra los pueblos indígenas*" para garantizar un enfoque intercultural en la investigación y el juzgamiento.

Acceso para grupos diferenciados: Es vital para asegurar que las comunidades indígenas y tradicionales, a menudo víctimas de violencia o abusos en el contexto de proyectos, tengan acceso a la justicia penal.

Eficacia: Los procesos penales pueden ser demorados y la complejidad de la prueba, sumada a la dificultad de individualizar responsabilidades corporativas, puede mermar su agilidad.

5. *Acciones en el Fuero Laboral:*

Función: Nuestra institución, a través de los Defensores Públicos Laborales y guiados por el Manual de Procedimientos del fuero Laboral, defiende los derechos de los

trabajadores afectados por empresas, asegurando la presentación de demandas, la participación en conciliaciones y la ejecución de sentencias.

Acceso para grupos diferenciados: Vital para trabajadores de empresas, incluyendo aquellos de comunidades tradicionales que pueden estar en situación de vulnerabilidad laboral.

Eficacia: Este fuero es, en general, más especializado y directo para la defensa de derechos específicos, con mecanismos claros para la ejecución de resoluciones.

Manual de Procedimientos del fuero Laboral como el "*Procedimiento de presentación de demanda*", "*Procedimiento de contestación de la demanda*", "*Procedimiento de etapa de conciliación*", "*Procedimiento de alegatos y de sentencia*", y "*Procedimiento de control de la ejecución de la sentencia*"

Eficacia y Cambios Fundamentales Necesarios (desde la perspectiva MDP):

Si bien el Ministerio de la Defensa Pública activa estos mecanismos, su eficacia general para proteger y garantizar plenamente los derechos fundamentales de las personas y grupos frente a la actuación empresarial es mejorable. Las limitaciones observadas incluyen:

1. Lentitud Procesal y Ausencia de Especialización Judicial: Los tiempos de los procesos judiciales son a menudo excesivos, lo que desincentiva a las víctimas y diluye la justicia. Una mayor especialización de los magistrados en temas de derechos humanos y empresas es crucial.
2. Asimetría de Información y Recursos: Las empresas suelen contar con vastos recursos legales y técnicos, mientras que nuestros asistidos, a pesar de nuestra intervención, pueden tener dificultades para acceder a pruebas cruciales o *expertises* que equilibren la contienda.
3. Falta de Marco Jurídico Específico en DDHH y Empresas: La ausencia de una ley integral que establezca obligaciones claras de debida diligencia para las empresas dificulta la fundamentación de demandas y la exigibilidad de responsabilidades.
4. Ejecución de Sentencias y Reparación Integral: La obtención de sentencias favorables no siempre se traduce en una reparación integral y efectiva, especialmente en daños ambientales o culturales. Es necesario fortalecer los mecanismos de ejecución y explorar formas de reparación no pecuniaria.
5. Barreras Culturales y Lingüísticas: Para pueblos indígenas, persisten barreras lingüísticas y culturales en el sistema judicial. La Dirección de Defensa de Pueblos Indígenas (DDPI) del MDP busca "*sentar bases de entendimiento y crear puentes culturales*", pero se requiere un esfuerzo sistémico del Poder Judicial en su conjunto.

Cambios Fundamentales Necesarios (de incidencia para el MDP):

Fomento de la Especialización Judicial: Impulsar, en coordinación con el Poder Judicial y la Escuela Judicial, programas de capacitación específicos en derechos humanos y empresas, con énfasis en la jurisprudencia interamericana y los UNGP.

Fortalecimiento de la Fiscalía y la Policía en Investigación de Delitos Empresariales: Acompañar el desarrollo de capacidades investigativas para crímenes complejos que involucren a empresas.

Promoción de Mecanismos de Diálogo y Remedio No Judiciales Efectivos: Apoyar la creación y el fortalecimiento de instancias de diálogo y mediación que puedan ofrecer soluciones rápidas y culturalmente adecuadas, reduciendo la necesidad de litigios prolongados.

Desarrollo de un Sistema de Recopilación de Información y Evidencia: Crear un banco de datos y capacidades técnicas para documentar sistemáticamente las violaciones de DDHH por parte de empresas, facilitando la acción judicial.

Reformas Legales para la Responsabilidad Empresarial: Incidir en el debate legislativo para la adopción de normativas que establezcan la debida diligencia obligatoria y mecanismos de responsabilidad empresarial más claros.

Articulación Interinstitucional más Robusta: Fortalecer la coordinación con otras instituciones estatales (MADES, INDI, Ministerio de Trabajo) para un abordaje más integral de los impactos empresariales.

El Ministerio de la Defensa Pública, con su visión de futuro y su compromiso con la vanguardia en DDHH, está llamado a liderar el camino para que estos mecanismos judiciales no sean meros enunciados, sino herramientas vivas y eficaces que cimienten la justicia y la dignidad de las personas en Paraguay.

Pregunta 9: ¿La Defensoría Pública Oficial de su país está en capacidad de brindar asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, especialmente cuando se trata de grandes empresas nacionales y multinacionales?

Describa el papel que cumple la defensoría pública en relación con el acceso a la justicia en estos casos y si vigila el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los planes de desarrollo del país. Indique si existe alguna unidad, programa o grupo específico dentro de la Defensoría Pública de su país que realice esta asistencia y se enfoque o dedique a monitorear los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas.

El Departamento de Litigación Estratégica es un actor clave en este monitoreo y en el impulso de la adaptación normativa y las capacidades, siendo una adición valiosa para mostrar la especificidad de la labor.

El Ministerio de la Defensa Pública de la República del Paraguay posee la capacidad institucional y el mandato legal para brindar asistencia jurídica gratuita en la defensa de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, incluyendo grandes empresas nacionales y multinacionales. Nuestra Ley Orgánica y estructura funcional nos posicionan como un actor clave en la garantía del acceso a la justicia para las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Capacidad y Papel de la Defensa Pública en relación con el Acceso a la Justicia:

La Ley N° 4423/11 "*Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública*" nos confiere el mandato explícito de:

"Asesorar, asistir, representar y defender gratuitamente a las personas físicas que carecen de recursos suficientes para el acceso a la jurisdicción. Ejercerá así la tutela judicial efectiva de sus derechos en condiciones de igualdad" (Artículo 9°, numeral 3). Este es el pilar fundamental que nos permite intervenir en casos de violaciones o amenazas de derechos humanos por parte de empresas.

"Propender la salvaguarda de los Derechos Humanos en el ámbito de su competencia" (Artículo 9°, numeral 2). Esta función general abarca la protección de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que puedan ser afectados por el sector empresarial.

Nuestra asistencia se materializa a través de los siguientes roles:

1. Representación Procesal y Patrocinio Gratuito: Asumimos la defensa de las víctimas en los fueros penal, civil, laboral, niñez y adolescencia, y contencioso-administrativo, interponiendo las acciones judiciales pertinentes (amparos, demandas de indemnización, denuncias penales, acciones laborales) para buscar la reparación de los daños causados por empresas.
2. Asesoramiento Legal Especializado: Brindamos orientación sobre los derechos vulnerados, las vías de acción disponibles y las posibles estrategias de defensa.
3. Mediación y Búsqueda de Soluciones Alternativas: Promovemos la conciliación y aplicación de medios alternativos para la solución de conflictos, lo cual puede ser crucial en disputas con empresas, buscando acuerdos extrajudiciales que beneficien a los asistidos.
4. Fiscalización del Debido Proceso: Vigilamos la efectiva aplicación del debido proceso en el ámbito de nuestra competencia, asegurando que las actuaciones de las empresas y las autoridades no menoscaben las garantías de nuestros asistidos.

Vigilancia del Derecho de Acceso a la Información y a la Participación Social:

Sí, el Ministerio de la Defensa Pública vigila activamente estos derechos, especialmente en el contexto de proyectos de desarrollo:

Acceso a la Información: Representamos a las comunidades y personas que buscan acceder a información sobre proyectos empresariales, utilizando herramientas como el Hábeas Data cuando se deniega el acceso a información relevante que pueda estar en manos de autoridades públicas o empresas que manejan datos de interés público. El Manual de Procedimientos Penal contempla específicamente el escenario en que, si existe *"rechazo en proveer la información por parte del MP y PN, el DPP debe recurrir al auxilio judicial"* o *"recurrir al DPC para que éste plantee la garantía del habeas data"*.

Participación Social: Monitoreamos y apoyamos la participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones, especialmente en el marco de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) y, crucialmente, en los procesos de Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI) para Pueblos Indígenas. Nuestra intervención busca garantizar que estas consultas sean genuinas, informadas y con capacidad de incidencia real.

Unidad, Programa o Grupo Específico en el Ministerio de la Defensa Pública:

Sí, dentro de la estructura del Ministerio de la Defensa Pública, existe una unidad específica que realiza esta asistencia y monitorea los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas:

Dirección de Derechos Humanos (DDHH): Esta Dirección es el corazón de nuestra institución en esta materia. Si bien no se limita exclusivamente al ámbito de *"derechos humanos y empresas"*, su misión transversal de velar por la salvaguarda de los DDHH en su totalidad la convierte en la unidad principal para este monitoreo y asistencia. Desde esta dirección, se promueven investigaciones vinculadas con el acceso a la justicia, se busca la cooperación local, regional, nacional e internacional para la protección de los derechos humanos, y se incide en las políticas públicas.

La Dirección de Derechos Humanos es responsable de estar *"a la vanguardia con las nuevas corrientes en materia de Derechos Humanos, tener siempre en cuenta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al momento de cerrar mis investigaciones y proyectos"*. Esto implica un monitoreo constante de la jurisprudencia interamericana, fundamental para entender y aplicar los estándares de debida diligencia y responsabilidad empresarial en la región.

Dirección de Defensa de Pueblos Indígenas (DDPI): Esta Dirección es una unidad especializada bajo la órbita de la Defensoría General. Su Manual de Organización y Funciones (MOF) establece claramente su objetivo: *"Brindar apoyo jurídico*

antropológico a los Defensores Públicos, en los procesos judiciales relacionados con miembros de pueblos indígenas", incluyendo los fueros Penal y Civil. La DDPI busca "fortalecer la promoción y difusión de la alteridad indígena, el respeto de los DDHH a través de leyes especiales para Pueblos Indígenas e instrumentos internacionales".

La DDPI tiene funciones específicas que la vinculan directamente con el debate de DDHH y empresas en el contexto indígena:

"Participar en reuniones interinstitucionales, presenciar mesas de trabajo, con demás estamentos del Gobierno relacionados a las políticas públicas con Pueblos Indígenas":

"Mantener y gerenciar un registro jurisprudencial, a fin de fortalecer el trabajo de los defensores públicos con la provisión de fallos judiciales de distintas instancias", lo cual es crucial para casos que involucran empresas.

"Elaborar publicaciones y materiales académicos dirigidos a público en general, a integrantes de Pueblos Indígenas y a operadores judiciales en razón de la materia; para la concientización de sobre los derechos y situación de los Pueblos Indígenas".

En definitiva, el Ministerio de la Defensa Pública de Paraguay está comprometido con la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de los derechos humanos y empresas. A través de su estructura general y, de manera especializada con la Dirección de Derechos Humanos y la DDPI, monitoreamos el debate, brindamos asistencia y buscamos incidir en la protección efectiva de los derechos de las personas frente a los impactos del sector económico. Nuestra visión de futuro nos impulsa a seguir innovando y adaptando modelos internacionales para potenciar nuestra capacidad de servicio.

Pregunta 10: ¿Existe algún precedente judicial que haya fijado estándares en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas a partir de proyectos de desarrollo?

En la República del Paraguay, la jurisprudencia en materia de violaciones de derechos humanos por parte de empresas, específicamente en el contexto de proyectos de desarrollo, se encuentra en un estado de consolidación progresiva. Si bien la casuística y los precedentes pueden ser menos abundantes en comparación con otras jurisdicciones de la región, el Ministerio de la Defensa Pública sí ha incidido en sentencias que, de manera directa o indirecta, han establecido estándares protectores.

El Ministerio de la Defensa Pública, en su rol de garante del acceso a la justicia y en su constante monitoreo de la jurisprudencia, presta especial atención a la evolución de estos precedentes, tanto a nivel nacional como interamericano, para fortalecer su estrategia de defensa.

Precedentes y Estándares Relevantes (desde la incidencia del MDP):

Aunque no siempre se trata de sentencias que "*fijan estándares*" de forma explícita y generalizada en el sentido anglosajón del **case law**, sí existen resoluciones judiciales que, a partir de casos concretos patrocinados por la Defensa Pública o que han requerido nuestra intervención, han sentado bases importantes:

1. Sentencias en Acciones de Amparo relacionadas con Derechos Ambientales y a la Salud:

Se han obtenido sentencias de amparo que ordenan la cesación de actividades contaminantes o la implementación de medidas de mitigación por parte de empresas, cuando se demuestra una amenaza o lesión inminente a derechos fundamentales como el derecho a un ambiente sano o a la salud de las comunidades. Estas sentencias, aunque específicas para cada caso, establecen un precedente de la viabilidad de la vía del amparo contra actos u omisiones empresariales.

2. Resoluciones en Casos de Conflictos por la Tierra y Recursos Naturales con Comunidades Indígenas y Campesinas:

Aunque el litigio en estas áreas es complejo, la Defensa Pública ha patrocinado casos que han derivado en resoluciones judiciales que, por ejemplo, ordenan la realización de estudios de impacto socio-ambiental o la suspensión de actividades extractivas hasta tanto se garanticen los derechos de las comunidades, incluyendo, en algunos casos, el derecho a la consulta. Si bien aún no existe un "*precedente de oro*" vinculante para todos los casos que fije el alcance del consentimiento previo, libre e informado en el mismo nivel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las sentencias individuales contribuyen a reafirmar la protección constitucional y convencional de la propiedad comunitaria y la identidad cultural de los pueblos indígenas.

3. Sentencias Laborales por Incumplimientos Empresariales Masivos o Graves:

A través de nuestro Manual de Procedimientos del fuero Laboral, hemos obtenido sentencias que reconocen y ejecutan derechos laborales vulnerados a gran escala por empresas (ej., despidos masivos, falta de pago de salarios e indemnizaciones). Estas sentencias, aunque se centran en el derecho laboral, son un precedente de que las empresas deben cumplir con sus obligaciones y que los trabajadores tienen mecanismos para hacerlas valer.

Incidencia de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH):

Es fundamental destacar que, para el Ministerio de la Defensa Pública, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es un referente constante y vinculante para la interpretación de los derechos humanos en el contexto paraguayo. Sentencias como las de la Corte IDH, aunque no son precedentes judiciales "*nacionales*" en sentido estricto, sí establecen estándares internacionales que deben ser aplicados por los tribunales paraguayos.

En particular, fallos de la Corte IDH sobre el derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas, el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado en relación con proyectos extractivos (ej., casos *Sarayaku vs. Ecuador*, *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*), son vitales para guiar nuestra actuación y fundamentar las demandas que patrocinamos. El Ministerio de la Defensa Pública tiene como principio rector "*tener siempre en cuenta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al momento de cerrar mis investigaciones y proyectos*".

Desafíos y Rol del MDP:

El principal desafío es que estos precedentes, a nivel nacional, no siempre alcanzan la fuerza de una doctrina judicial consolidada y uniforme. Persiste la necesidad de:

Mayor Visibilidad y Sistematización: Recopilar y difundir activamente los fallos relevantes. La Dirección de Derechos Humanos y la Dirección de Defensa de Pueblos Indígenas (DDPI) (a través de su Departamento de Gestión Jurídica) se enfocan en "*Mantener y gerenciar un registro jurisprudencial*" precisamente para fortalecer el trabajo de los defensores.

Capacitación Judicial Continua: Impulsar la formación de jueces y fiscales en derechos humanos y empresas, para que apliquen los estándares internacionales y nacionales de manera coherente.

Litigio Estratégico: Continuar el litigio estratégico para crear nuevos precedentes y consolidar la doctrina existente.

En conclusión, si bien el Paraguay no cuenta con una vasta colección de "*precedentes de alto impacto*" específicamente sobre DDHH y empresas, la Defensa Pública ha contribuido a la construcción de una jurisprudencia que, caso a caso, ha sentado las bases para la protección de los derechos humanos frente a la actuación empresarial. La adopción y aplicación de los estándares de la Corte IDH complementa y

enriquece este panorama, guiando nuestra búsqueda incesante de una justicia plena y efectiva.

Uruguay

Contexto general

Pregunta 1: ¿Cuál es la legislación vigente en su país en materia de derechos humanos y empresas? ¿Qué estipula? Se puede referir a toda regulación que verse sobre bienes o servicios captados por algún derecho humano (el derecho a la salud, por ejemplo), como a regulaciones específicas que sancionen la violación de derechos humanos por parte de empresas. Incluir toda regulación que asegure una protección eficaz contra las vulneraciones de los derechos civiles, políticos, económicos sociales, culturales y ambientales, así como la protección específica en caso de grupos vulnerables relacionados con actividades empresariales¹².

En el presente cuestionario se realizará una breve reseña de la normativa de fuente nacional, que se encuentre directa o indirectamente relacionada con la actividad empresarial y los derechos humanos.

Leyes que regulan la actividad empresarial en el ámbito del trabajo:

- **Artículo 54 de la Constitución¹³**, establece la protección especial a los trabajadores, en cuanto a la remuneración, la limitación en la jornada, al descanso, y dispone una protección a las mujeres y menores de 18 años.
- **Artículo 57 de la Constitución¹⁴**, reconoce el derecho la organización sindical y el derecho de huelga.
- **Ley 5.032¹⁵**, le impone al empleador la obligación de adoptar medidas para salvaguardar la seguridad del ambiente de trabajo.
- **Ley 6.102¹⁶, “Ley de la silla”**, establece la obligación a las empresas de tener una silla en el establecimiento comercial o industrial para garantizar el descanso de las trabajadoras.

¹² Puntualmente señale aquellas normas internas que impongan a las empresas la obligación de abstenerse de poner en práctica determinadas conductas, al igual que aquella que imponga la obligación de adoptar ciertas medidas o contribuir a dar efectividad a los derechos humanos. Finalmente, si se prevén sanciones (penales o administrativas) para los casos en que las actividades empresariales den lugar a violaciones de los derechos humanos.

¹³ <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/54>

¹⁴ <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/57>

¹⁵ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/5032-1914>

¹⁶ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/6102-1918%20%28resumen%29>

- **Ley de negociación colectiva 9.675¹⁷, 16.170¹⁸, 18.508¹⁹ y 18.566²⁰**, estas normas reconocen el derecho a la negociación colectiva, es un ámbito de participación tripartito, constituido por los trabajadores, empresas y estado, es un ámbito para negociar las condiciones laborales, aumentos salariales, entre otras cuestiones, los convenios que se suscriben en ese contexto tienen fuerza de ley y obliga a todas las partes.
- **Leyes 10.489²¹, 10.542²², 10.570²³ y 12.597²⁴**, estas leyes establecen la obligación de la empleadora de abonar **indemnización a los trabajadores/as en ocasión de interrumpir la relación laboral por despido**.
- **Artículos 16 y 17 de la Ley 11.577²⁵, Ley de protección a la mujer en estado de gravidez**. Establece la estabilidad en el empleo de la trabajadora embarazada, durante el embarazo y luego del retorno de su licencia por maternidad. Si es despedida luego de su retorno o durante el embarazo, el empleador deberá abonar el equivalente a seis meses de sueldo más la indemnización legal que corresponda. La ley número **18.686²⁶**, prohíbe a la parte empleadora exigir a las mujeres el test de embarazo como requisitos para el proceso de selección, promoción o permanencia en el lugar de trabajo. El artículo 2 de la **ley 19.313²⁷**, establece que a la mujer embarazada o que recientemente ha dado a luz, se le asignará horario diurno de trabajo, sin que esto implique pérdida de la compensación de la prima por nocturnidad por el cambio de horario. La ley **19.530**, les impone a las empresas la obligación de contar en sus instalaciones con salas de lactancias materna para las trabajadoras. Asimismo, la ley **20.129²⁸**, reconoce el derecho a la mujer embarazada a ausentarse de su lugar de trabajo para realizar los controles médicos correspondientes.
- **Artículo 23 del Decreto-Ley 14.407²⁹**: Establece una indemnización especial para el trabajador que se encuentra en licencia por enfermedad, o cuando no se respeta el período de 30 días de estabilidad a su reintegro.

17 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9675-1937>

18 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16170-1990>

19 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18508-2009>

20 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18566-2009>

21 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10489-1944>

22 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10542-1944>

23 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10570-1944>

24 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/12597-1958>

25 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11577-1950>

26 <https://impo.com.uy/bases/leyes/18868-2011/1>

27 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19313-2015>

28 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20129-2023>

29 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14407-1975/23>

- **Ley 16.045³⁰**, Ley sobre igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en la actividad laboral.
- **Artículo 69 de la Ley 16.074³¹**, Establece una indemnización especial para el trabajador que es despedido y se encontraba de licencia por enfermedad en ocasión de un accidente laboral o enfermedad profesional, o cuando no se le respetó el período de estabilidad de 180 días a su reintegro.
- **Ley 16.190³²**, establece la obligación de las empresas de realizar la inscripción de los trabajadores en el organismo de seguridad social -Banco de Previsión Social (B.P.S.)-, realizar los aportes mensuales correspondientes, a efectos de que los trabajadores puedan gozar de sus derechos a la seguridad social y acceso a la salud, por ingresar al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y al Fondo Nacional de Salud (FONASA).
- **Art. 91 de la ley 16713³³**, establece una indemnización especial cuando el trabajador es despedido por realizar denuncia ante el organismo de seguridad social (Banco de Previsión Social) por omisiones del empleador en cumplir con las correspondientes obligaciones tributarias respecto de los aportes a la seguridad social en relación con el trabajador.
- **Ley 17.817³⁴**, declara de interés nacional la lucha contra el racismo y xenofobia y toda otra forma discriminación.
- **Leyes de tercerización 18.098³⁵, 18.099³⁶ y 18.251³⁷**, estas leyes imponen responsabilidad subsidiaria o solidaria a las empresas en el contexto de subcontratación e intermediación, a efectos de garantizarle a los trabajadores y trabajadoras, el pago de todos los rubros de naturaleza salarial e indemnizatoria, le impone a las empresas realizar los controles en el cumplimiento de la normativa laboral vigente.
- **Ley 18.561³⁸**, sobre **Acoso sexual y laboral**. Establece la obligación para el empleador de adoptar medidas específicas de protección, prevención y dispone una indemnización especial de reparación.
- **Ley 18.441³⁹**, Reglamenta y regula el trabajo rural, limitando la jornada a 8 horas.

30 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16045-1989>

31 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16074-1989/69>

32 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16190-1991>

33 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16713-1995/91>

34 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17817-2004>

35 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18098-2007>

36 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18099-2007>

37 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18251-2008>

38 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18561-2009>

39 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18441-2008>

- **Leyes 19.161⁴⁰ y 20.312⁴¹** **Ley de protección a la maternidad y paternidad** para los trabajadores y trabajadoras, establecen un régimen de licencias especiales y subsidios para el cuidado del niño recién nacido y para quienes tengan bajo su cuidado hijos en situación de discapacidad.
- **Ley 19.196⁴², Ley de responsabilidad penal empresarial**, se establece la responsabilidad penal del empleador cuando se incumplieren con las normas de salud y seguridad en el trabajo.
- **Ley 19.580⁴³. Ley integral de violencia basada en género**, establece una indemnización especial en caso de despido para las mujeres víctimas de violencia de género, así como el derecho a contar con licencia especial para realizar la denuncia y acudir a la Sede judicial, y la obligación de adoptar por parte de la empresa medidas de protección cuando la violencia ocurra en el ámbito laboral.
- **Ley 19.643⁴⁴**, de prevención y combate de la trata de personas. Establece una protección especial para las personas migrantes víctimas de trata con fines de explotación laboral, sexual, tipifica una serie de delitos y establece la protección especial que deben tener las víctimas en forma diferencial atendiendo a las vulnerabilidades.
- **Ley 19.691⁴⁵**, Ley de protección a las personas en situación de discapacidad, garantiza el acceso especial al empleo, e impone la obligación a las empresas a contratar personas en situación de discapacidad y establece una indemnización especial en caso de despido.
- **Ley 19.846⁴⁶**, establece la **igualdad de derechos y no discriminación** en base al género entre mujeres y varones, promueve el diseño de políticas públicas en todas las áreas para la igualdad de género.
- **Leyes 19.973⁴⁷ y 20.397⁴⁸, Promoción del empleo**. Regulación de políticas activas de empleo dirigidas a favorecer el acceso a una actividad laboral remunerada para diferentes colectivos vulnerables, tales como: jóvenes entre 15 y 29 años, trabajadores mayores de 45 años, personas con discapacidad y la contratación de personas liberadas luego de haber estado privadas de libertad, otorgando un subsidio a las empresas que lo empleen.

40 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19161-2013>

41 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20312-2024>

42 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19196-2014>

43 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>

44 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>

45 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19691-2018>

46 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19846-2019>

47 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19973-2021>

48 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20397-2025>

- **Ley 19.978⁴⁹**, Ley que regula y promueve el teletrabajo.
- **Ley 20.396⁵⁰**, **Ley de trabajo en las plataformas digitales**, se establecen niveles mínimos de protección para los trabajadores que desarrollen tareas mediante plataformas digitales, asegurando condiciones de trabajo justas, decentes y seguras, la protección es para los trabajadores dependientes y autónomos.

Protección a la niñez:

- **Artículo 41 de la Constitución⁵¹**. Establece la protección especial a la niñez.
- **Artículos 161 y siguientes del Código de la Niñez y Adolescencia⁵²**, regula el trabajo de adolescentes, establece la edad mínima de 15 años y bajo ciertas condiciones de protección, limita la jornada laboral, establece el descanso, asimismo dispone que los adolescentes podrán trabajar previa autorización del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay⁵³, organismo rector en políticas de infancia.
- **Ley 17.815⁵⁴** Ley de violencia sexual contra niños, adolescentes o incapaces, tipifica los delitos relacionados con la explotación sexual comercial de niñas, niños, adolescentes, e incapaces.
- **Decreto 398/013⁵⁵**, este decreto establece la obligación a las empresas privadas prestadoras de servicios turísticos de colaborar en la **prevención de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, en la actividad turística**, adoptando medidas específicas de prevención y protección.

Protección ambiental:

- **-Art. 47 de la Constitución⁵⁶**: Establece que, la **protección del ambiente** es de interés general y declara al acceso al agua como un derecho humano fundamental, así como que las personas deberán abstenerse de dañar el ambiente.
- **Decreto- Ley 14.181⁵⁷**, establece que la explotación de combustibles e hidrocarburos líquidos y gaseosos, combustibles fósiles y rocas bituminosas solamente pueden ser explorados y explotados por el Estado.

49 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19978-2021>

50 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/20396-2025>

51 <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/41>

52 <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>

53 <https://www.gub.uy/tramites/carne-laboral-adolescente>

54 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17815-2004>

55 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/398-2013>

56 <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

57 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14181-1974>

- **Código de minería (Decreto-Ley 15.242)⁵⁸**, regula toda la actividad referida a la explotación de minerales.
- **Ley 16.466⁵⁹**, ley de **evaluación del impacto ambiental**, declara de interés nacional y general la protección del ambiente, así como la realización de evaluación de impacto previo a la autorización y ejecución de ciertos proyectos y obras de gran envergadura con impacto en el ambiente, en igual sentido se prevé la posibilidad de convocar a una audiencia pública, cuando se entienda que el proyecto tendrá repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental, en la que podrá intervenir cualquier interesado, sin perjuicio de ello, la decisión final la tendrá el Poder Ejecutivo.
- **Decreto 349/005** de 21/09/2005, Reglamento de evaluación de impacto y autorizaciones ambientales⁶⁰.
- **Ley 17.220⁶¹**, prevé el **delito de introducción de desechos peligrosos**.
- **Ley 17.283⁶²**, **Protección del medio ambiente**, declara de interés general la protección del ambiente, establece los derechos a la participación e información en materia ambiental, así como los principios de prevención y precaución como prioritarios en políticas de desarrollo sostenible.
- **Ley 18.308⁶³**, **Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible**, el artículo 3, establece lo siguiente: "A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio." En el marco de la presente ley, se establece la participación activa de la sociedad, y la posibilidad de convocar a audiencias públicas. Esta norma establece algunas limitaciones al derecho de propiedad, al interés particular de las empresas, en procura del interés general y del desarrollo sostenible.
- **Ley 19.126⁶⁴**, **regula la explotación minera de gran porte**. El artículo 1, establece lo siguiente: La Minería de Gran Porte es de utilidad pública y genera procesos de desarrollo sostenible del país si respeta las reglas y

58 <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-mineria/15242-1982>

59 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16466-1994>

60 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/349-2005>

61 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17220-1999>

62 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17283-2000>

63 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

64 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19126-2013>

garantías rigurosas de gestión ambiental durante todo su proceso, incluyendo el cierre y el post cierre de minas. A los efectos de la presente ley se entiende por desarrollo sostenible aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de atender las suyas propias. Las prácticas mineras sostenibles, además de sustentarse en los pilares clásicos de crecimiento económico, alta calidad ambiental y equidad social, deben basarse en la seguridad y en la eficiencia y eficacia en el manejo y extracción de recursos naturales no renovables y en el ordenamiento territorial. En el artículo 6, establece que previo a otorga autorización de un proyecto de estas características se deberá realizar un **estudio de impacto ambiental completo y convocar a audiencia pública**, se deberá valorar también el impacto urbano de la intervención, según los establece la ley 16.466.

Pregunta 2: ¿En base a qué marcos normativos y a través de qué instituciones se previenen, mitigan o compensan los impactos potenciales de las obras y proyectos de empresas? Por favor, proporcione detalles. ¿Existe un organismo público competente en este asunto?

En relación con los marcos normativos fueron referidos en el numeral anterior, sin perjuicio de ello, en el marco del daño ambiental, el artículo 4 de la ley 17.283, establece la responsabilidad del Estado de proteger el ambiente, promover el desarrollo sostenible, en caso de deterioro tiene la obligación de repararlo o exigir la reparación; en igual sentido el artículo 4 de la ley 16.466, establece la posibilidad de solicitar astreintes en la órbita judicial.

Existen diferentes instituciones estatales que tienen la competencia de prevenir y mitigar los impactos de los diferentes emprendimientos, ya sea realizando un contralor previo a la realización de la obra, monitoreando el cumplimiento del marco normativo, recibiendo denuncias en caso de incumplimiento, y por último compensando el impacto.

Cuando el impacto tiene que ver con una cuestión ambiental, es el Ministerio de Ambiente⁶⁵, quien se encarga de otorgar permisos, realizar evaluaciones de impacto, así como recibir denuncias, y aplicar sanciones. Cuando las empresas solicitan autorización para realizar obras de cierta envergadura que puedan provocar una afectación al ambiente, deberán adjuntar al proyecto, un estudio de impacto ambiental, en el que se establecerán las medidas que se adoptarán para prevenir, mitigar o compensar el posible daño ambiental (art. 12 del Decreto N° 349/005⁶⁶). En igual sentido, cuando se trata de emprendimientos que tengan que ver con la explotación minera y de hidrocarburos, el Ministerio de industria, energía y

65 <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/>

66 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/349-2005>

minería⁶⁷, es quien se encarga de realizar los contralores pertinentes, en cuanto a otorgar autorizaciones, recibir denuncias e imponer sanciones.

Cuando el impacto de la obra tenga que ver con cuestiones referidas a la construcción de viviendas y afecten el ordenamiento territorial, será el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial⁶⁸, quien se encargará de realizar el contralor, monitoreo, valoración de impacto, brindar autorización y recepcionar de denuncias.

El organismo que se encarga de controlar y prevenir los impactos de obras y proyectos, en relación a las empresas en el ámbito laboral, para garantizar que se apliquen las diferentes normas de seguridad y protección, así como recibir diferentes tipos de denuncias, es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁶⁹.

En las situaciones referidas a la protección de niñas, niños adolescentes, el organismo rector de políticas públicas en esta materia es el Instituto del Niños y Adolescente del Uruguay (INAU)⁷⁰.

Asimismo, la Institución Nacional de Derechos Humanos se encarga de recibir denuncias y realizar recomendaciones, en el presente mes de mayo la referida institución creó el Área de Protección del Ambiente de la INDDHH⁷¹.

En el ámbito departamental las diferentes Intendencias Municipales tiene competencia para otorgar permisos, recibir denuncias, realizar los contralores y aplicar sanciones.

Pregunta 3: El Estado y las empresas de su país, ¿incorporan en su normativa los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, publicados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y la Observación general 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/24), 10 de agosto de 2017. ¿Cuáles son las principales dificultades para aplicarlos?

En principio cabe señalar que, se desconoce en profundidad por parte de esta institución si se observan efectivamente los principios, en teoría debería darse cumplimiento, en cuanto resultan de las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo, pero desde la Defensa Pública, no hay un área que tenga la competencia de monitorear el cumplimiento de los referidos principios.

Sin perjuicio de lo señalado, según resulta de la web de la Institución Nacional de Derechos Humanos, en el marco de los referidos principios se creó un Grupo de

67 <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/>

68 <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/>

69 <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/>

70 <https://www.inau.gub.uy/>

71 <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/>

Trabajo sobre Empresas Transaccionales y Derechos Humanos, lo que fue a iniciativa de la sociedad civil, y con el objetivo de comenzar a debatir respecto de la temática, cuyo enlace se adjunta para mayor ilustración⁷².

Pregunta 4: ¿La debida diligencia (*due diligence*), según la definición brindada en los Principios Rectores mencionado en el punto anterior, es un procedimiento habitual adoptado por las empresas de su país? ¿En qué sectores económicos está más avanzado el debate sobre derechos humanos y empresas? ¿En qué sectores es aún incipiente? Indique los factores que podrían explicar esta situación.

En relación la diligencia debida, en el derecho interno uruguayo, se encuentra recogido el concepto en forma específica, en la ley integral contra el lavado de activos, la ley 19.574⁷³, dirigida a las entidades de intermediación financiera que se encuentren bajo el contralor del Banco Central del Uruguay, así como para otras empresas que trabajen en diferentes actividades de intermediación financiera, administración de bienes inmuebles, transferencia económica, entre otras, tales como por ejemplo inmobiliarias, casinos, prestamistas, escribanos, abogados, etc. Esta ley establece en sus artículos 14 a 22, una serie de medidas que deben adoptar las empresas, para identificar a sus clientes, para que los mismos justifiquen y acrediten el origen de su capital y el destino de este, teniendo presente que el objetivo primordial de la ley es la lucha contra el lavado de activos y el crimen organizado.

En el resto de las actividades no está específicamente regulada la diligencia debida como tal, pero existen varias normas protectoras del derecho ambiental y del derecho de los trabajadores que implicaría que las empresas adopten las referidas medidas de debida diligencia, -según se señaló en la respuesta de la pregunta número 1- pero para el presente informe se desconoce de su aplicación en otras ramas de actividades, en virtud del abordaje y competencias de la Defensa Pública en Uruguay.

Participación comunitaria

Pregunta 5: ¿La sociedad civil de su país participa directamente en los procesos de toma de decisiones sobre inversiones en proyectos de gran envergadura que puedan tener un impacto sobre los derechos humanos? En caso afirmativo, ¿en qué condiciones y cuándo?

⁷²<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-final-del-grupo-trabajo-sobre-empresas-transnacionales-derechos>

⁷³ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19574-2017>

Según se señaló, el artículo 14 de la ley 16.466, establece la posibilidad de convocar a una audiencia pública a efectos de consultar a los interesados cuando el proyecto tendrá repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental.

En igual sentido el Decreto N° 349/005, en el artículo 14, establece que, todo proyecto de impacto ambiental se pondrá de manifiesto en las oficinas del Ministerio de Ambiente, las que será de acceso público, se realizarán las publicaciones correspondientes a efectos de que cualquier interesado pueda presentar sus descargos, asimismo el artículo 15, establece la obligación de convocar a una audiencia pública cuando se trate de proyecto de impacto ambiental con clasificación "c", que son los siguientes: **"incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución pueda producir impactos ambientales negativos significativos, se encuentren o no previstas medidas de prevención o mitigación."** . A modo de ejemplo se adjunta enlace de la última convocatoria a audiencia pública para un proyecto de impacto con la referida calificación "Proyecto Arazatí"⁷⁴.

Pregunta 6: ¿Existe un proceso de consulta específico para pueblos indígenas en la normativa nacional, para los casos en los que un proyecto o empresa puede afectarles directamente? ¿Se ajusta éste al especificado el Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)? Describa los procesos y flujos y cómo garantizan, o no, el derecho a la consulta previa, libre e informada. ¿Existe algún procedimiento administrativo específico –a niveles nacional y/o estadual- para ser utilizado por personas, familias o comunidades de pueblos indígenas y/o población rural, para garantizar el control estatal del cumplimiento del derecho a la consulta y participación mencionado, por parte de las empresas en sus proyectos o emprendimientos?

Uruguay no ratificó el Convenio 169 de la OIT, no existe ningún mecanismo de participación diferenciado para comunidades indígenas.

Pregunta 7: ¿Existen medidas de protección específica para los derechos de los pueblos indígenas ante las actividades de exploración y explotación minera, de hidrocarburos, etc.?

No existen medidas de protección específica para pueblos indígenas.

⁷⁴ <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/audiencia-publica-proyecto-arazati>

Mecanismos judiciales y Rol de la Defensa Pública

Pregunta 8: ¿Qué mecanismos judiciales están a disposición de la población cuando existe una amenaza o una violación real de los derechos humanos causada por la actuación de las empresas? ¿Se facilita el acceso a la justicia cuando los afectados son grupos con derechos diferenciados, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales? ¿Son estos instrumentos eficaces para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y grupos? Identifique los cambios fundamentales necesarios para mejorar la eficacia de estas disposiciones.

Mecanismos generales:

Acción de “Habeas data”, se establece una protección especial sobre datos personales y regula acciones específicas para tutelar tales derechos, a efectos de que, entidades públicas o empresas privadas le informen a la persona con qué información personal cuentan, así como establecer la rectificación de la información personal que resulte de las bases de datos, solamente se podrá brindar información personal, previo consentimiento y autorización expresa de la persona titular de la información (ley 18.331⁷⁵)

Acceso a la información pública: “... la presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública” (art. 1 ley 18.381⁷⁶). Esta acción podrá utilizarse, por ejemplo, para que el Estado brinde información a la población respecto de las contrataciones públicas con diferentes empresas privadas.

Decreto 232/2010⁷⁷.

Acción de amparo: “...la acción de amparo contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que en forma actual o inminente, a su juicio, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (artículo 72), con excepción de los casos en que proceda la interposición del recurso de “habeas corpus”(art. 1, ley 16.011⁷⁸).

75 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18331-2008>

76 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>

77 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>

78 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16011-1988>

Acción de amparo especial para proteger y tutelar los derechos de niñas, niños y adolescentes, se encuentra regulada en el artículo 195 del Código de la Niñez y Adolescencia⁷⁹.

Acción anulatoria, se podría interponer una acción anulatoria, previo agotamiento de la vía administrativa conforme a lo dispuesto por los artículos 39 y siguientes de la ley 20.333⁸⁰, respecto de la resolución del Ministerio de Ambiente que otorgue un permiso que no se ajuste a lo establecido por la ley 16.466 y Decreto N° 349/005, y respecto de cualquier acto administrativo dictado por cualquier organismo del Estado con desviación, abuso o exceso de poder, o con violación de una regla de Derecho, considerándose tal, todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa, reglamentaria o contractual.

Legitimación: Artículo 42 del Código General del Proceso⁸¹: Intereses difusos, establece que, para la protección del ambiente y otras cuestiones de interés general, estarán legitimados indistintamente cualquier interesado y el Ministerio Público.

En materia laboral:

Proceso laboral ordinario y de menor cuantía, con Tribunales especializados en la materia, regulados por ley número 18.572⁸².

Proceso específico de Amparo por acoso sexual ley 18.561⁸³.

Proceso específico de protección a la libertad sindical, ley 17.940⁸⁴.

¿Se facilita el acceso a la justicia cuando los afectados son grupos con derechos diferenciados, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales? ¿Son estos instrumentos eficaces para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y grupos?

En Uruguay existe la Defensa Pública en todo el territorio nacional, en las materias de familia, familia especializada (violencia basada en género, doméstica y procesos de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes), penal, trabajo, aduanero y civil, pero no existe una defensoría específica con enfoque diferenciados para pueblos indígenas y comunidades tradicionales.

79 <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004/195>

80 <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-contencioso-administrativo/20333-2024>

81 Art. 42 del CGP: Representación en caso de intereses difusos. En el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, estarán legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido.

82 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18572-2009>

83 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18561-2009>

84 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17940-2006>

Identifique los cambios fundamentales necesarios para mejorar la eficacia de estas disposiciones.

Lo que resulta fundamental y urgente, es fortalecer la institucionalidad de la Defensa Pública, para que pueda tomar un rol más activo y protagónico en este tipo de acciones, crear un área con perspectiva de derechos humanos, que garantice el acceso efectivo a la justicia a todas las personas cuando tengan sus derechos amenazados o vulnerados por la actividad empresarial. Asimismo, esta área deberá ponderar las diferentes vulnerabilidades de quienes acuden a solicitar el servicio de la Defensa Pública, con un enfoque diferenciado, ajustado a cada persona, a cada situación, con un abordaje interdisciplinar, para garantizar el acceso efectivo a la justicia y evitar la revictimización.

Pregunta 9: ¿La Defensoría Pública Oficial de su país está en capacidad de brindar asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, especialmente cuando se trata de grandes empresas nacionales y multinacionales?

Describa el papel que cumple la defensoría pública en relación con el acceso a la justicia en estos casos y si vigila el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los planes de desarrollo del país. Indique si existe alguna unidad, programa o grupo específico dentro de la Defensoría Pública de su país que realice esta asistencia y se enfoque o dedique a monitorear los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas.

En Uruguay lamentablemente la Defensa Pública no cuenta con los recursos suficientes para brindar asistencia jurídica integral cuando las personas tienen sus derechos amenazados por la actividad empresarial en ocasión de grandes emprendimientos, ya que no tiene un enfoque de litigio estratégico y mucho menos la infraestructura para realizar ese tipo de acciones. Desde hace un tiempo a la fecha, la Defensoría Pública Civil, que podría tener un enfoque en este tipo de acciones y participación, se encuentra con un número insuficiente de profesionales, tiene en su plantilla a una sola Defensora para la ciudad de Montevideo, con un total de 1.302.950 habitantes -según datos oficiales del último censo⁸⁵- , lo mismo en relación a la Defensoría del Trabajo, que tiene competencia para realizar acciones en la materia laboral, cuenta con cuatro profesionales para el departamento de Montevideo, y en el interior del país, hay menos profesionales aún, por lo que, resulta muy difícil pensar que de esta forma se garantiza en forma efectiva el acceso a la justicia en esta área, y muchos menos pensar que, en este escenario la Defensoría pueda participar y controlar este tipo de actividades.

⁸⁵ <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/censos2023pvh>

Es por lo expuesto que, según se señaló en el numeral anterior, resulta urgente fortalecer a la Defensa Pública, para crear un área que se encargue de promover acciones colectivas o individuales con perspectiva de derechos humanos, cuando las personas vean amenazados o vulnerados sus derechos por la actividad empresarial, con una mirada interseccional y diferenciada atendiendo a los diversos factores de opresión que atraviesan a nuestros defendidos/as, así como poder participar activamente en el control y monitoreo de este tipo de proyecto de gran impacto, poder acceder a información certera de la actividad empresarial, para poder mitigar el impacto con la adopción de medidas efectivas precautorias respetuosas de los derechos humanos y lograr la reparación del daño causado, en caso de corresponder.

Pregunta 10: ¿Existe algún precedente judicial que haya fijado estándares en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas a partir de proyectos de desarrollo?

En Uruguay no se han relevado precedentes judiciales en esta materia con el patrocinio de la Defensa Pública, en cuanto no es un área que asista.

Chile

Las preguntas 1 a 7 quedan fuera de las competencias de la Defensoría Penal Pública.

Mecanismos judiciales y Rol de la Defensa Pública

Pregunta 8: ¿Qué mecanismos judiciales están a disposición de la población cuando existe una amenaza o una violación real de los derechos humanos causada por la actuación de las empresas? ¿Se facilita el acceso a la justicia cuando los afectados son grupos con derechos diferenciados, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales? ¿Son estos instrumentos eficaces para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y grupos? Identifique los cambios fundamentales necesarios para mejorar la eficacia de estas disposiciones.

Las acciones judiciales generales que contempla el ordenamiento jurídico para restablecer el imperio del Derecho frente a amenaza o vulneración de derechos humanos son las acciones constitucionales de protección y de amparo, establecidas en los artículos 20 y 21, respectivamente, de la Constitución.

Respecto del acceso a la justicia, la interposición de estas acciones no requiere de formalidades ni patrocinio de abogado y se pueden interponer personalmente por la persona afectada o por cualquier otra persona en su nombre, sin mayores exigencias. Asimismo, el Poder Judicial cuenta con un Protocolo de Acceso a la Justicia de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas, que contiene recomendaciones dirigidas a los jueces.

Las acciones constitucionales generalmente son eficaces para la protección de los derechos. Entre los cambios necesarios para mejorar su eficacia se encuentran la disminución de los tiempos de tramitación (especialmente en el caso de las acciones de protección) y el fortalecimiento de los mecanismos de cumplimiento.

Pregunta 9: ¿La Defensoría Pública Oficial de su país está en capacidad de brindar asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, especialmente cuando se trata de grandes empresas nacionales y multinacionales?

Describa el papel que cumple la defensoría pública en relación con el acceso a la justicia en estos casos y si vigila el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los planes de desarrollo del país. Indique si existe alguna unidad, programa o grupo específico dentro de la Defensoría Pública de su país que realice esta asistencia y se enfoque o dedique a monitorear los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas.

La Defensoría Penal Pública no tiene facultades para prestar asistencia en estas materias, pues sus competencias se limitan a la prestación de defensa penal a personas imputadas o condenadas en el marco del proceso penal, según dispone la ley N° 19.718.

Pregunta 10: ¿Existe algún precedente judicial que haya fijado estándares en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas a partir de proyectos de desarrollo?

Sin información.

Colombia

Contexto general

Pregunta 1: ¿Cuál es la legislación vigente en su país en materia de derechos humanos y empresas? ¿Qué estipula? Se puede referir a toda regulación que verse sobre bienes o servicios captados por algún derecho humano (el derecho a la salud, por ejemplo), como a regulaciones específicas que sancionen la violación de derechos humanos por parte de empresas. Incluir toda regulación que asegure una protección eficaz contra las vulneraciones de los derechos civiles, políticos, económicos sociales, culturales y ambientales, así como la protección específica en caso de grupos vulnerables relacionados con actividades empresariales⁸⁶.

Las empresas que operan en Colombia no solo tienen la obligación de respetar los derechos humanos consagrados en la Constitución Política, particularmente en sus artículos 3 y 333, sino que también deben hacerlo dentro de un marco normativo que se entrelaza con los tratados internacionales ratificados por el país. Esta interconexión es esencial, ya que dichos tratados forman parte del bloque de constitucionalidad y, por ende, deben ser considerados en cada actividad económica. En caso de que sus acciones ocasionen daños o contribuyan a la violación de estos derechos, las empresas están llamadas a proporcionar una reparación integral, cumpliendo así con la legislación nacional.

El artículo 333 enfatiza que la actividad económica no es un fin en sí misma; debe cumplir una función social y atenerse a múltiples obligaciones. En este sentido, la Corte Constitucional ha instado a las autoridades a exigir que tanto empresas como individuos que ejercen actividades económicas garanticen el respeto de los derechos humanos. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y la Sección Tercera del Consejo de Estado han reiterado que es imperativo que las empresas incorporen el respeto por los derechos humanos en sus operaciones diarias.

En Colombia no existe legislación específica en materia de derechos humanos y empresas, es decir no se encuentran normas bajo el rotulo antes mencionado, sin embargo, al ser un país con un ordenamiento jurídico robusto se pueden identificar de manera dispersa algunas normas sectoriales y otras normas enfocadas en derechos humanos específicos; normas que se pueden asociar con la protección,

⁸⁶ Puntualmente señale aquellas normas internas que impongan a las empresas la obligación de abstenerse de poner en práctica determinadas conductas, al igual que aquella que imponga la obligación de adoptar ciertas medidas o contribuir a dar efectividad a los derechos humanos. Finalmente, si se prevén sanciones (penales o administrativas) para los casos en que las actividades empresariales den lugar a violaciones de los derechos humanos.

respeto y acceso a reparación en situaciones de violación a derechos humanos en el desarrollo de actividad empresarial. Tenemos legislación específica en materia del derecho al trabajo, derecho a la salud, licenciamiento ambiental, entre otras.

En Colombia se han elaborado Instrumentos de política pública sobre empresas y derechos humanos a nivel nacional. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el Gobierno Nacional ha delineado dos líneas estratégicas. La primera se enfoca en la promoción de “actividades productivas diversificadas que aprovechen la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, sean intensivas en conocimiento e innovación, y que respeten y garanticen los derechos humanos, contribuyendo a la resiliencia ante los choques climáticos” (DNP, 2023, pág. 139). En paralelo, la segunda línea subraya la necesidad de cumplir con el Acuerdo de Escazú y los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (PRNU), que se complementan y refuerzan de manera sinérgica.

Los Principios Rectores tienen como objetivo establecer un marco global que oriente las acciones en esta esfera. Para llevar a cabo este estándar internacional, los Estados han elaborado Planes Nacionales de Acción. Hasta junio de 2024, 36 estados han adoptado al menos un Plan, y 11 de ellos han desarrollado una segunda versión (IDDH, 2024).

Colombia se sitúa entre los países que han adoptado un segundo Plan Nacional de Acción, habiendo implementado su primer plan en el periodo 2015-2018 y una segunda versión entre 2020 y 2022. La primera edición priorizó sectores como el minero-energético, la infraestructura y la agroindustria, estructurándose en torno a los Principios Rectores de Naciones Unidas, con orientaciones específicas para entidades públicas y actores empresariales (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, 2024). En contraste, la segunda versión se centró en la respuesta empresarial a la pandemia de COVID-19, sin establecer sectores económicos prioritarios (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, 2024). Y actualmente, no se cuenta con Plan Nacional de Acción en empresas y derechos humanos.

Recientemente, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH (2024) elaboró el Memorando de Política Pública sobre Empresas y Derechos Humanos. Este memorando destaca que el balance de la implementación de ambos Planes Nacionales de Acción ha sido evaluado a través del análisis realizado por sectores de la sociedad civil y el ámbito académico, considerando el impacto de estos instrumentos en la situación de derechos humanos en contextos empresariales. A partir de estas reflexiones y aprendizajes, se hace urgente la revisión del análisis de la problemática pública en relación con empresas y derechos humanos en Colombia, así como la exploración de alternativas que aborden esta

cuestión de manera coherente, teniendo presente el principio de realidad que debe guiar la toma de decisiones.

Finalmente, tanto la Constitución, como las leyes aplicables en diversos ámbitos, reconocen el derecho a la reparación de los daños sufridos como consecuencia de la violación de derechos humanos, estas normas se circunscriben al ámbito de la justicia ordinaria y a mecanismos de justicia transicional, en este último escenario, el reconocimiento se hace a través de medidas judiciales y también de medidas de carácter administrativo.

El reconocimiento del derecho a la reparación, tiene su fundamento constitucional en (i) en el derecho a acceder a la justicia (art. 229 CP); (ii) la cláusula general de responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos que causen los servidores, por acción u omisión (art. 90, CP) y; (iii) los derechos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, en particular el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 8 y 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A efectos de dar respuesta a esta primera pregunta, es preciso señalar que el concepto de reparación por vulneraciones de derechos humanos ha sido definido en estándares internacionales, los cuales han sido acogidos en el orden interno tanto a nivel legal como por algunos tribunales. De esta manera, en consonancia con lo establecido por diversos documentos de Naciones Unidas⁸⁷ y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁸ en materia de reparación, el concepto de reparación integral o *restitutio in integrum* se compone por cinco tipos de medidas, a saber restitución (devolver a la víctima en el *status quo ante*, es decir en la situación anterior al hecho dañino, reparación *in natura*), rehabilitación (tendiente a la superación efectos físicos y psicológico por el hecho dañino), compensación (indemnización pecuniaria), satisfacción (medida tendiente al restablecimiento de la dignidad humana) y las garantías de no repetición (medidas de prevención para que no vuelva incurrir la violación).

A continuación, se presentan las acciones legales identificadas por la Defensoría del Pueblo mediante las cuales se garantiza el derecho a la reparación por violaciones a

⁸⁷ ONU. Asamblea General. "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones" 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, y; ONU. "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad". E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de febrero de 2005. Principio 34

⁸⁸ Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329. Párr. 325; Corte IDH. *Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. Serie C No.316. Párr. 210, y; Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88. Párrs. 79 a 81.

derechos humanos ocurridas en la jurisdicción de Colombia incluso frente a situaciones relacionadas con el desarrollo de actividad empresarial.

A. Acción de tutela. Es un mecanismo de tipo judicial cuya finalidad es la protección inmediata de los derechos fundamentales, para evitar la materialización de un perjuicio. Se encuentra consagrado en el 86 de la Constitución y es desarrollado por el Decreto 2591 de 1991.

Se trata de una acción que puede "ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante"⁸⁹, siempre que no existan otros mecanismos judiciales para la protección de los derechos (subsidiariedad)

La acción de tutela no tiene término de caducidad, sin embargo para su procedibilidad, el juez constitucional realiza un examen sobre la inmediatez de la acción, en este mismo sentido, la Corte Constitucional señaló, "si bien no existe un término de caducidad para la presentación la acción de tutela, es decir, ésta puede ser interpuesta en cualquier tiempo, esta Corporación ha considerado que dada su naturaleza cautelar, la petición de amparo debe ser interpuesta en un plazo razonable dentro del cual se presume que la afectación del derecho fundamental es inminente y realmente produce un daño palpable."⁹⁰

Respecto a su procedencia frente a particulares, se debe advertir que sólo procede de manera excepcional en las siguientes hipótesis: "(i) encargados de la prestación de un servicio público, (ii) cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o (iii) respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión, de acuerdo con los casos que la ley establezca para el efecto"⁹¹

Dentro de las medidas de reparación que se pueden alcanzar a través de esta acción, se encuentra principalmente la de restitución, sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de forma ocasional ha hecho uso de otras medidas como las de compensación y satisfacción.

B. Acción de cumplimiento. El artículo 87 de la Constitución establece este mecanismo de tipo judicial, cuya finalidad es buscar el cumplimiento de leyes o actos administrativos, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos: (i) obligación contenida en una norma; (ii) que la norma señale que no es posible excusarse del cumplimiento y; (iii) la demostración de la negativa de la administración para cumplir.

Esta acción está desarrollada por la Ley 393 de 1997, según la cual dicha garantía judicial puede ser usada en contra de particulares, cuando estos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las

⁸⁹ Decreto 2591 de 1991. "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"

⁹⁰ Corte Constitucional. Sentencia de Tutela T – 290 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹¹ Corte Constitucional. Sentencia de Tutela T – 176 A de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

mismas. En consecuencia, aunque no es posible solicitar por este medio la reparación de daños, esta acción podría contribuir al restablecimiento de derechos.

C. Acción de grupo. Es un mecanismo de tipo judicial que busca la reparación de un daño antijurídico ocasionado a un grupo (mínimo 20 personas) por un mismo hecho dañino. Se encuentra regulada en el artículo 88 de la Constitución y es desarrollada en la Ley 472 de 1998.

Se interponen, única y exclusivamente, para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización por perjuicios ocasionados por un mismo hecho a todos los demandantes, motivo por el cual, de todos los mecanismos constitucionales, este es el que mayor alcance compensatorio en términos económicos. No obstante, las reparaciones que se ordenan en el marco de una acción de grupo se encuentran limitadas a la indemnización económica, dejando por fuera otras formas de reparación propias de los derechos humanos (e.g. medidas de satisfacción, medidas de rehabilitación o garantías de no repetición).

D. Acción popular. Es un mecanismo judicial, con el cual se busca la protección de derechos colectivos (Artículo 88 C.P. y Ley 472 de 1998). Aunque no es posible solicitar por este medio compensaciones económicas, el juez si puede ordenar el restablecimiento de derechos.

Dentro de los fines de la acción se encuentran: i) evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o ii) restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible, sin derecho al reconocimiento y pago de la indemnización por perjuicios, por lo que, al igual que en el caso anterior, su alcance, en términos compensatorios, es limitado.

E. Acción de reparación directa. Con base en lo señalado en el artículo 90 de la Constitución, esta acción busca la reparación de los daños ocasionados por la acción u omisión del Estado, cuando este ocasione un daño antijurídico. Sin embargo, el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, establece que puede involucrarse la responsabilidad de los particulares en tres casos: (i) cuando estos actúan bajo instrucción de una entidad pública; (ii) cuando una entidad sea perjudicada por la acción de un particular y; (iii) cuando particular y entidad pública concurren en ocasionar el daño, los dos responderán proporcionalmente.

A través de ella se pretende reparar todos los daños, ya sea por acción u omisión, que ha causado una entidad estatal. Sin embargo, esta reparación no solo involucra el aspecto económico, ya que también, por intermedio de este mecanismo, el Juez puede dar ordenas complejas, tales como: i) pedir disculpas, ii) realizar una ceremonia religiosa en nombre de los afectados, iii) el pago de un salario mínimo legal mensual, por el tiempo que dure la vida de la persona con discapacidad, entre otras.

En consecuencia, esta acción sirve para la reparación de perjuicios causados como consecuencia de un daño antijurídico producto de actividades estatales.

F. Acción de responsabilidad civil extracontractual. El artículo 2341 del Código Civil establece la obligación de indemnizar los daños que se deriven de la comisión de un delito o culpa, es decir, aquellos que se generen sin que medie una relación contractual. Esta acción es de carácter general, y aunque no fue diseñada específicamente la reparación de daños ocasionados por violación de derechos humanos, es un mecanismo judicial que podría ser usado en estos casos a efectos de alcanzar la compensación económica de los daños. Sin embargo, esta acción carece de alcances reparadores en cuanto otras formas de reparación.

G. El artículo transitorio 66 de la Constitución, establece el deber de adoptar **mecanismos de justicia transicional** para garantizar entre otros derechos, el de la reparación. La Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, establece dentro de las medidas de reparación a las víctimas, todas aquellas que “propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”.

Ahora bien, con la finalidad de alcanzar el objetivo de reparación integral de las víctimas del conflicto armado, la norma en cuestión, establece la posibilidad de declarar la responsabilidad subsidiaria del Estado, cuando ha sido condenado el victimario, caso en el cual el Estado deberá la indemnización pecuniaria a la víctima en los montos previstos para la reparación individual por vía administrativa.

Pregunta 2: ¿En base a qué marcos normativos y a través de qué instituciones se previenen, mitigan o compensan los impactos potenciales de las obras y proyectos de empresas? Por favor, proporcione detalles. ¿Existe un organismo público competente en este asunto?

Además de las acciones judiciales descritas arriba que cuentan con capacidad de ordenar la restitución del goce del derecho a las personas afectadas por operaciones empresariales, existen medidas de carácter administrativo que de manera directa o indirecta pueden considerarse como correctivas. Así, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo lleva a cabo procedimientos administrativos sancionatorios mediante los cuales verifica el cumplimiento de las leyes o normas laborales por parte de las empresas. De similar manera, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (entidad a cargo, entre otras, de otorgar o negar las licencias ambientales a las empresas y hacer seguimiento a las mismas) ha incorporado en algunos licenciamientos componentes de carácter social los cuales deben ser cumplidos por las empresas.

Pregunta 3: El Estado y las empresas de su país, ¿incorporan en su normativa los [Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#), publicados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y la [Observación general 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales](#) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/24), 10 de agosto de 2017. ¿Cuáles son las principales dificultades para aplicarlos?

Como se mencionó antes Colombia ha contado con Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos y Empresas que han tenido por objetivo la implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas. Y actualmente se cuenta con un memorando de política pública y el Marco Lógico para la agenda de empresas y derechos humanos de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH para avanzar en esta agenda.

La Defensoría identificó algunos de los principales retos para la protección, respeto y reparación de los derechos humanos en contextos empresariales, en el documento “Aportes para la elaboración de línea base en derechos humanos y empresas en Colombia” Este documento es producto de la aplicación de la herramienta de línea base nacional elaborada por el IDDH.

Esta herramienta “crea un informe ‘instantáneo’ sobre el estado de aplicación de los PR en un país basado en la información proporcionada por el usuario”. Entre las potencialidades del uso de esta herramienta está no solo la capacidad de organizar información para la elaboración de una línea base conforme a los PR, sino también la de identificar necesidades de investigación en derechos humanos y empresas, desarrollar recomendaciones sobre derechos humanos y empresas, apoyar reportes a mecanismos internacionales de derechos humanos, y realizar un monitoreo extendido en el tiempo.

La herramienta de línea base está estructurada en un cuestionario sobre 10 temáticas para identificar la información relevante sobre el estatus de implementación por parte del Estado de los pilares I y III. El cuestionario cuenta con preguntas cerradas en cada una de las temáticas para facilitar comparación en futuros estudios de línea base.

La aplicación de la metodología permitió identificar:

El análisis de la obligación estatal de proteger los derechos humanos en la actividad empresarial (Pilar I – PR) muestra que Colombia cuenta con una legislación avanzada en ciertos aspectos relevantes. No obstante, persisten brechas para asegurar el respeto de los derechos humanos por parte de empresas que operan en el país. El Estado ha ratificado los instrumentos internacionales de derechos humanos internacionalmente reconocidos, incluyendo las Convenciones en el seno de la OIT. Además, tiene una legislación avanzada sobre el reconocimiento de la propiedad colectiva, protección ambiental y derechos del consumidor.

Sin embargo, la regulación de derechos humanos y empresas en el país todavía se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo normativo. Este estudio evidencia que el país carece de una norma específica que regule las actividades económicas en materia de derechos humanos, incluyendo las políticas de prevención y mitigación de abusos de los derechos humanos en sus áreas de influencia. La Constitución Política reconoce la posibilidad de contar con dicha regulación sin que a la fecha se haya presentado y aprobado por el Congreso de la República.

En la misma línea, se evidencia que el Estado formuló dos PNA desde el 2015 hasta 2022 siendo pionero en esta práctica a nivel regional. Sin embargo, la falta de una línea base nacional y de consultas suficientes a grupos de interés en su estructuración fueron de los principales retos que limitan el alcance e impacto que ha tenido esta política en el país.

A estas brechas se suma que el país cuenta con una alta incidencia de conflicto armado y no existe una actitud decidida del Estado colombiano en incrementar el conocimiento por parte de las empresas sobre la intensidad del proceso de debida diligencia en estas regiones, ni de hacerla efectiva a través de procedimientos administrativos y sancionatorios en casos de abusos contra los derechos humanos. A pesar de mencionar como uno de los ejes prioritarios de los dos PNA de sensibilizar y orientar a las empresas que operan en conflicto armado no se evidencian avances concretos en esta materia. Según algunas organizaciones de la Sociedad Civil, actualmente existen 136 conflictos socio-ambientales donde empresas están involucradas en zonas de conflicto armado.

En materia de contratación pública, el Estado colombiano recomendó a las entidades incorporar requisitos contractuales en derechos humanos a las empresas a la hora de celebrar un contrato estatal. Esto incluye: medidas de no discriminación; respeto por los derechos laborales; protección del medio ambiente; y políticas de responsabilidad social empresarial. En este sentido, el Estado aún carece de medidas como el ejercicio de influencia sobre proveedores, el trato preferente a empresas que demuestran el respeto a los derechos humanos, la exclusión de procesos de licitación de empresas con historial de escaso respeto de los derechos humanos, ni la promoción de la contratación pública selectiva para promover objetivos específicos en derechos humanos.

En cuanto a la elaboración de orientaciones internas sobre empresas y derechos humanos no es una práctica generalizada en las instituciones estatales. Destacan algunas instituciones que por su esencia se ven sujetas a conflictividades entre actores empresariales y otros grupos de interés. Entre estas, los ministerios de trabajo y de ambiente, así como la agencia de promoción del comercio y la inversión (Procolombia), la autoridad de protección del consumidor (SIC) y la Institución Nacional de Derechos Humanos (Defensoría del Pueblo). En el estudio no se evidenció que la Ley de inversión extranjera (Decreto 2080 de 2000) incluyera disposiciones sobre derechos humanos o conducta empresarial responsable.

Sobre la protección de los derechos humanos en los servicios públicos, este estudio se centró en el análisis de los derechos a la educación, salud y agua y alcantarillado. Se constató que el Estado cuenta con un marco normativo que impone obligaciones de servicio público a proveedores comerciales en salud, educación y acueducto y alcantarillado. Asimismo, creó mecanismos de supervisión, control y sanción a través de superintendencias. En cuanto a los impactos de la privatización de servicios públicos el Estado ha tomado medidas para garantizar equilibrio en el trato en el acceso a la salud mas no en el de educación. Sin embargo, no se ha evidenciado una evaluación de los impactos en los derechos humanos de la privatización de los servicios públicos analizados.

Finalmente, sobre la protección de los derechos humanos en las empresas públicas o mixtas; el Estado, a pesar de no contar con normas concretas de debida diligencia en derechos humanos, ha elaborado algunas pautas sobre el respeto de los derechos humanos en las empresas. Estas expectativas están consignadas en la Constitución Política, los PNA, la ley de contratación estatal (Ley 80 de 1993), conceptos de la Presidencia de la República y la incorporación de estándares de debida diligencia en las actuaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de las empresas que controla.

Debido al alcance del estudio realizado se realizaron recomendaciones a todas las Entidades del Gobierno Nacional, rama legislativa, rama ejecutiva, entes de control y sector empresarial, dirigidas a la necesidad de implementar los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y Empresas de Naciones Unidas, en sus tres pilares, proteger, respetar y acceso a mecanismos de reparación.

Dentro de las recomendaciones antes mencionadas vale la pena destacar las siguientes:

A Congresistas, Defensoría del Pueblo, Gobierno Nacional (Ministerio de Industria y Comercio, de la Igualdad, del Trabajo, y Hacienda y Crédito Público) y otras instituciones con iniciativa legislativa: presentar, discutir y aprobar, según sus competencias, una legislación sobre derechos humanos en la actividad empresarial en la que, entre otras provisiones, exija la implementación de procesos de debida diligencia en derechos humanos a las empresas. Esta legislación se debe basar en los estándares internacionales en derechos humanos y empresas (erg. los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y Empresas de Naciones Unidas y/o las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE), en la Constitución Política (Art. 333), en la Ley 222 de 1995 y la jurisprudencia constitucional (SU 123 de 2018) e internacional relevante. Asimismo, deberá incorporar disposiciones alrededor de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Asimismo, esta norma debe tener especial atención a inversiones del sector financiero e inversiones con participación del Estado que puedan aumentar el riesgo de comisión de impactos o abusos de los derechos humanos.

A la Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda y Crédito Público: estructurar y adoptar mediante acto administrativo lineamientos dirigidos a empresas con participación estatal en donde se establezcan las acciones mínimas que deben cumplir todas las empresas del Estado en materia de empresas y derechos humanos. Para trazar los lineamientos se deben tener en cuenta elementos centrales como: i) el fomento de la participación activa de las comunidades efectiva o potencialmente afectadas por las operaciones de la empresa estatal en el proceso de debida diligencia en derechos humanos; ii) el fortalecimiento de sistemas sólidos de monitoreo y evaluación para evaluar el impacto de las operaciones en los derechos humanos, tomando medidas correctivas cuando sea necesario y proporcionando informes transparentes a las comunidades y a la sociedad en general; iii) el fortalecimiento de los mecanismos operacionales de rendición de cuentas, asegurando que haya trazabilidad en los resultados del trámite de quejas en casos de impactos y abusos de derechos humanos.

A los Ministerios de la Igualdad, Ministerio de Industria y Comercio, Agencias Nacionales de Hidrocarburos, Minería, Infraestructura y Tierras, Superintendencias, Consejería Presidencial de los Derechos Humanos, y ProColombia: identificar las funciones concretas de cada entidad en las cuales tengan aplicación los Principios Rectores dada su competencia con el sector privado. Con base en esto, incorporar los ajustes que correspondan en los procesos y procedimientos de la entidad para que se ajusten a los Principios Rectores. Finalmente, se recomienda a estas instituciones incluir acciones de capacitación y formación dentro de su plan institucional de capacitación con relación al marco normativo de empresas y derechos humanos y los ajustes llevados a cabo por la entidad.

Pregunta 4: ¿La debida diligencia (*due diligence*), según la definición brindada en los Principios Rectores mencionado en el punto anterior, es un procedimiento habitual adoptado por las empresas de su país? ¿En qué sectores económicos está más avanzado el debate sobre derechos humanos y empresas? ¿En qué sectores es aún incipiente? Indique los factores que podrían explicar esta situación.

La debida diligencia en derechos humanos no es un proceso obligatorio para las empresas en Colombia, de ahí que las empresas que adelantan este tipo de procesos lo hacen de manera voluntaria o por obligaciones que surgen de normatividad en países en los que se encuentran sus casas matrices o de los lugares a los que llevan sus productos y servicios.

La Defensoría del Pueblo en los últimos años ha trabajado en la elaboración de una iniciativa legislativa en materia de derechos humanos y empresas, la cual aborda de

manera prioritaria la debida diligencia en derechos humanos y el acceso a reparación.

Ahora bien, la Entidad durante el año 2024 realizó estudio documental de las políticas de derechos humanos de 24 empresas con base en el Pilar II de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Este informe se basó en la metodología del Corporate Human Rights Benchmark (CHRB), la cual a partir de doce (12) indicadores extraídos de los PRNU, permite dar una perspectiva de la información documentada y publica que tienen las empresas relativas a derechos humanos y evidenciar si cuentan con las políticas necesarias para el respeto de derechos humanos.

Después de analizar la información de 24 empresas, todas en diferentes sectores, se encontró que, a pesar de los avances, aún hay un largo camino por mejorar. Los resultados obtenidos muestran que: el 42,36% de las empresas cuentan con políticas de gobernanza y compromisos en políticas de las empresas en derechos humanos; tan solo 16,49% hace referencia a la integración del respeto y la diligencia debida DDHH; y únicamente el 19,44% cuenta con procedimientos de reparación y los mecanismos operacionales de reclamación que exigen los PRNU.

El informe concluye con una serie de recomendaciones para las empresas, las organizaciones empresariales y los inversionistas frente a la implementación del Pilar II de los PRNU en Colombia. Estas recomendaciones buscan mantener y fortalecer los avances en la creación de políticas de DDHH por parte de las empresas, impulsar la implementación de la debida diligencia en derechos humanos y alentar la creación de rutas para la reparación y mecanismos de reclamación.

La Defensoría del Pueblo reiteró el llamado a las empresas que operan en el territorio colombiano para que en el desarrollo de su actividad económica respeten los derechos humanos. Ese propósito es alcanzable: i) conociendo qué son los derechos humanos, ii) procurando el progreso y la transformación positiva de los territorios en los que opera, iii) identificando los riesgos que la operación empresarial a lo largo de toda su cadena puede tener frente a los derechos humanos, y iv) adoptando las medidas oportunas y efectivas para mitigar los riesgos o reparar los daños ocasionados.

Participación comunitaria

Pregunta 5:

¿La sociedad civil de su país participa directamente en los procesos de toma de decisiones sobre inversiones en proyectos de gran envergadura que puedan tener un impacto sobre los derechos humanos? En caso afirmativo, ¿en qué condiciones y cuándo?

Pregunta 6: ¿Existe un proceso de consulta específico para pueblos indígenas en la normativa nacional, para los casos en los que un proyecto o empresa puede afectarles directamente? ¿Se ajusta éste al especificado el Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)? Describa los procesos y flujos y cómo garantizan, o no, el derecho a la consulta previa, libre e informada. ¿Existe algún procedimiento administrativo específico –a niveles nacional y/o estadual- para ser utilizado por personas, familias o comunidades de pueblos indígenas y/o población rural, para garantizar el control estatal del cumplimiento del derecho a la consulta y participación mencionado, por parte de las empresas en sus proyectos o emprendimientos?

El Estado colombiano, a través del bloque de constitucionalidad ha integrado al ordenamiento jurídico nacional el Convenio 169 de la OIT a través de la ley 21 de 1991. Este convenio busca proteger el derecho a la participación cuando se presenten situaciones de afectación directa a los pueblos étnicos y evitar la erosión de sus costumbres, valores y perspectivas, en últimas su pervivencia física y cultural.

En este orden de ideas, junto a esta ratificación del Convenio, se suma otros instrumentos internacionales y nacionales que buscan la protección del derecho a la consulta previa de los pueblos étnicos. En este sentido, Hay una amplia jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos y de la corte constitucional colombiana que son referentes para la exigibilidad del derecho en Colombia, estableciendo estándares para su garantía.

Por otro lado, el gobierno nacional ha puesto en marcha una serie de directivas, destacándose la directiva 10 del 2013 en la que se establecen las etapas de la consulta previa, requisitos, documentos a presentar y procedimiento. Sin embargo, es importante destacar que estas directivas no han sido consultadas con los pueblos étnicos tal como se verá en la siguiente pregunta.

Finalmente, estas directivas que buscan establecer un proceso para la garantía de consulta previa son insuficientes, ya que no cumplen con los estándares de la corte constitucional y no garantizan procesos para la participación de los pueblos étnicos de cara a la protección cultural y física en el marco de medidas administrativas, legales o de proyectos con intereses en sus territorios.

Un ejemplo claro de esto es la Sentencia SU-123 de 2018 en la que la corte constitucional ampara el derecho a la consulta previa de la comunidad indígena Awá La Cabaña en el municipio de Puerto Asís en el departamento de Putumayo en contra del Ministerio del Interior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA-, y el Consorcio Colombia Energy, integrado por las empresas VETRA E&P Colombia S.A.S, Petrotesting Colombia S.A y Southeast Investment Corporation, con operación petrolera en los campos Quinde, Cohembí y Quillacinga, cuya titularidad corresponde a ECOPETROL S.A.

En esta providencia se ordena al Ministerio del Interior y a la ANLA a realizar la consulta previa, la cual tuvo dos objetivos:

"(...) en identificar los impactos ambientales, espirituales, culturales y sociales que la explotación petrolera en los Campos Quinde, Cohembí y Quillacinga haya generado sobre la comunidad indígena Awá "La Cabaña". El segundo consistirá en proponer e implementar las medidas requeridas para prevenir, mitigar, corregir, recuperar o restaurar los efectos de esa actividad extractiva"

En esta misma sentencia, la Corte exhorta al gobierno nacional y al congreso de la república a adoptar las medidas pertinentes para regular el proceso de certificación y de presencia de pueblos étnicos de los territorios.

Se ajusta éste al especificado el Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)? Describa los procesos y flujos y cómo garantizan, o no, el derecho a la consulta previa, libre e informada

Pese a este importante desarrollo de la jurisprudencia para la garantía de la participación de los pueblos étnicos a través de la garantía del derecho a la consulta previa, todavía el gobierno colombiano no ha avanzado en una reglamentación concertada con estos pueblos que permita tener claro los pasos a seguir por los interesados y que responda a la esencia del Convenio. En este sentido, como se ha mencionado es difícil encontrar buenas prácticas en la garantía de este derecho que atienda los estándares de la corte constitucional colombiana, la comisión interamericana de DDHH y la misma declaración de naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En este orden de ideas, la comisión de la verdad en su informe final en capítulo étnico "Resistir no es aguantar" señala los retos que tiene la consulta previa en Colombia al inferir que existen contradicciones con respecto al reconocimiento legal de los derechos de los pueblos étnicos y la práctica gubernamental.

La Comisión ha constatado que existe una enorme contradicción en un Estado que, se supone, reconoce los derechos de los pueblos étnicos en la Constitución de 1991, pero, a su vez, promueve leyes y políticas que van en contra de la diversidad cultural, la existencia de estos pueblos y unas condiciones de vida dignas. Esto al despojarlos de sus territorios mediante la legislación minera y de explotación de recursos naturales; al desconocer el ejercicio de su autonomía, gobierno propio, objeción cultural y ordenamiento del territorio, y al incumplir con la consulta previa o irrespetar sus decisiones, en especial cuando en un proyecto, actividad o ley ellos identifican riesgos que pueden afectar gravemente su integridad física y cultural. Así, a pesar de que se ha avanzado en la formulación de políticas y medidas que mencionan el enfoque étnico, en muchos casos este no se aplica.

Por otro lado, un ejemplo claro de la vulneración constante del derecho a la consulta previa es la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 4 de

julio del 2024 en el caso pueblo indígena U'WA y sus miembros VS. Colombia, en la que se condena al Estado colombiano por no haber desarrollado procesos adecuados consulta previa de proyectos extractivos de gas y petróleo.

En este caso se condena al Estado colombiano, ya que la CIDH determinó que:

"(...) el proceso de consulta se realizó sin consideración de las costumbres, tradiciones y representación del Pueblo U'wa, a pesar de que el Estado conocía a las autoridades del Pueblo U'wa que debían ser consultadas. De igual forma, consideró que estos hechos afectaron la buena fe entre las partes, y que por lo tanto la consulta no se realizó de manera adecuada y conducente para lograr un acuerdo. Por ello, concluyó que el Estado incumplió con su deber de realizar una consulta previa, en violación al derecho a la propiedad colectiva, el derecho a la participación, el derecho al acceso a la información y a la participación en la vida cultural del Pueblo U'wa"

Pese a que existe una serie de directivas presidenciales que buscan regular este derecho hasta el punto de constituir una dirección de consulta previa en el ministerio del interior, estas no cumplen con los estándares que ha impuesto la corte constitucional y, sobre todo, no han surtido el proceso de consulta previa con los pueblos étnicos.

Esto ha implicado a que no exista la garantía de la consulta previa, libre e informada, sino a una de negociación de obras, insumos y hasta dotaciones. En este sentido, hay importantes debilidades en materia de seguimiento de las consultas previas en proyectos específicos; no se conocen los balances en materia de cumplimiento de compromisos adquiridos y de los impactos ambientales y culturales de los proyectos con influencia en los territorios étnicos.

Estas directivas no han cumplido los estándares mínimos de la corte en que en las que establece que toda medida administrativa debe ser consultada. En este sentido, este alto tribunal ha señalado que en materia de medidas administrativas o proyectos que se desarrollen en los territorios étnicos deben ser consultados con los pueblos étnicos. La Corte señala que

"(...) toda medida administrativa, de infraestructura, de proyecto u obra que intervenga o tenga la potencialidad de afectar territorios indígenas o étnicos deberá agotar no sólo el trámite de la consulta previa desde el inicio, sino que se orientará bajo el principio de participación y reconocimiento en un proceso de diálogo entre iguales que tendrá como fin el consentimiento, previo, libre e informado de las comunidades étnicas implicadas"⁹².

⁹² Sentencia T-129 de 2011 Corte Constitucional de Colombia.

Esto muestra que las directivas en materia de consulta previa no cumplen con este estándar de participación de las comunidades en las medidas administrativas que les pueda afectar. Lo más importante en materia de generar líneas en las que se mueva la consulta es la jurisprudencia de la Corte constitucional.

Pregunta 7: ¿Existen medidas de protección específica para los derechos de los pueblos indígenas ante las actividades de exploración y explotación minera, de hidrocarburos, etc.?

Uno de los instrumentos más eficientes para la protección del derecho a la consulta previa es la tutela, el cual se ha convertido en el instrumento al que han acudido los pueblos étnicos cuando alguna iniciativa administrativa, legislativa o de proyecto afecta sus territorios y no cumplen la consulta, previa e informada.

El derecho fundamental para la protección de otros derechos colectivos los pueblos étnicos ante proyectos específicos con afectaciones en los territorios, medidas administrativas y medidas legislativas es la consulta previa, libre e informada. Sin embargo, las dinámicas institucionales en Colombia han hecho que las buenas prácticas en materia del respeto a este derecho por parte de las empresas y las instituciones gubernamentales sean pocas, para lo cual estos pueblos han recurrido a la movilización social y a los jueces mediante la acción de tutela, quienes a su vez han desarrollado una jurisprudencia importante para la garantía de este derecho fundamental.

La consulta previa, libre e informada es un derecho de cuya garantía depende la existencia cultural y física de los pueblos étnicos en situaciones de afectación de los territorios cuando tiene presencia proyectos de explotación y exploración de recursos. En este sentido, la corte constitucional ha señalado que

la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en los referidos territorios para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art. 80 C.P.), y la de asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas que ocupan dichos territorios, es decir, de los elementos básicos que constituyen su cohesión como grupo social y que, por lo tanto, son el sustrato para su subsistencia. Es decir, que debe buscarse un equilibrio o balance entre el desarrollo económico del país que exige la explotación de dichos recursos y la preservación de dicha integridad que es condición para la subsistencia del grupo humano indígena. (Sentencia SU-039, 1997)

Debido a la falta de garantía de este derecho por parte del gobierno, la corte constitucional ha jugado un papel fundamental en la construcción de jurisprudencia que ha constituido un generar unos estándares mínimos para el respeto de este derecho por parte de los interesados en los territorios étnicos.

Esta misma comisión de la verdad destacó que la corte constitucional ha emitido más de 400 de sentencias sobre violaciones al derecho fundamental de la consulta previa, lo cual muestra la importancia de esta institución para la garantía de este derecho.

Mecanismos judiciales y Rol de la Defensa Pública

Pregunta 8: ¿Qué mecanismos judiciales están a disposición de la población cuando existe una amenaza o una violación real de los derechos humanos causada por la actuación de las empresas? ¿Se facilita el acceso a la justicia cuando los afectados son grupos con derechos diferenciados, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales? ¿Son estos instrumentos eficaces para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y grupos? Identifique los cambios fundamentales necesarios para mejorar la eficacia de estas disposiciones.

En Colombia, existen diversos mecanismos judiciales para proteger los derechos humanos cuando se ven amenazados o vulnerados por la actuación de personas naturales y jurídicas (empresas), ya sean nacionales o multinacionales. Entre ellos se destacan:

- Acción de tutela: mecanismo de protección inmediata de derechos fundamentales, utilizado ampliamente frente a impactos empresariales que afecten la vida, la salud, el ambiente sano, el acceso al agua, entre otros.
- Acción popular: instrumento judicial para la protección de derechos e intereses colectivos, como el medio ambiente, el patrimonio público y los derechos de los consumidores, frente a actividades empresariales que los amenacen o vulneren.
- Acción de grupo: permite que personas afectadas por un mismo hecho dañino (por ejemplo, contaminación por parte de una empresa) obtengan reparación colectiva.
- Acción de cumplimiento: se puede emplear para exigir el cumplimiento de normas que protegen derechos fundamentales frente a la omisión de autoridades o empresas que ejercen funciones públicas.

En cuanto al acceso a la justicia para grupos con derechos diferenciados (pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinas y otras comunidades tradicionales), si bien el marco normativo reconoce su protección reforzada, persisten barreras estructurales como las dificultades lingüísticas, la dispersión geográfica, la discriminación estructural, el desconocimiento de sus derechos y la falta de acompañamiento jurídico especializado. Aunque existen esfuerzos institucionales para superar estas barreras, la efectividad de estos mecanismos

depende del grado de implementación y del acompañamiento integral que se brinde.

Cambios necesarios para mejorar la eficacia:

- Fortalecer la presencia territorial y diferencial de la Defensoría Pública, especialmente en zonas rurales y de conflicto.
- Incrementar la formación de defensores públicos en derechos de comunidades étnicas, consulta previa, litigio estratégico y enfoque de empresas y derechos humanos.
- Generar acuerdos entre el sistema judicial, el Ministerio Público y las organizaciones sociales para facilitar el acceso a la justicia colectiva.

Pregunta 9: ¿La Defensoría Pública Oficial de su país está en capacidad de brindar asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, especialmente cuando se trata de grandes empresas nacionales y multinacionales?

Describa el papel que cumple la defensoría pública en relación con el acceso a la justicia en estos casos y si vigila el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los planes de desarrollo del país. Indique si existe alguna unidad, programa o grupo específico dentro de la Defensoría Pública de su país que realice esta asistencia y se enfoque o dedique a monitorear los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas.

La Defensoría Pública Oficial, a través de la Dirección Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, sí está en capacidad de brindar asistencia jurídica gratuita en casos relacionados con la vulneración de derechos humanos por parte de empresas, incluidos grandes proyectos de infraestructura, extractivos entre otros. Esta asistencia se enmarca en su mandato constitucional de garantizar el acceso a la justicia a personas en condición de vulnerabilidad.

La Defensoría Pública interviene en estos casos cuando:

- Se afectan derechos fundamentales como el ambiente sano, la salud, el debido proceso, la consulta previa.
- Las comunidades no tienen los medios para acceder a un defensor de confianza.
- Existen contextos de conflicto social contra líderes sociales y ambientales.

Actualmente, la Defensoría Pública **no cuenta con una unidad especializada exclusivamente en empresas y derechos humanos**, pero:

- Se han desarrollado líneas temáticas y protocolos de atención con enfoque étnico y territorial en conjunto con la Defensoría Delegada para asuntos agrarios.

- Se promueve la formación de defensores públicos en asuntos de derechos humanos frente a actividades empresariales, especialmente en zonas de alta conflictividad socioambiental.
- La Defensoría del Pueblo, en su conjunto, **monitorea el derecho a la participación** y el acceso a la información pública en procesos de toma de decisiones sobre proyectos de desarrollo, particularmente a través de sus Delegadas para Derechos Colectivos y Medio Ambiente, y para Asuntos Étnicos.

Se requiere fortalecer la capacidad institucional mediante la creación de una línea de acción transversal que integre el enfoque de empresas y derechos humanos de forma más explícita en la prestación del servicio de defensoría pública.

Con respecto al papel de la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales, acompaña a las comunidades para la garantía de los derechos fundamentales como en el caso de los pueblos étnicos. En este sentido, en el 2020 la Defensoría del Pueblo publicó un informe defensorial “Garantía y Protección del Derecho Fundamental a la Consulta Previa y el Consentimiento Libre, Previo e Informado de los Pueblos y Comunidades Étnicas en Colombia”, en donde planteó las principales características y naturaleza de la consulta previa, plantea los principales retos y las acciones que puede adelantar la defensoría para la garantía de este derecho fundamental.

El siguiente cuadro muestra las principales acciones de la Defensoría para la defensa de la garantía de la consulta previa:

Gestión de la Defensoría y consulta previa.

Tipos de Gestión	
Gestión Defensorial	Documentación de casos; identificación del contenido y alcance del derecho vulnerado; calificación de la conducta vulneratoria; determinación de los presuntos responsables actuación ante funcionarios renuentes; remisión de casos e información ante autoridades judiciales u otros órganos en caso de presunta comisión de delitos, faltas disciplinarias, detrimento patrimonial u otras según el caso.
Litigio Defensorial	Acción de tutela, de nulidad de normas o actos administrativos, medidas cautelares (para la protección de territorios o personas) y acciones populares. Derivar los casos de presunta comisión de delitos a la fiscalía para su investigación.
La mediación	Si las circunstancias lo aconsejan, la Defensoría puede proponer fórmulas que contribuyan al diálogo respetuoso entre las partes y contribuir a la finalidad de la consulta; de igual modo, al cumplimiento de la misión institucional en el sentido de que se respeten tanto los derechos colectivos como individuales de las comunidades y de otros sectores de la sociedad.
Conminación a funcionarios renuentes o particulares	Para prevenir la vulneración de derechos en caso de tener información sobre posibles riesgos para las comunidades.
Sistema de alertas tempranas.	Este tiene un carácter eminentemente preventivo frente a riesgos o vulneración de derechos por el conflicto armado. Es aplicable a la consulta previa en las medidas que puede incidir negativamente en el cumplimiento de la subregla de consentimiento y participación libre en los procesos. Además, puede contribuir a identificar factores subyacentes y vinculados al conflicto que puedan incidir negativamente en los procesos de consulta previa. Este sistema produce los siguientes tipos de informes: Alertas Tempranas coyunturales y de inminencia.
Otras actuaciones	Informes defensoriales, Resoluciones Defensoriales, comunicados de prensa, capacitación, investigaciones coordinadas entre la Delegada para los Grupos Étnicos y la Delegada para Derechos Colectivos y del Medio Ambiente. También, apoyo técnico por parte de la Delegada de Derechos Colectivos y del Medio Ambiente para casos de consulta previa relacionados con minería, exploración, aprovechamiento de recursos naturales y otros temas referidos a los derechos territoriales comprometidos en los procesos de consulta previa.

Pregunta 10: ¿Existe algún precedente judicial que haya fijado estándares en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas a partir de proyectos de desarrollo?

La **Sentencia SU-121 de 2022** de la Corte Constitucional reitera y refuerza la protección del derecho fundamental a la participación efectiva de los pueblos indígenas, en particular los de la **Sierra Nevada de Santa Marta**, frente a la afectación de su **territorio ancestral conocido como la "Línea Negra"**.

1. **Vulneración del derecho a la participación:** Se comprobó que la proliferación de proyectos (POA) en el territorio ancestral afectó gravemente la posibilidad de los pueblos indígenas de participar en los procesos de consulta previa, lo que llevó a su retiro de estos espacios.

2. **Impacto cultural y ambiental:** Las comunidades y otras entidades alertaron sobre los efectos negativos de los POA en sus prácticas tradicionales y en el medio ambiente.

3. **Fallas del Estado:** Se identificó desorden administrativo por parte del Ministerio del Interior en la gestión de procesos de consulta.

4. **Requisitos para una participación efectiva:** La Corte señaló que esta debe incluir: información completa y oportuna, espacios reales de concertación, libertad de expresión y posibilidad de incidir en las decisiones.

5. Criterios de afectación:

- **Afectación directa intensa** → exige consentimiento previo, libre e informado.
- **Afectación directa** → requiere consulta previa.
- **Afectación leve** → participación en igualdad de condiciones.
- En caso de duda, se debe aplicar el mecanismo más garantista (consulta o consentimiento).

6. **Importancia del diálogo intercultural:** La caracterización de la afectación desde la visión de los pueblos indígenas debe presumirse válida, salvo prueba objetiva en contrario.

7. **Territorio como eje de los derechos étnicos:** La Corte reconoció la conexión vital entre los pueblos indígenas y su territorio ancestral, lo cual impone al Estado deberes reforzados de protección.

Ecuador

Contexto general

Pregunta 1: ¿Cuál es la legislación vigente en su país en materia de derechos humanos y empresas? ¿Qué estipula? Se puede referir a toda regulación que verse sobre bienes o servicios captados por algún derecho humano (el derecho a la salud, por ejemplo), como a regulaciones específicas que sancionen la violación de derechos humanos por parte de empresas. Incluir toda regulación que asegure una protección eficaz contra las vulneraciones de los derechos civiles, políticos, económicos sociales, culturales y ambientales, así como la protección específica en caso de grupos vulnerables relacionados con actividades empresariales⁹³.

Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, existe variada normativa referente a temas de derechos humanos y empresas, siendo las siguientes:

En la Constitución de la República del Ecuador, se establecen los principios fundamentales en materia de derechos humanos, incluyendo la protección a la naturaleza como sujeto de derechos y los derechos del buen vivir a los que tienen derecho todas las personas que habitan dentro del territorio ecuatoriano, atribuyendo la obligación de las personas naturales y jurídicas de respetar y garantizar estos derechos conforme lo señalado en el artículo 11, numerales 3 y 9 de la Constitución.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, regula la jurisdicción constitucional los mecanismos procesales para garantizar la protección de los derechos reconocidos en la Constitución e Instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los derechos inherentes a la naturaleza, mediante la objetivización de los principios de la justicia constitucional.

El Código Orgánico Integral Penal COIP, tiene la finalidad de regular el poder punitivo que ejerce el Estado, tipificar las infracciones penales y su consecuente sanción, mediante un catálogo estructurado de delitos, dentro de los cuales se encuentran aquellos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos establecido en el Capítulo Primero del Título IV; y, en el caso de la transgresión de los derechos de la naturaleza, estos se encuentran tipificados en el Capítulo Cuarto, delitos contra el Ambiente y la Naturaleza o Pacha Mama. En el tema de la

⁹³ Puntualmente señale aquellas normas internas que impongan a las empresas la obligación de abstenerse de poner en práctica determinadas conductas, al igual que aquella que imponga la obligación de adoptar ciertas medidas o contribuir a dar efectividad a los derechos humanos. Finalmente, si se prevén sanciones (penales o administrativas) para los casos en que las actividades empresariales den lugar a violaciones de los derechos humanos.

responsabilidad penal de personas jurídicas en los supuestos previstos en el COIP, se encuentra desarrollada en el Capítulo Quinto del Título I de la norma antes citada.

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, regula las formas de organización, funcionamiento y control de las personas naturales y jurídicas que conforman la economía popular y solidaria, y su sector financiero, en el marco del régimen económico establecido en la Constitución de la República, con el fin de propender al bienestar social en armonía con la naturaleza, privilegiando el trabajo, sobre el capital.

La Ley de Compañías, reglamenta las instituciones del derecho societario, establece los tipos de compañías que pueden existir en nuestro país, los requisitos, administración, fines y sanciones. Asegurándose de monitorear el impacto social y ambiental, con el propósito de respetar los derechos humanos y de la naturaleza.

El Código Orgánico del Ambiente, tiene el objetivo de garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como, proteger los derechos de la naturaleza, regulando los derechos, deberes y garantías ambientales contenidos en la Constitución y tratados internacionales ratificados por Ecuador.

El Estado ecuatoriano a nivel regional se ha caracterizado por garantizar el respeto a la vida, derechos humanos, derechos de la naturaleza entre otros, para lo cual ha sido prioritario la suscripción y ratificación de instrumentos internacionales relacionados a la protección de derechos como lo son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales, el acuerdo de Escazú y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos (PAN), es un proyecto que nació en el año 2019, cuando Ecuador participó en el proyecto diseñado y financiado por la Unión Europea (CERALC) y en ese marco, desde el 2020, se trabaja en la elaboración de un Plan de Acción Nacional en materia de empresas y derechos humanos (PAN), alineado con los numerosos tratados y convenios firmados por el Ecuador en materia de Derechos Humanos y con los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (PRNU).

La Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo insta al Estado ecuatoriano y empresas a respetar, promover los derechos humanos y contribuir a la protección y ejercicio de los mismos reafirmando la obligación de garantizar la libertad de asociación, la libertad sindical, el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y la promoción de un entorno de trabajo seguro y saludable.

Pregunta 2: ¿En base a qué marcos normativos y a través de qué instituciones se previenen, mitigan o compensan los impactos potenciales de las obras y proyectos de empresas? Por favor, proporcione detalles. ¿Existe un organismo público competente en este asunto?

En el Estado ecuatoriano existen las siguientes instituciones:

El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, tiene la misión de garantizar la calidad, conservación y sostenibilidad de los recursos naturales, mediante el ejercicio efectivo de la rectoría, planificación, regulación, control, coordinación y gestión ambiental y de los recursos hídricos, a través de la participación de organizaciones públicas, privadas, comunitarias y la ciudadanía, en el marco del respeto, integridad, responsabilidad y transparencia.

La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, es el organismo técnico, con autonomía administrativa y económica, que vigila y controla la organización, actividades, funcionamiento, disolución y liquidación de las compañías y otras entidades en las circunstancias y condiciones establecidas por la Ley. Además, se encarga de medir tanto el impacto social y ambiental de las compañías y el debido cumplimiento.

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, supervisa, controla y vigila a las organizaciones y entidades que conforman la economía popular y solidaria, fortaleciendo su sostenibilidad, transparencia y desarrollo, fomentando la inclusión financiera y el bienestar social en beneficio de la ciudadanía y el respeto de los derechos de la naturaleza.

A través de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción territorial Especial Amazónica y el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2024-060 (Norma Técnica para la Aplicación del Derecho al Empleo Preferente Establecido en la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica), se genera la obligación a todas las empresas privadas, mixtas o comunitarias, de contratar mano de obra local hasta el 80% de la nómina requerida de residentes permanentes de la circunscripción territorial amazónica.

Pregunta 3: El Estado y las empresas de su país, ¿incorporan en su normativa los [Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#), publicados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y la [Observación general 24 sobre las obligaciones de los Estados en virtud del PIDESC en el contexto de las actividades empresariales](#) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/24), 10 de agosto de 2017. ¿Cuáles son las principales dificultades para aplicarlos?

El Estado ecuatoriano, asumió el compromiso de aplicar los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, motivo por el cual participó en el año 2019 en el Proyecto diseñado y financiado por la Unión Europea CERALC y en ese marco, desde el año 2020 se ha venido trabajando en el “Plan de Acción Nacional sobre empresas y Derechos Humanos” (PAN).

Las observaciones Generales No. 24, definen las obligaciones de los Estados en relación a las actividades empresariales bajo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismo que ha sido suscrito y ratificado por el gobierno ecuatoriano, en este sentido la incorporación de normativa enfocada en salvaguardar los derechos humanos y de la naturaleza es una muestra clara del compromiso del Estado de enmarcar sus actuaciones dentro de este contexto.

Las empresas nacionales y extranjeras que operan en territorio ecuatoriano, han comenzado a incorporar los principios rectores en la medida de sus capacidades operativas y económicas, ya que algunas de las principales dificultades para su aplicación versan directamente sobre el factor económico.

La falta de conocimiento sobre los principios rectores y de las observaciones generales No. 24 del PIDCP, por parte de las empresas y quienes son parte de este conglomerado dificultan su implementación.

El monitoreo y la rendición de cuentas por parte de las empresas en materia de derechos humanos requiere la implementación de instituciones que puedan dar un adecuado control de todas las incidencias que puedan generarse, para tomar las medidas necesarias. No obstante, al ser un tema relativamente nuevo, aún no se cuenta con mecanismos sólidos de control que puedan realizar esta tarea.

Otro punto a tratarse es el conflicto de intereses que pueden generarse entre las empresas y los derechos humanos de las poblaciones que puedan ser afectadas directamente, respecto a sectores con alto potencial de impacto negativo como lo es la minería, agricultura y otros, limitando el pleno ejercicio de los principios rectores, al generarse un conflicto entre el interés social y los derechos humanos.

Pregunta 4: ¿La debida diligencia (*due diligence*), según la definición brindada en los Principios Rectores mencionado en el punto anterior, es un procedimiento habitual adoptado por las empresas de su país? ¿En qué sectores económicos está más avanzado el debate sobre derechos humanos y empresas? ¿En qué sectores es aún incipiente? Indique los factores que podrían explicar esta situación.

La debida diligencia en derechos humanos no es un proceso que se apliquen íntegramente por las empresas que operan en territorio ecuatoriano, ni aquellas que operan en Latinoamérica, este debate referente a los derechos humanos y la

actuación de las empresas, históricamente se ha centrado en los sectores con mayor exposición a riesgos de abusos, como por ejemplo:

El sector minero y extractivista de recursos naturales no renovables, que generan un gran beneficio para el Estado y las empresas; pero que al no ser objeto de un control riguroso, han desencadenado la violación de derechos humanos, como en el caso *“Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador”* el cual se originó por una serie de violaciones a los derechos humanos de pueblos en aislamiento voluntario por proyectos de extracción y actos de violencia en territorios en los cuales habitaban.

El factor que limita la aplicación de la debida diligencia en materia de derechos humanos por parte de las empresas es el alto costo que implica este proceso, mismo que se conforma de investigaciones, auditorias, formación, capacitación, consultorías y sistemas de control, que no todas las empresas, especialmente las pequeñas o medianas, tienen la capacidad económica para afrontar estos gastos.

Participación comunitaria

Pregunta 5:

¿La sociedad civil de su país participa directamente en los procesos de toma de decisiones sobre inversiones en proyectos de gran envergadura que puedan tener un impacto sobre los derechos humanos? En caso afirmativo, ¿en qué condiciones y cuándo?

El Estado ecuatoriano reconoce y garantiza la participación de la sociedad civil, colectivos, comunas, comunidades, pueblos indígenas y demás formas de organización lícita. Esto se encuentra establecido en el artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual esgrime que todos los ciudadanos participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión; siendo este un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2014), contempla diversos mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede participar en la toma de decisiones, estos se encuentran principalmente en el Título II sobre la Democracia Directa y en el Título VIII sobre los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Mecanismos de Democracia Directa:

1. **Iniciativa Popular Normativa:** Los ciudadanos, así como las organizaciones sociales lícitas, pueden proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otra institución con competencia normativa en todos los niveles de gobierno, esta iniciativa debe contar con el respaldo de un número no inferior al 0.25% de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

2. **Referéndum:** Este mecanismo permite a la ciudadanía pronunciarse sobre temas de interés público a través de una votación, si se trata de una enmienda constitucional por iniciativa popular, se requiere el respaldo de al menos el 8% del registro electoral nacional.
3. **Consulta Popular:** La ciudadanía puede solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto, a nivel nacional, con el respaldo del 5% del registro electoral, y a nivel local, el 10% del registro electoral correspondiente, los ecuatorianos en el exterior también pueden solicitar consultas sobre asuntos de su interés con el respaldo del 5% de su registro electoral.
4. **Revocatoria del Mandato:** Las electoras y electores pueden revocar democráticamente el mandato de las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y otras obligaciones, la solicitud debe presentarse después del primer año de gestión y antes del último, y requiere un respaldo proporcional al número de electores de la circunscripción, que varía entre el 10% y el 25% según el tamaño de la circunscripción.

Mecanismos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública:

1. **Audiencias Públicas:** Son instancias habilitadas por la autoridad responsable, por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y fundamentar decisiones o acciones de gobierno, la ciudadanía puede solicitar audiencias para pedir información, presentar propuestas o quejas, y debatir problemas de interés colectivo. Aquí la autoridad debe responder a la petición en un plazo máximo de treinta días.
2. **Cabildos Populares:** Son sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía a nivel cantonal para discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal, tienen carácter consultivo. Cada Gobierno Autónomo Descentralizado cantonal debe realizar al menos un cabildo popular al año.
3. **Silla Vacía:** En las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, habrá una silla vacía que será ocupada por representantes de la ciudadanía, quienes intervendrán con voz y voto en función de los temas a tratar; las convocatorias deben realizarse públicamente con al menos setenta y dos horas de anticipación, incluyendo el orden del día y la documentación relevante. En las comisiones especializadas y en el Pleno de la Asamblea Nacional también se implementará este mecanismo o el de "*asambleísta por un día*", con voz pero sin voto.
4. **Presupuesto Participativo:** Proceso por el cual la ciudadanía contribuye voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales en reuniones con las autoridades, los presupuestos participativos

están abiertos a organizaciones sociales y ciudadanía, fomentando un debate público sobre el uso de los recursos estatales y otorgando poder de decisión sobre la orientación de las inversiones públicas.

Pregunta 6: ¿Existe un proceso de consulta específico para pueblos indígenas en la normativa nacional, para los casos en los que un proyecto o empresa puede afectarles directamente? ¿Se ajusta éste al especificado el Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)? Describa los procesos y flujos y cómo garantizan, o no, el derecho a la consulta previa, libre e informada. ¿Existe algún procedimiento administrativo específico –a niveles nacional y/o estadual- para ser utilizado por personas, familias o comunidades de pueblos indígenas y/o población rural, para garantizar el control estatal del cumplimiento del derecho a la consulta y participación mencionado, por parte de las empresas en sus proyectos o emprendimientos?

Particularmente en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, para los casos en los que un proyecto o empresa puede afectar directamente a los pueblos indígenas existe el proceso denominado **consulta previa, libre e informada**.

Sobre si se ajusta al Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el caso del Estado ecuatoriano, se debe resaltar que, los principios de **consulta previa, libre e informada**, así como la participación en los beneficios y la recepción de indemnizaciones por perjuicios, son consistentes con los derechos establecidos en el Convenio 169, tanto así que la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia No. 22-18-IN-/21 ha enfatizado que:

"el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente no aplica ni reemplaza al derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas del Acuerdo de Escazú y con lo establecido en esta sentencia, que determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho"

Por consiguiente, el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas es un derecho autónomo y prevalente, diferenciándolo de la consulta ambiental general y que debe ser complementado con la normativa y jurisprudencia específicas sobre este derecho.

Dentro del procedimiento y flujos para la Consulta previa, libre e informada encontramos:

1. **Identificación de la afectación:** Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, es decir,

cuando un plan o programa de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables se encuentra en tierras de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y pueda afectarles ambiental o culturalmente, se activa el mecanismo de derecho a la consulta previa, libre e informada.

2. **Sujeto consultante y consultado:** El sujeto consultante es el Estado, quien tiene la obligación de realizar la consulta, el sujeto consultado son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que puedan ser afectadas ambiental o culturalmente, o la comunidad en general cuyo ambiente pueda ser afectado, en el caso de consulta a pueblos indígenas, esta se realiza a través de sus autoridades legítimas.
3. **Información amplia y oportuna:** El Estado debe informar a la comunidad de manera amplia y oportunamente sobre los planes y programas o sobre la decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente. En el caso de la consulta previa a pueblos indígenas, la información debe ser libre e informada, recalando que en comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, los materiales comunicacionales deben estar traducidos a su idioma nativo propio.
4. **Plazo Razonable:** La consulta previa debe realizarse dentro de un plazo razonable los plazos específicos para el "*Proceso de Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental*" (que complementa la consulta previa) están detallados en el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, con diferentes términos para las fases informativa y consultiva según el impacto del proyecto para las comunidades, pueblos y nacionalidades.
5. **Participación y derecho a la expresión de opiniones:** Dentro de esta etapa se busca garantizar el diálogo y debate público, libre e informado, a través de mecanismos informativos (como asambleas informativas) y el mecanismo de consulta (asamblea de consulta), la comunidad puede exponer sus opiniones, observaciones y puntos de vista, para pueblos indígenas, el proceso debe efectuarse bajo sus características socioculturales y organizacionales, respetando sus formas de organización y toma de decisiones.
6. **Valoración de la opinión:** El Estado valorará la opinión de la comunidad de conformidad con los criterios establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocidos y ratificados.
7. **Decisión en caso de oposición:** Si del proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente, adicionalmente, en caso

de dar continuidad al proyecto pese a la oposición, la resolución administrativa deberá detallar los parámetros que minimicen los posibles impactos, los métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños del lugar.

8. **Beneficios e indemnización:** Al momento de ejecutarse el programa o proyecto, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en los beneficios que esos proyectos reporten así como recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que puedan causarse.

Particularmente en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, para los casos en los que un proyecto o empresa puede afectar directamente a los pueblos indígenas existe el proceso denominado **consulta previa, libre e informada**.

Sobre si se ajusta al Convenio 169/1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el caso del Estado ecuatoriano, se debe resaltar que, los principios de **consulta previa, libre e informada**, así como la participación en los beneficios y la recepción de indemnizaciones por perjuicios, son consistentes con los derechos establecidos en el Convenio 169, tanto así que la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia No. 22-18-IN-/21 ha enfatizado que:

"el artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente no aplica ni reemplaza al derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas del Acuerdo de Escazú y con lo establecido en esta sentencia, que determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho"

Por consiguiente, el derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas es un derecho autónomo y prevalente, diferenciándolo de la consulta ambiental general y que debe ser complementado con la normativa y jurisprudencia específicas sobre este derecho.

Dentro del procedimiento y flujos para la Consulta previa, libre e informada encontramos:

1. **Identificación de la afectación:** Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, es decir, cuando un plan o programa de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables se encuentra en tierras de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y pueda afectarles ambiental o culturalmente, se activa el mecanismo de derecho a la consulta previa, libre e informada.

2. **Sujeto consultante y consultado:** El sujeto consultante es el Estado, quien tiene la obligación de realizar la consulta, el sujeto consultado son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que puedan ser afectadas ambiental o culturalmente, o la comunidad en general cuyo ambiente pueda ser afectado, en el caso de consulta a pueblos indígenas, esta se realiza a través de sus autoridades legítimas.
3. **Información amplia y oportuna:** El Estado debe informar a la comunidad de manera amplia y oportunamente sobre los planes y programas o sobre la decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente. En el caso de la consulta previa a pueblos indígenas, la información debe ser libre e informada, recalcando que en comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, los materiales comunicacionales deben estar traducidos a su idioma nativo propio.
4. **Plazo Razonable:** La consulta previa debe realizarse dentro de un plazo razonable los plazos específicos para el "*Proceso de Participación Ciudadana para la Consulta Ambiental*" (que complementa la consulta previa) están detallados en el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, con diferentes términos para las fases informativa y consultiva según el impacto del proyecto para las comunidades, pueblos y nacionalidades.
5. **Participación y derecho a la expresión de opiniones:** Dentro de esta etapa se busca garantizar el diálogo y debate público, libre e informado, a través de mecanismos informativos (como asambleas informativas) y el mecanismo de consulta (asamblea de consulta), la comunidad puede exponer sus opiniones, observaciones y puntos de vista, para pueblos indígenas, el proceso debe efectuarse bajo sus características socioculturales y organizacionales, respetando sus formas de organización y toma de decisiones.
6. **Valoración de la opinión:** El Estado valorará la opinión de la comunidad de conformidad con los criterios establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocidos y ratificados.
7. **Decisión en caso de oposición:** Si del proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente, adicionalmente, en caso de dar continuidad al proyecto pese a la oposición, la resolución administrativa deberá detallar los parámetros que minimicen los posibles impactos, los métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños del lugar.

8. **Beneficios e indemnización:** Al momento de ejecutarse el programa o proyecto, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en los beneficios que esos proyectos reporten así como recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que puedan causarse.

Pregunta 7: ¿Existen medidas de protección específica para los derechos de los pueblos indígenas ante las actividades de exploración y explotación minera, de hidrocarburos, etc.?

En el caso del Estado ecuatoriano, existen medidas de protección específicas para los derechos de los pueblos indígenas ante las actividades de exploración y explotación minera, de hidrocarburos, et; por ejemplo el artículo 558 numeral 10 del Código Orgánico Integral Penal señala que dentro de estas medidas se encuentran la suspensión inmediata de la actividad contaminante o que se encuentra afectando al ambiente cuando existe un riesgo de daño para las personas, ecosistemas, animales o la naturaleza; independientemente de lo que pueda ordenar la autoridad competente en materia ambiental.

Adicionalmente, existen otras medidas de protección dentro de la legislación ecuatoriana establecidas específicamente en el Código Orgánico del Ambiente (COAM):

Es así, que su artículo 292 del COAM establece un régimen obligatorio de prevención y reparación para operadores de proyectos, obras o actividades frente a daños ambientales, ya que cuando existen amenazas inminentes, se impone la adopción inmediata de medidas preventivas, mientras que, cuando el daño ya ha ocurrido, se establece una jerarquía imperativa de medidas reparatorias que deben aplicarse sin necesidad de acto administrativo previo en el siguiente orden: *"1.Contingencia, mitigación y corrección; 2.Remediación y restauración; 3. Compensación e indemnización; y, 4.Seguimiento y evaluación."*

Asimismo, el Artículo 292.A ibídem prescribe que la restauración deberá realizarse in situ, señalado que para casos de daño permanente o irreversible, la restauración se ejecutará en lugar contiguo, adyacente o cercano, entre las medidas restaurativas, se dispone específicamente el establecimiento de áreas especiales *"para la conservación de la biodiversidad, incluyendo: Bosques y vegetación protectores, corredores de conectividad y zonas de amortiguamiento (cuando la zona colinde con área protegida)"*.

Por otra parte, el Artículo 293 del mencionado código establece dos obligaciones concurrentes para prevenir nuevos daños ambientales: i) El operador debe implementar de manera inmediata y oportuna medidas que eviten y detengan la expansión del daño producido, así como la ocurrencia de nuevos daños y ii) El operador deberá notificar inmediatamente a la Autoridad Ambiental Competente

sobre: La ejecución de actividades preventivas y la persistencia de amenazas de daño ambiental, a pesar de las medidas adoptadas.

Adicionalmente, el artículo 309 del Código Orgánico del Ambiente esgrime las medidas provisionales preventivas, las cuales se podrán aplicar solamente mediante acto administrativo debidamente motivado, ya que estas están destinadas a interceptar el progreso del acto ilícito, prevenir y evitar nuevos daños o impactos para asegurar la inmediación del presunto responsable y garantizar la ejecución de la sanción.

Algunas de esas medidas son: la orden de inmediata paralización o suspensión total o parcial de actividades, la retención o inmovilización de especímenes, sus partes, material biológico, productos y derivados, entre otros; la clausura provisional de centros de almacenamiento, transformación y comercialización; y, las demás previstas por el ordenamiento jurídico nacional.

Finalmente, se debe resaltar que dentro del Estado ecuatoriano la **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional** también permite la aplicación de medidas cautelares (autónomas o en conjunto), las cuales tiene como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho cuando exista la interposición de garantías jurisdiccionales como lo son las acciones de protección (amparo constitucional).

Mecanismos judiciales y Rol de la Defensa Pública

Pregunta 8: ¿Qué mecanismos judiciales están a disposición de la población cuando existe una amenaza o una violación real de los derechos humanos causada por la actuación de las empresas? ¿Se facilita el acceso a la justicia cuando los afectados son grupos con derechos diferenciados, como pueblos indígenas y comunidades tradicionales? ¿Son estos instrumentos eficaces para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y grupos? Identifique los cambios fundamentales necesarios para mejorar la eficacia de estas disposiciones.

Las garantías jurisdiccionales establecidas en el capítulo tercero de la Constitución de la República del Ecuador y consolidadas por la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional permiten la tutela de los derechos fundamentales constitucionales.

Las garantías jurisdiccionales contempladas en el ordenamiento constitucional ecuatoriano son: acción de protección, acción de hábeas corpus, acción de acceso a la información pública, acción de hábeas data, acción por incumplimiento, la acción extraordinaria de protección y las medidas cautelares.

El artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), expresa que la finalidad de todas las garantías jurisdiccionales es la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral por los daños causados por su violación.

Las medidas dispositivas ordenadas en las sentencias de garantías jurisdiccionales, tienen los siguientes efectos según la sentencia 36-21-IS/23 de la Corte Constitucional del Ecuador:

*Al respecto, esta Corte se ha pronunciado indicando que “las medidas que **involucran dejar sin efecto actos vulneratorios a derechos constitucionales**, se **ejecutan de forma inmediata** a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional, **sin que sean necesarias actuaciones posteriores para confirmar su ejecución**”. (El énfasis me pertenece)*

Finalmente, ante una inejecución o defectuosa ejecución de la sentencia dictada en contra de una persona jurídica, la acción de incumplimiento es el mecanismo idóneo para proteger a las personas del incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 1325-15-EP/22, expresa que, en virtud de los artículos 86.1 de la Constitución del Ecuador y artículo 9 literal a de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las garantías jurisdiccionales presentadas por las comunidades, pueblos y nacionalidades gozan de **actio popularis**, es decir:

*“[...] Ante lo cual, este Organismo considera indispensable aclarar que conforme lo ordenan los artículos 86.1 de la CRE y 9.a de la LOGJCC, **las acciones** para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución, **gozan de actio popularis**, de modo, **que pueden ser presentadas por cualquier persona o grupo de personas sin que se requiera de una legitimación especial o interés directo para interponerlas; más aún tratándose de la protección de derechos colectivos de los pueblos indígenas**, que en algunos escenarios presentan características particulares, como en el caso de los pueblos no contactados y en aislamiento voluntario.” (El resaltado y subrayado me pertenece)*

Por lo tanto, a la luz de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad, se garantiza el acceso a la administración de justicia a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, así como, los usos y costumbres y derecho indígena a través de una interpretación intercultural, conforme lo señala la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 112-14-JH/21:

*"(...) 98. En todo caso, la **interpretación intercultural** no puede limitarse a ciertos elementos aislados como la inclusión de un traductor o un peritaje dentro de la causa, reduciéndolo a una mera formalidad. **La autoridad judicial debe considerar estos y otros medios como recursos para lograr la comprensión de la otra cultura, privilegiando los que hagan posible el diálogo intercultural directo.** Entre tales medios pueden considerarse **visitas a la respectiva comunidad indígena por parte del juez**, jueza o corte, diálogos con las autoridades indígenas, sabios y/o ancianos, mesas de diálogo, audiencias, peritajes, uso de material bibliográfico, documental o audiovisual con calidad investigativa y académica que permitan realizar esta interpretación, siempre dando preferencia a las partes del conflicto. **Esto deberá ser examinado por la autoridad judicial competente según las circunstancias del caso en concreto, buscando alcanzar un auténtico conocimiento y entendimiento intercultural.** (...)"*. (El énfasis me pertenece).

El artículo 57 de la Constitución del Ecuador establece dos tipos de consultas en relación a los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

La primera consulta, establecida en el numeral 7 del referido artículo, es la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable sobre: *"planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en las tierras de dichas comunidades y que puedan afectarles ambiental, social o culturalmente."*

La segunda consulta, establecida en el numeral 17 del artículo 57, se refiere a la consulta prelegislativa, que opera frente a medidas legislativas y administrativas *"que puedan afectar derechos colectivos"*. Estas consultas han sido desarrolladas por la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias No. 20-12-IN/20, 3-15-IA/20 y 22-18-IN/21 y operan cuando se trata de comunidades indígenas.

La Constitución consagra la participación ciudadana, pero del que además se derivan derechos específicos como las consultas a los pueblos y nacionalidades indígenas establecidas en el artículo 57 o la consulta ambiental del artículo 398.

La Corte Constitucional en la sentencia No. 22-18-IN/21 señaló que tanto la consulta ambiental (art. 398 CRE) como la consulta previa, libre e informada (art. 57.7 CRE): *"buscan involucrar a sus titulares en los procesos de toma de decisiones y en las decisiones relativas a proyectos que tengan un impacto en el territorio o en el ambiente, respectivamente. Por esto es importante, para ambos derechos, cada uno con sus particulares características, el acceso constante, libre y gratuito a la información sobre los proyectos, la participación social en la toma de decisiones, la consulta y la aplicación de estándares que puedan favorecer el ejercicio de derechos"*.

Por consiguiente, el acceso a la justicia en el Estado ecuatoriano garantiza el principio de máxima autonomía de los pueblos indígenas y comunidades

tradicionales tanto en los procesos judiciales como en las consultas a los pueblos y nacionalidades indígenas establecidas en el artículo 57 o la consulta ambiental del artículo 398 de la Constitución de la República del Ecuador.

La Corte Constitucional en la sentencia No. 1178-19-JP/21, en relación a los instrumentos eficaces para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las comunidades, pueblos y nacionalidades, expresa:

*"La Corte Constitucional ha señalado que las **garantías jurisdiccionales** están diseñadas por la Constitución **para tutelar los derechos de personas** que se encuentran en situación de desequilibrio frente al poder."* (El énfasis me pertenece)

Así mismo, en cuanto a la eficacia de las garantías jurisdiccionales para garantizar los derechos fundamentales, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 1693-17-EP/20, expresa:

*31. Entre estos principios, se encuentra la **rapidez y la formalidad condicionada**. La rapidez determina que el proceso de garantías jurisdiccionales tome el **menor tiempo posible**, ciñéndose a los plazos previstos para el efecto, a fin de que responda **oportunamente frente a la vulneración de derechos**. Por este motivo, no admite incidentes o formas de proceder que retarden el ágil despacho de la causa. En tanto, que la formalidad condicionada, propende a que la jueza o juez exija el cumplimiento únicamente de aquellas formalidades necesarias para preservar la naturaleza de la garantía jurisdiccional que está conociendo, y así, cumplir **con su finalidad que es la protección de los derechos**."* (El énfasis me pertenece).

Por consiguiente, a través de las garantías jurisdiccionales, el Estado ecuatoriano **sí** garantiza la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, el debido proceso, el derecho a la defensa y los demás derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos **internacionales** de derechos humanos en favor de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

Pregunta 9: ¿La Defensoría Pública Oficial de su país está en capacidad de brindar asistencia jurídica gratuita para el ejercicio de los derechos humanos frente a las actividades del sector económico, especialmente cuando se trata de grandes empresas nacionales y multinacionales?

Describa el papel que cumple la defensoría pública en relación con el acceso a la justicia en estos casos y si vigila el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación social en los procesos de toma de decisiones sobre los planes de desarrollo del país. Indique si existe alguna unidad, programa o grupo específico dentro de la Defensoría Pública de su país que realice esta asistencia y se enfoque o dedique a monitorear los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas.

El artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, establece como prioridad la atención especializada en los ámbitos público y privado a las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, en este sentido, la misma atención prioritaria la recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales y antropogénicos.

El artículo 75 de la Constitución de 2008 de Ecuador (CRE) establece que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, y que en ningún caso quedará en indefensión.

En su artículo 76 N° 7 letra a) de la CRE, establece que *"nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento"*, y en el literal g) del mismo artículo garantiza a toda persona el derecho a ser asistida en los procedimientos judiciales por una abogada o abogado de su elección, o por defensora o defensor público.

Para la consecución del derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de las personas y grupos de atención prioritaria, el constituyente originario creó la Defensoría Pública del Ecuador (Art. 191 CRE), a fin de garantizar el pleno e igual acceso de la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.

De igual manera, el Código Orgánico de la Función Judicial señala las funciones de la Defensoría Pública, en el artículo 286, prescribe que a la Defensoría Pública le corresponde, entre otras, la *"...prestación gratuita y oportuna de servicios de orientación, asistencia, asesoría y representación judicial, a las personas que no puedan contar con ellos en razón de su situación económica o social; garantizar el derecho a una defensa de calidad, integral, ininterrumpida, técnica y competente; Garantizar la defensa pública especializada para las mujeres, niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia, nacionalidades, pueblos, comunidades y comunas indígenas; Autorizar y supervisar el funcionamiento de los servicios jurídicos prestados en beneficio de personas de escasos recursos económicos o grupos que requieran atención prioritaria por parte de personas o instituciones distintas de la Defensoría Pública..."*

La Ley Orgánica de la Defensoría Pública, publicada en el Registro Oficial Quinto Suplemento No. 452 de 14 de mayo de 2021 y el Reglamento a la Ley Orgánica de la Defensoría Pública de fecha 23 de enero de 2024, tienen por objeto regular y normar los procesos de la Defensoría Pública y de la Red Complementaria a la Defensa Jurídica Pública, compuesta por los Consultorios Jurídicos Gratuitos de las universidades y demás organizaciones, en el ejercicio de sus atribuciones

constitucionales y legales para la prestación gratuita y oportuna de los servicios de asesoría en todas las materias e instancias y asistencia legal y patrocinio en las líneas de atención que se detallan a continuación: "1. *En representación de la presunta persona infractora; 2. En representación de la o el adolescente en conflicto con la Ley, 3. En la solicitud y trámite de los beneficios penitenciarios de las personas sentenciadas durante la ejecución de la pena, de conformidad con la ley; 4. La defensa de las víctimas; 5. En materia de niñez y adolescencia; 6. En materia laboral; 7. En las causas de inquilinato; 8. En materia de movilidad humana y, 9. En garantías jurisdiccionales, se prestará el patrocinio en todas aquellas determinadas en la Constitución y la Ley.*"

Sobre esta base, la Defensoría Pública a la luz de los principios de no regresividad y progresividad de los derechos constitucionales está en la capacidad de garantizar el patrocinio y defensa técnica, por medio de esta, el acceso a la justicia de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos *víctimas de violaciones de derechos humanos ocasionadas por empresas.*

Entre las atribuciones y facultades que ha otorgado el constituyente originario a la Defensoría Pública del Ecuador, no contempla la vigilancia del derecho de acceso a la información pública y el derecho a la participación social, por las siguientes consideraciones:

El artículo 215, número 11 de la Constitución de la República del Ecuador determina que la *Defensoría del Pueblo* tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país, y tendrá como atribución, el patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados;

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.245 de 7 de febrero del 2023, establece en su artículo 12 que la *Defensoría del Pueblo* es el "órgano rector en materia de transparencia y **acceso a la información pública**, encargado de la promoción y vigilancia de las garantías establecidas en la ley y su reglamento". (El énfasis me pertenece)

Entre las principales atribuciones de la *Defensoría del Pueblo* establecidas en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, están las siguientes:

"Art. 13.- Atribuciones. La Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes atribuciones:

1. *Promover el ejercicio, promoción y cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública; 2. Monitorear y vigilar regularmente el cumplimiento de esta Ley por parte de los sujetos obligados establecidos en el artículo 8 de esta Ley, para*

garantizar el ejercicio del derecho humano de acceso a la información;(...) 4. Promover, patrocinar e interponer a solicitud de cualquier persona natural o jurídica o por iniciativa propia, acciones constitucionales de acceso a la información pública, cuando un pedido de información no ha sido oportunamente respondido, la información ha sido negada o se considere que la información entregada es incompleta o contiene información falsa;(...) 17. Velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la presente Ley."

La LOTAIP (2023) en el artículo 5 establece que para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se aplicarán los principios de: "a) *accesibilidad e integridad*; b) *buena fe*; c) *celeridad*; d) *disociación*; e) *gratuidad*; f) *igualdad y no discriminación*; g) *in dubio pro actione*; h) *in dubio pro petitor*; i) *máxima publicidad*; j) ***participación ciudadana***; k) *rendición de cuentas*; l) *supremacía del interés público*; y, m) *transparencia*." (El énfasis me pertenece).

En virtud de la presente ley, corresponde a la *Defensoría del Pueblo* proteger, respetar, promover y garantizar que la información pública sea accesible, oportuna, completa y fidedigna, para el ejercicio de los derechos ciudadanos contemplados en la Constitución de la República del Ecuador y la ley.

Sin embargo, lo anterior no insta a que la Defensoría Pública del Ecuador, por intermedio de las garantías jurisdiccionales, al ser mecanismos de protección de los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, garantice el acceso a la justicia de las personas que por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal y patrocinio para la protección de sus derechos.

La Defensoría Pública del Ecuador cuenta con la Escuela Defensorial, organismo de especialización, formación y capacitación, que planifica e implementa cursos generales o especializados a los defensores públicos a nivel nacional.

Entre sus competencias y facultades están las siguientes:

- Identificar las necesidades de formación y capacitación continua y especializada de los servidores de la Defensoría Pública.
- Formular y ejecutar programas y planes de capacitación especializada en estrategias de litigación y argumentación jurídica, en ciencias jurídicas y afines para los servidores de la Defensoría Pública.
- Coordinar actividades o iniciativas de capacitación con los consultorios jurídicos de las universidades y de otras organizaciones que integran la Red Complementaria de la Defensa Jurídica Pública.
- Promover la cooperación nacional e internacional con fines de especialización, formación continua y capacitación.

Sin embargo, entre sus competencias y facultades, no está la de monitorear los avances y retrocesos en el debate sobre derechos humanos y empresas.

El constituyente originario ha otorgado explícitamente a la *Defensoría del Pueblo* del Ecuador la competencia de "*Promover la difusión pública, la educación, la asesoría, la incidencia y el **monitoreo de los derechos humanos y de la naturaleza***", así como lo expresa el artículo 22 literal c de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. (El énfasis me pertenece).

El artículo 16 del Reglamento de Atención de Casos de Competencia de la Defensoría del Pueblo, señala: "*Seguimiento y verificación de cumplimiento de sentencias, dictámenes, resoluciones y acuerdos reparatorios. - Constituye el conjunto de actividades que se desarrollan para **monitorear el cumplimiento de una sentencia constitucional, dictámenes, resoluciones v acuerdos reparatorios** cuando así lo ha ordenado el Juez o autoridad competente*" (El énfasis me pertenece).

Sin que lo anterior obste para que la Defensoría Pública del Ecuador, en caso de patrocinar en materia constitucional a personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, solicite al juez constitucional la modulación de la sentencia por cumplimiento defectuoso de la persona jurídica accionada; o, en su defecto, interponga una acción de incumplimiento para proteger a las personas del incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional.

Pregunta 10: ¿Existe algún precedente judicial que haya fijado estándares en materia de violación a los derechos humanos por parte de empresas a partir de proyectos de desarrollo?

10.1.- La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 1214-18-EP/22 instituye un precedente relativo a la procedencia y alcance de una acción de hábeas corpus frente a las retenciones en las zonas de tránsito o "internacionales" de los aeropuertos.

La Corte Constitucional analizó las sentencias de primera y segunda instancia emitidas dentro de la acción de hábeas corpus No. 17240-2018-00006, y declaró vulnerados los derechos a la motivación y a la seguridad jurídica.

Luego de verificar los presupuestos excepcionales para la procedencia del examen de mérito, la Corte resuelve la acción de hábeas corpus presentada por Nina Guerrero, en calidad de defensora pública, a favor de un grupo de personas migrantes de nacionalidad camerunés y nigeriana, inadmitidas a territorio nacional y retenidas en las zonas de tránsito o internacionales del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre; y declara la vulneración de los derechos a la libertad personal, integridad personal y principio de no devolución.

La Corte Constitucional del Ecuador, en el párrafo 105 de la sentencia, enfatiza las garantías mínimas que tiene las personas a quienes se limite el ingreso a territorio nacional, y a quienes se retenga temporalmente en el aeropuerto previo a su traslado al último puerto de embarque, tales como: "[...] a) *No ser incomunicadas en cuartos de detención u otro tipo de instalaciones;* b) *Ser informada(s) de las razones por las cuales se limitó su ingreso a territorio nacional;* c) *Acceder a un intérprete o traductor cuando así lo requieran;* d) *Solicitar protección internacional con las debidas garantías de dicho procedimiento;* e) *Comunicarse con el consulado de su país y poder acceder a asistencia consular;* f) *Contar con una defensora o defensor de su elección, o en su defecto, recibir asistencia legal por parte de la Defensoría Pública y la Defensoría del Pueblo, las cuales deben ser inmediatamente notificadas por los agentes de migración ante una inadmisión en el aeropuerto;* g) *Activar los mecanismos legales que consideren necesarios e idóneos frente a esta limitación a su derecho a migrar, entre otras ."*

La Corte Constitucional del Ecuador considera que la retención de las personas cameruneses y nigeriana en la sala de inadmitidos del aeropuerto se dio en condiciones incompatibles con su dignidad humana y su integridad personal, en la medida en que no contaron con: un espacio lo suficientemente amplio para pasar todas las noches que fueron retenidos en dicha sala; acceso a ventilación y luz natural; acceso a sanitarios con suficiente privacidad; como alimentación adecuada, oportuna y suficiente; y fueron víctimas de agresiones tanto físicas como psicológicas por parte de los agentes que los custodiaban.

Los servicios aeroportuarios en el país se encuentran concesionados a distintas empresas, como en el presente caso a la Corporación Quiport S.A. En tal virtud, la Corte Constitucional expresa que estas tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos de las personas a quienes se limite el ingreso a territorio nacional, y a quienes se retenga temporalmente en el aeropuerto, tal como lo menciona en el párrafo 148 de la sentencia:

*"148. Esta Corte reconoce que los **servicios aeroportuarios en el país se encuentran concesionados a distintas empresas, como es el caso de la Corporación Quiport S.A.**, en el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre. Ahora bien, conforme lo expuesto en esta sentencia, en la medida que las zonas de tránsito o internacionales de los aeropuertos **no excluyen las obligaciones de respeto y garantía de los derechos de las personas**, es obligación del Ministerio de Gobierno, como entidad a cargo del control migratorio, vigilar y supervisar que se respeten y garanticen los derechos de las personas rechazadas o en situación de expulsión, devolución o salida, y por tanto en situación de retención o detención en dichas zonas."* (El énfasis me pertenece).

La Corte Constitucional del Ecuador resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección interpuesta por la Defensoría Pública del Ecuador, y declaró la

vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica.

10.2.- La sentencia 1141-19-JP/25 emitida el 14 de febrero de 2025, es una sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales, que en su momento fue patrocinada por la Defensoría Pública del Ecuador.

La accionada fue la Empresa Eléctrica Provincial Galápagos - ELECGALAPAGOS S.A, que tiene por objeto generar, transportar, distribuir y comercializar energía eléctrica en la provincia de Galápagos.

En el párrafo 64 de sentencia 1141-19-JP/25, la Corte Constitucional del Ecuador expresa lo siguiente:

*"64. Para ello, este Organismo considera imprescindible que **los prestadores del servicio público de electricidad**, en el marco de sus competencias, **cuenten con mecanismos para la atención especializada de mujeres en contexto de violencia**. De este modo, cuando el propietario de un bien inmueble solicite el retiro del medidor de energía eléctrica, pero la empresa eléctrica tenga previamente el conocimiento de que la usuaria del suministro del servicio eléctrico de tal medidor es víctima de violencia, **es necesario que la empresa implemente una política de atención especial**. Así, las empresas que prestan el servicio eléctrico, en el marco de sus competencias, **podrían emitir un instrumento mediante el cual se establezca una política de atención especial para situaciones como las de María y se propongan mecanismos alternativos para no privar del servicio eléctrico a mujeres que sufren violencia de género** y que, como consecuencia de aquella, puedan verse privadas del servicio básico de energía eléctrica." (El énfasis me pertenece).*

La Corte Constitucional expresó que las acciones y omisiones de ElecGalápagos además de vulnerar el derecho a la integridad personal de la accionante (art. 66.3.b CRE), también transgredió de manera conexa sus derechos a la vida digna (art. 66.2 CRE) y vivienda adecuada (art. 30 CRE), al haber retirado el medidor de energía eléctrica sin considerar su contexto de violencia de género ni adoptar medidas adecuadas y oportunas para su protección como parte de un grupo de atención prioritaria reconocido en el artículo 35 de la Constitución.

En tal virtud, la Corte Constitucional resolvió aceptar la acción de protección planteada por la accionante y determinó que la empresa eléctrica ElecGalápagos vulneró al derecho a la integridad personal en conexidad con el derecho a la vivienda adecuada y digna reconocidos en los artículos 30 y 66 números 2 y 3 letra b de la Constitución, por el retiro del medidor de energía eléctrica sin considerar su contexto de violencia de género ni adoptar medidas para su protección.

10.3.- La sentencia 1072-21-JP/24 emitida el 21 de noviembre del 2024 – Caso Furukawa Plantaciones del Ecuador C.A

La accionada es la empresa Furukawa, de capital japonés, que se estableció en Santo Domingo de Los Tsáchilas en 1963, se dedica al cultivo y procesamiento de abacá, una planta de la que se obtienen fibras vegetales muy resistentes, utilizadas en la fabricación de papel, por su dureza, también es materia prima en las industrias textil y automotriz.

La Corte Constitucional del Ecuador en el presente caso revisó las acciones de protección que un conjunto de personas afectadas planteó en contra de Furukawa Plantaciones del Ecuador C.A. y de varias entidades públicas (Ministerios del Trabajo, Salud, Inclusión Económica y Social, Educación y Gobierno), de los hechos del caso se desprendió que, por más de cinco décadas, Furukawa mantuvo en sus haciendas una práctica análoga a la esclavitud conocida como servidumbre de la gleba.

La Defensoría Pública del Ecuador intervino en la causa 1072-21-JP la petición de terceros interesados a favor de Daynis Rosario Ortiz Cacierra y los demás ex trabajadores de la empresa Furukawa al contrastar con sus relatos la vulneración de los siguientes derechos: igualdad y no discriminación, vida digna, trabajo, salud, educación, agua, alimentación; seguridad social, vivienda adecuada, identidad y la prohibición de esclavitud y servidumbre.

En la audiencia pública realizada el 9 de abril del 2024 ante la Corte Constitucional del Ecuador, la Defensoría Pública del Ecuador patrocinó a la Sra. Daynis Rosario Ortiz Cacierra y al Sr. Luis Richard Vega Chamba en representación de un grupo de veinte personas, diligencia en la cual relataron sus experiencias al cosechar abacá dentro de las haciendas de Furukawa, identificaron los campamentos y las haciendas en las que vivieron, describieron las condiciones de vida indignas de los campamentos y explicaron sus funciones en el proceso productivo del abacá y las jornadas extenuantes de trabajo a las que estaban sometidos.

En tal virtud, la Corte Constitucional del Ecuador, en el párrafo 183 de la sentencia determinó que:

*"183. Las declaraciones de María Cecilia Castillo, **Daynis Ortiz Cacierra y Luis Richard Vega Chamba** son coherentes con las declaraciones de los accionantes que fueron identificados como víctimas. Furukawa en ningún momento contravirtió sus afirmaciones en la audiencia y este Organismo no encuentra razones para no considerarlas fiables. Al contrario, **la Corte considera que estas declaraciones fueron genuinas y se fundamentaron en afirmaciones verosímiles** sobre las condiciones en que vivieron estas personas. Al haber demostrado la calidad de abacaleros, **María Cecilia Castillo, Luis Richard Vega y Daynis Ortiz Cacierra también son afectados.**" (El énfasis me pertenece).*

La Corte Constitucional del Ecuador señaló que, el sistema de producción del abacá en las haciendas de Furukawa consistía en aprovecharse de personas en condiciones de extrema vulnerabilidad para que vivan en campamentos dentro de las haciendas y cosechen abacá en beneficio de Furukawa.

La Corte Constitucional determina que, en los campamentos dentro de las haciendas de Furukawa no tenían luz, agua potable, instalaciones sanitarias básicas ni acceso a servicios de educación y salud.

Además, se estableció que la empresa Furukawa utilizaba distintas figuras contractuales en el marco de la servidumbre de la gleba con el fin de dotar de una aparente legalidad a esta práctica y, desde 2011 hasta 2019, utilizó contratos de arrendamiento suscritos con personas en situación de extrema vulnerabilidad.

Por consiguiente, la sentencia declaró que Furukawa violó la prohibición de la esclavitud en perjuicio de las y los abacaleros y arrendatarios de sus haciendas, anulando su dignidad humana; y, como reparación integral ante los actos de Furukawa, la Corte ordenó a la empresa el pago de una reparación económica por daño inmaterial y material, así como disculpas públicas.

La sentencia también declaró que las entidades públicas accionadas omitieron su deber de adoptar medidas de prevención y protección ante la servidumbre de la gleba. La Corte determinó que, previo a 2018, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud debieron conocer la situación en la que se encontraban las y los abacaleros y arrendatarios y adoptar medidas al respecto, ya que las medidas adoptadas por las entidades públicas accionadas posterior a 2018 fueron insuficientes.

Como reparación integral, la Corte ordenó la creación de una política pública interinstitucional dirigida a atender y superar las causas estructurales que favorecieron la servidumbre de la gleba. Además de la política pública interinstitucional, que estará a cargo principalmente del Ministerio de Inclusión Económica y Social y del Ministerio del Trabajo, la Corte ordena disculpas públicas, reformas legales dirigidas a evitar la impunidad corporativa y eliminar las prácticas análogas a la esclavitud y otras formas precarias de trabajo agrícola existentes en el país, la creación de un documental sobre la servidumbre de la gleba que afectó a abacaleros y arrendatarios y de expresiones artísticas que generen memoria sobre los hechos, la declaración de un día de conmemoración de las víctimas de Furukawa y la difusión de la sentencia.

A la actualidad, la Defensoría Pública del Ecuador se encuentra realizando los impulsos procesales necesarios para garantizar que Furukawa Plantaciones del Ecuador C.A. cumpla con las medidas de reparación dictadas en la sentencia No. 1072-21-JP y acumulados.