



Marco lógico para la agenda de empresas y derechos humanos en Colombia

Fundamentos para la formulación del instrumento normativo por el cual se regula la respuesta institucional en materia de empresas y derechos humanos



Elaborado por:

Lourdes Castro García

Consejera Presidencial para los Derechos Humanos y DIH

Pedro Mican García

Asesor Consejería Presidencial para los Derechos Humanos Y DIH

Paula Lancheros Sánchez

Equipo Empresas y Derechos Humanos

Sergio Salazar Vargas

Equipo Empresas y Derechos Humanos

**Con el acompañamiento y asesoría técnica del Departamento
Nacional de Planeación:**

Paola Andrea Castilla

Viviana Hernández

Felipe González



Tabla de contenido

Introducción	3
Antecedentes	5
i. Proceso metodológico para la implementación de la hoja de ruta sobre empresas y derechos humanos	5
ii. Interlocución con otros actores para la implementación de la hoja de ruta sobre Empresas y Derechos Humanos	5
• Mesa de Responsables de la agenda sobre Empresas y Derechos Humanos	6
• Alianzas estratégicas y relaciones de colaboración	7
A. Instrumento normativo por el cual se regula la respuesta institucional en materia de Empresas y Derechos humanos	8
1. Marco Teórico para la formulación del instrumento normativo en materia de Empresas y Derechos Humanos	8
1.1 ¿Cuáles Derechos Humanos?	8
1.2 La relación entre Empresas y los Derechos Humanos	10
1.2.1 La concepción de víctima en contextos de actividades empresariales	11
1.3 Marco normativo internacional sobre Empresas y Derechos Humanos	12
1.3.1 Tránsito de la Responsabilidad Social Empresarial hacia un enfoque de Derechos Humanos	14
1.3.2 Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas y la búsqueda de consensos ...	15
1.3.3 Conducta Empresarial Responsable (CER)	19
1.3.4 Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre la Conducta Empresarial Responsable	
(2023)	20
1.3.5 Derecho Internacional de Inversión y Estándares de Derechos Humanos	21
1.3.6 Estándares sobre Empresas y Derechos Humanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)	22
1.4 El deber de las Empresas de respetar los Derechos Humanos en Colombia	24
1.4.1 Instrumentos de política pública sobre Empresas y Derechos Humanos a nivel nacional	24
2. Justificación del instrumento normativo que regula la respuesta institucional en materia de Empresas y Derechos Humanos ..	26
2.1 Ausencia de lineamientos y directrices generales para la protección, respeto y reparación de los Derechos Humanos ..	27
2.2 Debilidad en las capacidades institucionales para la aplicación de estándares en materia de Empresas y Derechos Humanos	
adecuadas para cada sector	29
2.3 Ausencia de información consolidada que permita reconocer el estado actual de las afectaciones a los Derechos Humanos	
en contextos de actividades empresariales	31
2.4 Ausencia de mecanismos de gobernanza para el seguimiento e implementación de instrumentos de política pública en	
materia de Derechos Humanos y Empresas	32
3. Objetivos del instrumento normativo sobre Empresas y Derechos Humanos	33
3.1 Objetivo general del instrumento normativo sobre Empresas y Derechos Humanos	35
3.2 Objetivos específicos	35
4. Naturaleza del instrumento normativo sobre Empresas y Derechos Humanos	35
5. Fundamentos del instrumento normativo de política pública sobre Empresas y Derechos Humanos	38
6. Alcance de este instrumento normativo sobre Empresas y Derechos Humanos	42
7. Procesos necesarios y secuencia para la formulación, el seguimiento y evaluación del instrumento normativo.....	44
7.1 Gobernanza y participación	44
7.2 Seguimiento y evaluación del instrumento normativo	46
B. Punto de partida para el abordaje de una política pública de Estado	47
1. Problema público identificado en la relación entre los Derechos Humanos y las actividades empresariales ..	50
1.1 Justificación de la relevancia pública del problema, la identificación de los derechos vulnerados y la población afectada ...	52
1.2 Análisis de causas y efectos del problema público	54
2. Objetivos planteados a partir de la Metodología General Ajustada para abordar el problema público	71
Bibliografía	74

Introducción

Los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos establecieron por primera vez un marco concreto para entender y regular la relación entre las actividades empresariales y los derechos humanos. Así, se establecen la protección, el respeto y la reparación de los derechos humanos en contextos de actividad empresarial como obligaciones exigibles tanto al Estado en lo que se refiere a protección, como a las empresas en lo relativo al respeto, y a ambos, respecto de la reparación.

Si bien dichas obligaciones han sido reconocidas en un marco de avances de estándares internacionales¹ y nacionales en Colombia², la realidad de los contextos sobre la situación de derechos humanos en el marco de la actividad empresarial se remonta décadas atrás. Los procesos de industrialización, especialmente el fenómeno de la globalización³, que dio paso a un modelo neoliberal de producción, impulsó la expansión de grandes corporaciones y aumentó la brecha en los modelos de desarrollo. Todo esto, en perjuicio de los países colonizados y del reciente auge de los Derechos Humanos en el contexto internacional (Tole-Martínez, 2019).

En la actualidad, este panorama revela la necesidad, en términos del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresa y Derechos Humanos⁴ (en adelante Grupo de Trabajo), de formular e implementar acciones que permitan abordar las problemáticas que limitan la protección, el respeto y la reparación de los derechos humanos. En el contexto colombiano, la organización de la actividad empresarial no puede prescindir de aspectos históricos que derivan en la realidad social y ambiental en la que estas se desarrollan. Por ejemplo, las dinámicas de violencia del conflicto armado demarcaron las expresiones en que se desarrollaron las actividades económicas en los territorios, así como el rol de las empresas como parte de ese contexto (Tole-Martínez, 2019, pág. 213).

¹ Se destacan los Principios Rectores sobre Empresas y DDHH, Principios Voluntarios sobre Seguridad y DDHH, Declaración Tripartita de Principios sobre las empresas multinacionales, Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, Directiva Europea sobre Sostenibilidad, entre otros.

² Particularmente marcada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la sala laboral de la Corte Suprema de Justicia.

³ Desde los años 70s, los estados han interpelado a Naciones Unidas para establecer un nuevo "Orden Económico Internacional" que permita cerrar las brechas entre países desarrollados y en desarrollo.

⁴ El Grupo de trabajo sobre la cuestión de las empresas transnacionales y otras empresas y los Derechos humanos, fue establecido por el Consejo de Derechos Humanos en el año 2011, en la resolución 17/4. Está conformado por cinco (5) expertos independientes (un representante de cada continente), elegidos por un periodo de tres (3) años, por el Consejo de Derechos Humanos. Como parte de su mandato, desarrolla actividades para la promoción y divulgación de buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre la aplicación de los PRNU, realiza evaluaciones a partir de la recolección de información de distintos actores, y emite recomendaciones para la divulgación y aplicación efectiva de los PRNU. Además, cuenta con mecanismos como las visitas a los países, en las que realiza consultas con distintos grupos, apoya esfuerzos para promover la creación de capacidades, así como proporcionar asesoramiento y recomendaciones a los Estados y otros actores.

Bajo el propósito de impulsar las obligaciones a cargo del Estado y las empresas, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia de la vida” hace énfasis en la reactivación económica con especial atención en el respeto y la garantía de los derechos humanos:

“Asimismo, se garantizará la justicia y el acceso a la información en asuntos ambientales, en el marco del Acuerdo de Escazú, y se cumplirán principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas.” (Bases del PND 2022-2026, pág. 176)

En consecuencia, el Gobierno Nacional, comprometido con los ajustes estructurales que se requieren para alcanzar este objetivo, está diseñando un instrumento normativo pública que responda a uno de los principales desafíos en materia de empresas y derechos humanos propiciando la respuesta institucional coherente y articulada en la materia. Por ello, este documento busca abrir la discusión con las instituciones del Estado, las organizaciones de sociedad civil, las empresas y otros actores para enriquecer la propuesta del instrumento de política pública sobre empresas y derechos humanos.

Esta propuesta de instrumento de política pública se plantea bajo el marco normativo administrativo de Decreto de la Rama Ejecutiva del Nivel Nacional, con un Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que soporte la planeación, implementación, evaluación y seguimiento de los compromisos asumidos por las diferentes instituciones en términos de metas claras, responsables y designación presupuestal y de resultados, en un marco público de rendición de cuentas.

Este documento es el resultado del trabajo técnico que desarrolló esta Consejería con asistencia del DNP, entendido en dos niveles. La primera parte se enfoca en los fundamentos que dan paso a la formulación del instrumento normativo, su naturaleza, alcance, objetivos, así como los próximos pasos para su adopción, seguimiento y gobernanza. Este busca responder de manera inmediata a una de las necesidades apremiantes en la materia: organizar la respuesta institucional en materia de empresas y derechos humanos.

El acápite B presenta un diagnóstico preliminar del problema público de empresas y derechos humanos en Colombia identificando causas y efectos para una política pública. Dado que el estudio de línea base, actualmente en curso, es crucial para validar este análisis, el diagnóstico inicial se basa en información secundaria. Los resultados del estudio de línea base, previstos para 2026, complementarán y fortalecerán este análisis.

Antecedentes

i. Proceso metodológico para la implementación de la hoja de ruta sobre empresas y derechos humanos

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH (en adelante “la Consejería”) impulsa la agenda de derechos humanos y empresas en Colombia, en el marco de sus competencias, de conformidad con el numeral 7 del artículo 21 del Decreto 2647 de 2022. Esto, en línea con los estándares internacionales establecidos, entre otros instrumentos, por los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (PRNU), los lineamientos de la Conducta Empresarial Responsable (en adelante CER) de la OCDE, los desarrollos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y demás estándares internacionales derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para el respeto de los derechos humanos.

Para el desarrollo de este proceso durante la vigencia del segundo semestre del 2024 se planteó la ruta de trabajo que se muestra a continuación:



ii. Interlocución con otros actores para la implementación de la hoja de ruta sobre empresas y derechos humanos

Un aspecto fundamental para la puesta en marcha de esta ruta de trabajo fue la interlocución y diálogo con distintos actores. Particularmente, ha sido clave contar con el apoyo y asesoría técnica de la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esta alianza ha facilitado el desarrollo e implementación de esta agenda, desde el planteamiento de esta ruta de trabajo, los insumos técnicos, a partir de la Metodología General Ajustada (MGA) para definir la naturaleza y alcance del instrumento normativo.

Así mismo, sus aportes y acompañamiento permitieron hacer el diagnóstico preliminar del problema público, sus causas, efectos y objetivos de la problemática socialmente relevante. A partir de estos insumos se busca construir la cadena de valor⁵ que da sustento a los ejes estratégicos que sustentan el decreto en materia de empresas y derechos humanos y el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) y cuyo análisis se realiza desde el Enfoque Basado en Derechos Humanos a partir de la Guía Metodológica para su implementación⁶.

Por otra parte, se destaca la apertura y aportes de organizaciones de la sociedad civil, particularmente, las que integran la Mesa por los Derechos Humanos frente al Poder Empresarial. De igual forma, algunos aportes desde la academia y espacios gremiales de interlocución, a través de iniciativas multiactor como Guías Colombia y el Comité Minero Energético. Por último, a nivel institucional, se consolidó la Mesa de Responsables de la agenda sobre empresas y derechos humanos.

Mesa de Responsables de la agenda sobre empresas y derechos humanos

Si bien el impulso de la agenda en materia de empresas y derechos humanos es de competencia de esta Consejería, un desafío importante⁷ para su implementación es lograr la apropiación de la agenda por parte de las instituciones que tienen una relación directa con esta. Para abordarlo, se estableció una alianza estratégica con el Punto Nacional de Contacto (PNC) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyo mandato para impulsar y difundir las líneas directrices de la OCDE sobre CER, dio lugar a la creación de una Mesa de Responsables conformado por las entidades que por su función y misión tienen responsabilidades en materia de empresas y derechos humanos. Actualmente, la Mesa la conforman las siguientes entidades:

⁵ Por cadena de valor en el marco de la MGA aplicada por el DNP, debe entenderse como la "relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos, resultados e impactos en la que se añade valor a lo largo de su proceso de transformación." En ese sentido, en una primera fase se toman insumos que se transforman en productos, y luego, estos tendrán resultados que, con el tiempo, generan impactos que pretenden cumplir una función pública.

⁶ Ver: DNP (2023) Guía práctica para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en la planificación territorial. Disponible en: [Guía práctica para la Incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la planificación territorial.pdf](#)

⁷ Este hallazgo se deriva de las recomendaciones realizadas por distintos actores como, el Grupo Temático de Género, Empresas y Derechos Humanos; la Mesa de Trabajo para la construcción del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos; y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Relaciones exteriores
Ministerio de Minas y Energía
Unidad de Planeación Minero-Energética
Agencia Nacional de Minería
Ministerio de Agricultura
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Hacienda
Ministerio del Interior
Ministerio de Defensa
Ministerio de Transporte
Ministerio de Trabajo
Ministerio de Salud y Protección social
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Ministerio de Justicia y del Derecho
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Superintendencia de Industria y Comercio
Defensoría del Pueblo

En el marco de esta sinergia se planteó la apuesta estratégica de la Consejería e implementación la agenda de empresas y derechos humanos como objetivo principal de este espacio interinstitucional. Así, entre julio y diciembre del 2024 se llevaron a cabo cuatro sesiones en las que se buscó posicionar el tema como parte de las agendas de cada una de las instituciones como una de las primeras acciones para formular el instrumento de política pública sobre empresas y derechos humanos. Durante el 2025 se dará continuidad a estos espacios en aras de avanzar de manera articulada con la implementación de la agenda.

Alianzas estratégicas y relaciones de colaboración.

Con el fin de crear un entorno propicio para la articulación y coherencia de las políticas públicas y marcos regulatorios, en desarrollo del instrumento de política pública, la Consejería cuenta con una alianza estratégica con el DNP en dos vías:

Por una parte, el acompañamiento y apoyo técnico de la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz que a partir de sesiones de trabajo técnicas durante el segundo semestre del 2024 permitió formular el problema público en materia de empresas y derechos humanos, y de manera preliminar, sus causas, efectos y las acciones que se derivarán de este. De esta manera, se consolidará un marco lógico que sirva de fundamento para la redacción y trámite del Instrumento normativo, que tendrá la naturaleza de decreto reglamentario, en materia de empresas y derechos humanos, y su respectivo plan de acción y seguimiento (PAS).

Por otra, en aras de desarrollar una agenda política coherente con las apuestas del Gobierno Nacional, así como con los estándares y obligaciones internacionales en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH), esta Consejería se articuló con la Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial (DIDE) del DNP que funge como secretaría técnica del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). En el marco de esta alianza se busca posicionar la agenda de empresas y derechos humanos en las estrategias políticas para la reactivación económica y empresarial en Colombia.

Esta apuesta estratégica se ha desarrollado con el apoyo y articulación con las organizaciones del Proyecto CERALC, compuesto por la OIT, OACNUDH y OCDE, a través de actividades de apoyo y asistencia técnica, y logística. Por ejemplo, la OACNUDH de Colombia facilitó a esta Consejería un documento de “Recomendaciones para la elaboración de una línea de base sobre empresas y derechos humanos”, que actualmente se está implementando.

En el mismo sentido, para la vigencia de 2025, el apoyo y orientación del Proyecto CERALC será clave en el desarrollo de la apuesta estratégica de esta Consejería pues permitirá reforzar la coherencia política y eficacia del compromiso con los derechos humanos a través de la integración de un marco para la CER y la implementación de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (PRNU).

A. Instrumento normativo por el cual se regula la respuesta institucional en materia de empresas y derechos humanos

1. Marco teórico para la formulación del instrumento normativo en materia de empresas y derechos humanos

Este apartado busca establecer las bases conceptuales y normativas que orientan la relación entre el desarrollo de actividades empresariales y el goce de los derechos humanos. Así mismo, los estándares que actualmente reafirman las obligaciones que recaen en cabeza de los Estados como garantes en esta relación, así como el rol de las empresas en el respeto y garantía de los derechos humanos.

1.1. ¿Cuáles derechos humanos?

Los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (PRNU) establecen que las empresas deben respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos que se enmarcan en obligaciones preexistentes en materia de derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.

Lo anterior, abarca como mínimo los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y la normativa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos incluyendo el Sistema Universal de Derechos Humanos y los sistemas regionales, particularmente, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En ese sentido, las obligaciones de protección, respeto y garantía que se desprenden de los PRNU en el marco de empresas y derechos humanos se recoge, en primera medida, en la Carta Internacional de Derechos Humanos, integrada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), codificada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). En complemento de estos, bajo el sistema de Naciones Unidas, se reconocen derechos en otros siete tratados de derechos humanos.⁸

De igual forma, como parte del sistema universal de derechos humanos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer Normas Internacionales del Trabajo y ocuparse de ellas. (OIT, 1998, pág. 8) Dentro de los instrumentos internacionales adoptados por esta en materia de derechos humanos se destaca la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989).

A nivel regional, los Estados que ratificaron el Pacto de San José de Costa Rica le otorgan competencia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para conocer casos de violaciones a los derechos humanos, bajo unos supuestos específicos.

Así, las obligaciones en materia de protección, respeto y garantía derivadas del Sistema Interamericano le son exigibles al Estado. Esto incluye los estándares sobre empresas y derechos humanos, así como el deber de vigilancia respecto de terceros que desarrollen actividades empresariales, en relación con el respeto a los derechos humanos por estos actores.⁹

⁸ Se trata de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Convención sobre los derechos del niño, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares, la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

⁹ Ver por ejemplo: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. , Serie A No. 23. Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318. Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309. Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie

Cuando los Estados ratifican estos instrumentos surge la obligación de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos. Sin embargo, los instrumentos que dan origen a normas de *ius cogens*¹⁰ en el derecho internacional son universales. En ese sentido, obligan a todos los Estados, así estos no manifiesten su consentimiento para adherirse a estos instrumentos.

1.2. La relación entre empresas y los Derechos Humanos

La actividad empresarial puede representar generación de riqueza, empleos y una mejora del bienestar social. Así mismo, las empresas impulsan la economía de los Estados y contribuyen a la reducción de la pobreza. (CIDH, 2019, pág 13). Una actividad empresarial responsable y respetuosa de los derechos humanos contribuye directamente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Según el Danish Institute of Human Rights, 156 de las 169 metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen una relación sustancial con los estándares de derechos humanos y laborales. (Instituto Danés de Derechos Humanos, 2017, pág. 7) Por lo anterior, aquellas empresas que respetan los derechos humanos contribuyen directamente a un desarrollo sostenible.

En el mismo sentido, el empleo formal con garantías laborales justas generado por empresas puede contribuir directamente a la disminución de vinculación de jóvenes a grupos armados ilegales en zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia (Defensoría del Pueblo, 2012, pág 20).

Sin embargo, la actividad empresarial puede impactar negativamente los derechos humanos de la sociedad o una parte de ella provocando el efecto contrario (OCDE, 2023, pág 28). Por ejemplo, la actividad empresarial puede causar o contribuir a la deforestación. (OCDE/FAO, 2024, pág 3). De la misma forma, la extracción de recursos naturales sin el respeto de los estándares ambientales y sociales puede poner en riesgo la subsistencia humana de un pueblo étnico.¹¹

Así mismo, el desarrollo de algunos proyectos agroindustriales en predios donde las empresas no lograron acreditar su buena fe exenta de culpa al momento de adquirirlos ha implicado que algunas empresas contribuyeran al despojo de tierras en el contexto del conflicto armado en

C No. 340. 70 Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375

¹⁰ Entendida como una "norma imperativa de derecho internacional general aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter" (ONU, 2019, para. 56)

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2017. M.P Alberto Rojas Ríos.

Colombia (CIDH, 2019, pág. 107). Así también lo destacó la CIDH en el informe de la REDESCA (2019)

“la REDESCA ha tenido conocimiento de condenas penales en contra de empresarios de los sectores ganadero y agrícola del aceite de palma en Colombia (...) por su asociación con paramilitares en violaciones de derechos humanos y el despojo de tierras de varias comunidades de zonas rurales” (Párr. 205)

Lo anterior, sin perjuicio de los múltiples escenarios ya reconocidos en los que se han generado afectaciones a los derechos humanos que den cuenta de la responsabilidad de empresas. Dicho análisis debe hacerse además a la luz de los diversos contextos que se despliegan en el territorio colombiano y de su población, a partir de un enfoque territorial y de enfoques diferenciales, según corresponda.

1.2.1. La concepción de víctima en contextos de actividades empresariales

La Organización de las Naciones Unidas entendió la noción de víctimas primero en el ámbito penal, en donde las definió como “las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones” (ONU, 1985). Allí reconoció también la dimensión individual y la colectiva de las víctimas y extiende dicha definición a sus familiares que también se ven afectados por el daño causado.

En su calidad de víctimas tienen derecho a acceder a la justicia y a un trato justo, a la asistencia y a la reparación, que para ese momento se reducía al resarcimiento y a la indemnización. Sin embargo, en la actualidad existe un entendimiento más amplio y profundo de estos derechos. Así, en el contexto de las afectaciones a los derechos humanos derivados de actividades empresariales se reconocen los derechos al acceso a mecanismos de reparación, así como a la reparación efectiva.

Cabe destacar que en materia de empresas y derechos humanos, el Grupo de Trabajo suele utilizar la expresión “titulares de derechos” para referirse también a las víctimas. Esto permite incluir a aquellas personas y/o grupos que deben beneficiarse de las obligaciones relacionadas con la prevención de violaciones a los derechos humanos, en tanto, en estos casos existe un riesgo que puede no haberse concretado.

Como fundamento de todos los derechos reconocidos, la centralidad de la persona se sustenta en la dignidad humana. Esto, implica la apropiación y aplicación del principio “pro-persona” en contextos de actividades empresariales, en aras de reducir al máximo las limitaciones para la realización de los derechos fundamentales (CIDH, 2019). En ese sentido, el Grupo de Trabajo ha reiterado la importancia de poner en el centro a los titulares de derechos, particularmente en el acceso a una reparación efectiva (ONU, 2017).

“los titulares de derechos humanos deben ocupar una posición central en todo el proceso de reparación, también en cuanto a la cuestión de la efectividad. Son ellos quienes sufren los daños producidos por los abusos contra los derechos humanos. Por lo tanto, cualquier proceso para reparar tales daños debe tomarse en serio a los titulares (...) ya que, de lo contrario, aquellas personas cuya opinión debería ser la más importante podrían considerar que las reparaciones no han sido efectivas” (ONU, 2024, párr. 19).

Los estándares interamericanos en empresas y derechos humanos también reconocen la centralidad de las víctimas y los impactos diferenciados. Al respecto, hacen un especial énfasis a la necesidad de verificar la pertenencia de la víctima a un grupo en situación de especial vulnerabilidad. En estos casos, las obligaciones de garantía de los derechos humanos del Estado se refuerzan, e implican “la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre” (CIDH, 2019, párr. 84). Como resultado, se espera que las medidas prevengan, reduzcan y/o eliminen las condiciones y actitudes que perpetúan dichas afectaciones (párr. 314).

Entre las personas y colectivos que requieren esta consideración debido a condiciones que generan una posición de vulnerabilidad se destacan las personas defensoras de derechos humanos, mujeres, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y población campesina, niñez y adolescencia, personas privadas de la libertad, personas en contextos de movilidad humana, personas de la comunidad LGTBQ+, personas con discapacidad y personas mayores, entre otros.

1.3. Marco normativo internacional sobre empresas y derechos humanos.

En el derecho internacional público el reconocimiento de los sujetos de derecho implica que estos gozan de una personalidad jurídica, lo que los hace titulares de derechos y obligaciones internacionales. Entre estos, los primeros reconocidos en la escena internacional son los Estados, quienes se han entendido como los principales responsables de las obligaciones relacionadas con la garantía de derechos humanos.

A su vez, las organizaciones internacionales¹², el individuo, los pueblos y los grupos alzados en armas cuentan con este reconocimiento (Crawford, 2012). Por su parte, el estatus de las

¹² A propósito de la responsabilidad de las organizaciones internacionales y otros sujetos del derecho internacional público, la Opinión Consultiva del 11 de abril de 1949 de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) reconoce que otros agentes, como las organizaciones internacionales, tienen obligaciones de reparación, en consideración de la personalidad jurídica y la capacidad para actuar en el plano internacional.

empresas en el derecho internacional es una cuestión cada vez más debatida, pues, en palabras de Cantú (2013)

“La preocupación de los nuevos países independientes en la década de 1960 por la falta de balance y su limitada participación en la determinación y conducción de la economía mundial, aunado al temor por el creciente poder e influencia de las entonces llamadas empresas multinacionales que podría derivar en una intromisión en la soberanía de los Estados con mayores recursos naturales pero con poco desarrollo institucional y económico, fueron algunos de los motivos por los que se decidió debatir en el seno de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas el establecimiento de un nuevo orden económico internacional” (Pp. 316-317)

Sin embargo, el impulso por adoptar marcos regulatorios a nivel internacional para establecer obligaciones a las empresas se ha debilitado, tendiendo hacia el establecimiento de directrices y lineamientos¹³. No obstante, a partir de la adopción de los PRNU por el Consejo de Derechos Humanos se reconoce la obligación de las empresas de contribuir con el Estado de derecho, mediante el respeto a los derechos humanos, así como la obligación de reparación por los daños que se deriven de sus actividades (ONU, 2011).

A pesar de las tensiones e intereses contrapuestos para la determinación del estatus de estos actores, la discusión continua vigente, y avanza cada vez más hacia la búsqueda de consensos para determinar obligaciones concretas en cabeza de las empresas. Ejemplo de ello son las discusiones que se han dado en torno a las 10 rondas de negociaciones del proyecto de instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos.

En el sistema universal de derechos humanos, autores como Louis Henkin y Rosalyn Higgins, con fundamento en el preámbulo establecen que el propósito de la Declaración Universal no se circunscribía exclusivamente a Estados. El preámbulo establece lo siguiente:

¹³Entre estos, Cantú destaca el proyecto de Código de Conducta que se presentó en 1982 a la Comisión sobre Corporaciones Transnacionales. Luego, la creación del Pacto Mundial derivado de los diez principios que buscaban ser suscritos por las empresas de manera voluntaria, enfocado hacia el fortalecimiento de la responsabilidad social corporativa, más que a la creación de obligaciones. Así mismo, se destaca el proyecto que se gestó en la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, que se denominó “Normas sobre la Responsabilidad de las Corporaciones Transnacionales y otras Empresas Comerciales en Materia de Derechos Humanos”, que les eran aplicables por ser órganos de la sociedad. Sin embargo, la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU les restó valor jurídico por tratarse de un documento realizado de manera autónoma, sin intermediar solicitud de otro órgano de Naciones Unidas.

“Proclama la presente Declaración Universal de los Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.”

En ese sentido, la Declaración invita a que los individuos y las instituciones promuevan el respeto y la observancia de los Derechos Humanos. Así mismo, el International Council on Human Rights Policy establece que las instituciones que menciona el preámbulo de la Declaración se refiere a personas jurídicas. (International Council on Human Rights Policy, 2002, pág. 58)

Por otra parte, el artículo 5 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos establece que ningún Estado, grupo o individuo puede emprender acciones que apunten a destruir cualquier derecho enunciado en el Pacto.

“1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.”

Bajo esta óptica, el Pacto establece que sujetos diferentes a los Estados tienen una obligación de no desarrollar cualquier acción que implique la destrucción de un derecho establecido en el Pacto. De la misma forma, el Comité De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales establece que el sector empresarial privado es responsable al igual que los Estados en la realización del derecho a una alimentación adecuada. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009, artículo 11)

1.3.1. Tránsito de la Responsabilidad Social Empresarial hacia un enfoque de derechos humanos

Una de las primeras formas de concebir la relación entre las actividades empresariales y los derechos humanos fue a través de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que surge en la década de los 90s. Esta aparece como una alternativa al proyecto de Código de Conducta de la Comisión de Corporaciones Transnacionales de Naciones Unidas, que busca “lograr establecer una especie de diálogo que los lleve a cooperar en beneficio de la comunidad” (Cantú, 2013, pág. 325).

A partir de compromisos de carácter voluntario, la RSE establece la posibilidad de que las empresas contribuyan a la solución de problemas sociales, ambientales y el desarrollo

económico de la sociedad (Gossling, 2011). A su vez, las empresas obtienen en retorno beneficios relacionados con su imagen y reputación como resultado de una forma de colaboración a la comunidad.

Con la adopción del marco proteger, respetar y remediar, y la adopción de los PRNU por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el concepto de responsabilidad corporativa adquiere un enfoque desde los derechos humanos. Esto implicó un componente de mayor obligatoriedad para las empresas que deberán responder cuando falten a su deber de diligencia o cuando se hallen culpables de violaciones a los derechos humanos (CNCDH, 2009, pág. 143).

Particularmente, la principal responsabilidad atribuida actualmente a las empresas se da en torno al deber de respeto de los derechos humanos y de reparar cuando se generen afectaciones sobre estos. Se espera que tengan esta conducta en cualquier territorio donde desarrollen sus actividades y con independencia a las acciones que desplieguen en el marco de la RSE. En ese sentido, esta última se integra como una parte de la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos que se fundamenta en una cultura de legalidad, derivada del cumplimiento de estándares internacionales aceptados en la materia (Cantú, 2013).

Así, en el marco de los PRNU, la responsabilidad de las empresas en relación con los derechos humanos, no se circunscribe a obligaciones negativas o de abstención. Se amplía su alcance¹⁴ a acciones tendientes a la prevención, por ejemplo, a través del desarrollo de procesos de debida diligencia en derechos humanos; y de reparación, cuando se concrete una afectación sobre algún derecho, como resultado de recursos interpuestos por los titulares de derechos afectados y sanciones (Bilchitz, 2010).

1.3.2. Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas y la búsqueda de consensos

El análisis de la relación entre las actividades empresariales y los derechos humanos ha cobrado cada vez más relevancia reconociendo los efectos de la globalización derivados de la apertura económica global y del crecimiento en términos económicos cuyo protagonista son las empresas, particularmente las de carácter transnacional.¹⁵ En respuesta a ese fenómeno, las sociedades se han adaptado a través de la reconfiguración de sus regímenes jurídico para regular la actividad económica (Restrepo-Medina, 2010).

¹⁴ Según el marco proteger, respetar y remediar de Naciones Unidas (2011) Esta interpretación amplia se deriva también de lo que se conoce como "licencia social para operar" o "permiso social de funcionamiento", que hace alusión a las expectativas sociales que recaen sobre las empresas.

¹⁵ En los términos del Fondo Monetario Internacional (FMI), se entiende como "el proceso de acelerada integración mundial de las economías a través de la producción, el comercio, los flujos financieros, la difusión tecnológica, las redes de información y las corrientes culturales."

Esta relación ha sido abordada en la escena internacional desde hace décadas partiendo de la Resolución 1908 del Consejo Económico y Social sobre los efectos de las empresas multinacionales y sus implicaciones para las relaciones internacionales de 1974; la primera edición de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales de 1976; la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de 1977; el proyecto de Código de Conducta para las Empresas Transnacionales; el Pacto Global de Naciones Unidas creado en el año 2000.

De forma paralela, los movimientos sociales hicieron un llamado a Naciones Unidas para establecer un marco que permitiera regular la relación entre las actividades empresariales y los derechos humanos (Ruggie, 2018). Como resultado, el Consejo de Derechos Humanos adoptó los PRNU a través de la Resolución 17/4 de 2011. Este marco establece los pilares de proteger, respetar y remediar, a través de 31 principios fundacionales y operativos. Esta Resolución es una fuente de derechos internacional público (soft law) a través de la integración de normas vigentes y preexistentes para los Estados y las empresas, partiendo de los desafíos que resultan de la relación entre los derechos humanos y la actividad empresarial.

La implementación efectiva de los PRNU implica, en palabras de John Ruggie, que “los Estados evalúen y opten por los medios más adecuados para ello, lo cual responderá a cada caso y contexto en el que se encuentren” (ONU, 2011). Desde allí se considera la necesidad de adoptar instrumentos como, políticas públicas o Planes Nacionales de Acción (PNA), que, como lo ha destacado el Grupo de Trabajo, son un importante medio para agilizar la aplicación de los PRNU (ONU, 2014).

De hecho, el Consejo de Derechos Humanos, a través de la Resolución 26/22 alentó a los Estados a adoptar medidas para la aplicación de los PRNU incluida la elaboración de un PNA u otro marco (ONU, 2014a). Al respecto, el Grupo de Trabajo establece que son una “estrategia política en evolución desarrollada por un Estado para proteger contra las consecuencias negativas de las actividades empresariales sobre los derechos humanos”.

A nivel regional, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) también se han promovido los PRNU, tanto en resoluciones dirigidas a los Estados¹⁶ como en las

¹⁶ Mediante la Resolución 2840 de 2014 (XLIV-O/14), la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) resolvió promover la aplicación de los Principios Rectores, exhortando a los Estados Miembros a que den la mayor difusión y facilitación al intercambio de información y compartiendo buenas prácticas en la materia. En 2016, mediante la Resolución 2887 (XLVI-O/16), la Asamblea General de la OEA se pronunció en el mismo sentido, invocando la implementación de los Principios Rectores e invitando a participar constructivamente en las iniciativas relacionadas al efectivo cumplimiento de las empresas con respecto a los derechos humanos. En el 2019, la CIDH publicó el informe “Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos”, que consolidó la base de referencia a nivel regional en la materia.

sentencias de la Corte IDH¹⁷ en donde ha utilizado los PRNU como criterio de interpretación, tal como se aborda en el acápite 1.3.6.

Debida diligencia en derechos humanos

Las empresas deben respetar los derechos humanos en el desarrollo de sus actividades empresariales. Los estándares internacionales establecen que las empresas deben adelantar procesos de debida diligencia en derechos humanos que les permita cumplir con esta obligación de respeto.

El Principio Rector 17 establece que los procesos de debida diligencia deben incluir una evaluación del impacto real y potencial de sus actividades en los derechos humanos. Así mismo, la empresa debe integrar sus conclusiones y su actuación al respecto. Por último, la empresa debe hacer seguimiento a las respuestas y debe comunicar la forma en la que enfrenta los impactos de su actividad económica.

El proyecto CERALC define la debida diligencia empresarial en derechos humanos como un proceso continuo de gestión donde las empresas deben:

“identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.” (Proyecto CERALC, 2018)

Por su parte, el SIDH establece que las empresas deben desarrollar procesos de debida diligencia en derechos humanos. La Corte IDH ha establecido que las empresas deben adelantar procesos de debida diligencia en derechos humanos. (Caso de los Buzos Miskitos vs. Honduras, 2021).

A nivel nacional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia establece que los Principios Rectores, siguiendo lo establecido por el SIDH, son un criterio hermeneútico de interpretación.¹⁸ Por lo anterior, la Corte Constitucional ha usado el estándar de debida diligencia para establecer si una empresa vulneró los derechos fundamentales de los accionantes en sede de tutela.¹⁹

La Defensoría del Pueblo de Colombia (Defensoría del Pueblo, 2020) destaca que la debida diligencia es un proceso mediante el cual la empresa debe recopilar información que le permita comprender todos los impactos negativos, reales y potenciales. Así mismo, este proceso le

¹⁷ La Corte IDH se ha pronunciado al respecto en sentencias como en el Caso Pueblos Kalina y Lokono vs. Surinam (2015) y el Caso de los Buzos Miskitos vs. Honduras (2021)

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS, RODRIGO UPRIMMY.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-375 de 2023. M.P. PAOLA ANDREA MENESES YEPES.

permite tomar todas las medidas necesarias y razonables para prevenir, mitigar y reparar los impactos negativos de su actividad económica sobre los derechos humanos.

Por lo anterior, los Estándares Internacionales establecen que las empresas deben desarrollar procesos de debida diligencia. La legislación colombiana no establece una obligación a las empresas de desarrollar procesos de debida diligencia en derechos humanos. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional, ha usado el estándar de debida diligencia empresarial en derechos humanos para determinar la responsabilidad en casos de afectaciones a los derechos humanos en contextos empresariales²⁰. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional, ha usado el estándar de debida diligencia empresarial en derechos humanos para determinar la responsabilidad en casos de afectaciones a los derechos humanos en contextos empresariales por parte de empresas.

Debida diligencia reforzada en contextos de conflicto

La debida diligencia reforzada no es un concepto nuevo sino una adaptación de la debida diligencia en derechos humanos. El desarrollo de este proceso surge para aplicar medidas proporcionales a los riesgos de impactos aumentados o nuevos en derechos humanos, derivados de la actividad empresarial que se desarrolla en zonas afectadas por conflicto.

La Guía de PNUD (PNUD 2022) establece que el conflicto siempre genera impactos negativos a los derechos humanos. Asimismo, la actividad empresarial nunca será neutral en las dinámicas del conflicto. Por lo tanto, las empresas deben respetar el Derecho Internacional Humanitario además de los Derechos Humanos.

El CICR establece que las empresas deben considerar que el desarrollo de su actividad empresarial puede estar relacionada con actividades estrechamente relacionadas con el conflicto (CICR, 2007). Por lo anterior, le corresponde a la empresa desarrollar procesos de máximo cuidado que impidan que su actividad económica impacte negativamente los derechos humanos en contextos de conflicto armado.

Las líneas directrices de la OCDE (OCDE, 2023) establecen que las empresas deben desarrollar procesos de debida diligencia en zonas de conflicto. Esto implica que deben tomar medidas proactivas para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de sus operaciones que puedan contribuir a violaciones del DIH o a impactos negativos en los derechos humanos en contextos de conflicto.

²⁰ En el mismo sentido, los comentarios a los PRNU establecen que los procesos de debida diligencia le permite a las empresas “mostrar que tomaron todas las medidas razonables para evitar cualquier participación en una supuesta vulneración de los derechos humanos. Sin embargo, las empresas que ejerzan esa debida diligencia no deben asumir que de esa forma vayan a quedar automática y plenamente exentas de toda responsabilidad por provocar o contribuir a provocar violaciones de los derechos humanos”.

En el mismo sentido, la GDD OCDE²¹ establece que la debida diligencia reforzada contribuye a la construcción de paz (OCDE, 2021a). Al asegurar que las operaciones comerciales no alimenten conflictos, se desvían recursos de la guerra hacia el desarrollo sostenible. Además, la formalización del mercado a través de prácticas de debida diligencia fortalece las economías locales y reduce la vulnerabilidad ante la violencia. Finalmente, la promoción activa de los derechos humanos fomenta sociedades más justas e inclusivas, sentando las bases para una paz duradera.

1.3.3. Conducta Empresarial Responsable (CER)

De acuerdo con el proyecto de Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe (proyecto CERALC), la CER “significa que todas las empresas, independientemente de su forma jurídica, tamaño, estructura de propiedad o sector, evitan y abordan las consecuencias negativas de sus operaciones, al tiempo que contribuyen al desarrollo sostenible de los países donde operan” (OCDE, s.f.).

Se trata de un marco que entiende la responsabilidad de las empresas desde una aproximación amplia. En ese sentido, integra, por una parte, la RSE como uno de sus elementos, y por otra, abarca también el abordaje de los PRNU, particularmente en relación con el pilar de respetar – incluyendo los procesos de debida diligencia basada en el riesgo – y remediar, dirigido a las empresas (OCDE, s.f.).

Existen tres instrumentos internacionales que se complementan, y orientan lo que se entiende por CER: i) la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la OIT, ii) las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Política Social y Conducta Empresarial Responsable, y iii) los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos.

Las directrices de la OCDE para empresas multinacionales reúnen los elementos clave que integran lo que se entiende por CER incluyendo estándares para la divulgación de información, de derechos humanos, las relaciones laborales e industriales, el medio ambiente y cambio climático, el soborno y la corrupción, los intereses de los consumidores, la competencia y los impuestos, e incluso, marcos de gobernanza.

²¹ Guía de debida diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsables de minerales en áreas de conflicto o de alto riesgo.

1.3.4. Las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales sobre la Conducta Empresarial Responsable (2023)

En su compromiso con la promoción de la conducta empresarial responsable, Colombia, tras adherirse en 2011 a la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, estableció el Punto Nacional de Contacto (PNCA) mediante el Decreto 1400 de 2012. Este PNCA, adscrito al Ministerio de Industria y Comercio, tiene como base las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales.

Las líneas directrices “son recomendaciones formuladas conjuntamente por los gobiernos, dirigidas a las empresas multinacionales para fomentar las contribuciones que las empresas pueden hacer al desarrollo sostenible y abordar los impactos negativos asociados a las actividades empresariales sobre las personas, el planeta y la sociedad.” Este estándar internacional establece recomendaciones CER. Las líneas directrices fueron formuladas en el año 1976 y se actualizan regularmente, la última actualización se realizó en 2023.

En ese sentido, las recomendaciones que emite la OCDE no se limitan a los impactos a los derechos humanos pues establecen pautas relacionadas con la sostenibilidad y el desarrollo del entorno donde operan las empresas. El Estado colombiano ha adoptado algunas de estas recomendaciones como:

- La Guía de Devida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales de Áreas Afectadas por Conflictos y de Alto Riesgo (2011).
- La Recomendación del Consejo sobre la Guía de Devida Diligencia para la Participación Significativa de las Partes Interesadas en el Sector Extractivo (2017).
- La Recomendación del Consejo sobre la Guía OCDE-FAO para Cadenas de Suministro Agrícolas Responsables (2017).
- La Guía de Devida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables en el Sector Textil y del Calzado (2017).
- La Guía de Devida Diligencia de la OCDE para una Conducta Empresarial Responsable (2018).

Finalmente, en el marco de la Recomendación de la OCDE sobre el papel del gobierno en la promoción de la conducta empresarial responsable suscrita por el Gobierno de Colombia en 2022,²² esta recomienda en su artículo III “promover la CER en las áreas de política pública relevantes” y “promover la participación de las partes interesadas en el desarrollo y la implementación de las políticas públicas”.

²² OECD/LEGAL/0486 Adopted on: 12/12/2022, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0486> (Disponible en español aquí: <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/f0851029-f519-4179-b85c-590d45a2f412.pdf>)

1.3.5. Derecho Internacional de Inversión y Estándares de Derechos Humanos

Colombia ha ratificado Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) Tratados Bilaterales de Inversión (BIT) y Tratados de Libre Comercio (TLC) que establecen cláusulas sobre la obligación de los Estados de promover estándares internacionales en responsabilidad social empresarial, y más recientemente de derechos humanos, a las empresas que operen en el territorio de cada Estado suscriptor.

Esto es una muestra del creciente interés de los Estados por el desarrollo de políticas e instrumentos normativos para la regulación de la relación entre las actividades empresariales y el goce de los derechos humanos. Algunos de estos Tratados remiten directamente a Estándares como los principios rectores o las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales.

La Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado en el trámite de revisión de las leyes aprobatorias de estos tratados, estableciendo que las cláusulas que establecen la responsabilidad social empresarial relacionada con los derechos humanos:

- i) Permiten el cumplimiento de los valores y principios constitucionales²³,
- ii) son compatibles con el artículo 333 de la Constitución Política.²⁴,
- iii) permiten que los tribunales arbitrales, en consonancia con el principio de buena fe previsto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, interpreten que las obligaciones en derechos humanos de los Estados están incorporadas en la implementación de estos acuerdos internacionales de inversión.²⁵

Por otro lado, en el proceso análogo de ratificación y entrada en vigor de estos tratados, los Órganos Legislativos y/o judiciales de otros Estados u organizaciones con las que Colombia ha suscrito estos instrumentos han establecido:

- i) la importancia de generar instrumentos que permitan la implementación de los estándares internacionales de derechos humanos por parte de empresas que invierten en Colombia;²⁶
- ii) la incorporación de los estándares de responsabilidad social corporativa y derechos humanos se percibe como una obligación.²⁷

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-608 de 2010. M.P Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2019. M.P Carlos Bernal Pulido.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 2016. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁶ Recomendación 6. Comité Permanente de Comercio internacional de Canadá.

²⁷ Comisión de Asuntos Exteriores del Senado de Francia. "Entre otras disposiciones innovadoras, el acuerdo también menciona la obligación de las empresas de cumplir con los estándares internacionales en materia de responsabilidad social corporativa."

iii) Las cláusulas referentes a los derechos humanos facilitan sistemas de comercio éticos y equitativos.²⁸

1.3.6. Estándares sobre empresas y derechos humanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

El SIDH ha reconocido los PRNU como criterio de interpretación para identificar la responsabilidad internacional de los Estados por abusos de derechos humanos derivados del desarrollo de actividades empresariales. además, pretenden contribuir a mejorar la institucionalidad y la efectividad de los marcos normativos, la transparencia, la rendición de cuentas y los mecanismos de participación y vigilancia social de las políticas públicas (CIDH, 2007).

Los estándares interamericanos sobre empresas y derechos humanos buscan orientar la conducta de los Estados para la garantía de los derechos humanos. Sin embargo, la CIDH ha sido persistente en sus esfuerzos por dotarlos de fuerza vinculante, promoviendo la práctica de los Estados (CIDH, 2015). En cualquier caso, la efectividad en la aplicación de los estándares depende en gran medida de su incorporación en las legislaciones, políticas y prácticas de los estados (Iglesias Márquez, 2020).

Así mismo, la Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), en su informe temático²⁹, reconoce la existencia de obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, en circunstancias en que las empresas se encuentran involucradas en su vulneración de alguna manera.

Para ello, en consonancia con los artículos 1 y 2 de la CADH, los Estados deben ajustar su derecho interno, a través de medidas legislativas, administrativas y educativas para asegurar su protección eficaz (Caso de los Buzos Miskitos vs. Honduras, 2021, parr. 47).

Entre los principales aportes de la Corte IDH sobre la responsabilidad internacional de los Estados, en casos donde empresas o actores privados han estado involucrados en afectaciones de derechos humanos, se destacan los siguientes:

²⁸ Parlamento Europeo. Aprobación Tratado entre la Unión Europea, Colombia y Perú. "Los artículos 271 y 334 hacen referencia al comercio que promueve el desarrollo sostenible y la promoción del comercio justo y equitativo. Una forma de hacerlo es facilitar sistemas de comercio éticos y equitativos, que involucran responsabilidad corporativa en la esfera social. En materia de responsabilidad social corporativa (RSC), se pide a las partes que promuevan las mejores prácticas empresariales, teniendo en cuenta los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas, las Directrices de la OCDE y el comunicado de prensa de la Comisión Europea del 25 de octubre de 2011 sobre RSC (COM (2011)0681)"

²⁹ Ver: CIDH – REDESCA (2019) Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Disponible en: EmpresasDDHH.pdf

2009	Informe de fondo empleados de la fábrica de fuegos en San Antonio de Jesús y sus familiares
2015	Caso Kaliña y Lokono vs. Surinam
2016	Caso trabajadores hacienda Brasil Verde vs. Brasil
2021	Caso de los Buzos Miskitos vs. Honduras Caso Vera Rojas y otros vs. Chile
2023	Caso Olivera Fuentes vs. Perú
2024	Caso comunidad la Oroya vs. Perú Caso pueblo indígena U'wa y sus miembros vs. Colombia

Fuente: Elaboración propia

En dichos casos, la Corte destaca el deber de los Estados de prevenir la afectación de derechos humanos en contextos donde se desarrollan actividades empresariales. A su vez, reconoce la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, como lo establecen los PRNU, que se materializa en el deber de contar con políticas y procedimientos apropiados. Como un proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos, y procesos que permitan reparar las consecuencias negativas que hayan provocado sobre los derechos humanos (Caso de los Buzos Miskitos vs. Honduras, 2021). De igual forma, destaca que las empresas son agentes clave para garantizar el respeto y garantía de los derechos humanos.³⁰

Así mismo, la Corte IDH ha hecho extensiva la aplicación de los elementos que ha desarrollado para garantizar el acceso a la justicia y a una reparación efectiva, en el contexto de actividades empresariales. Particularmente, en casos relacionados con afectaciones sobre el medio ambiente, los recursos naturales, los derechos de pueblos indígenas y derechos laborales estableciendo la necesidad de adoptar medidas apropiadas para prevenir, investigar, sancionar y reparar las afectaciones sobre los derechos humanos. También, en la OC-23/17 y el Caso Vera Rojas y otros vs. Chile, hizo referencia al principio de proporcionalidad para determinar el nivel de intensidad de las medidas de supervisión y fiscalización, que dependen del nivel de riesgo que entrañe la actividad empresarial para el derecho amenazado o afectado.

En el mismo sentido, se destacan las opiniones consultivas OC-23/17 que estableció la necesidad de incluir medidas apropiadas para prevenir, investigar, sancionar y reparar posibles afectaciones sobre los derechos humanos. Así mismo, en la OC-27/21, a propósito de los derechos laborales y sindicales, se reitera que los Estados tienen la obligación de garantizar los

³⁰ Ver: CIDH – REDESCA (2019) Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Disponible en: EmpresasDDHH.pdf

derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Esto implica regular, supervisar y verificar el respeto y la garantía de estos derechos por parte de las empresas:³¹

1.4. El deber de las empresas de respetar los derechos humanos en Colombia

Las empresas en Colombia deben respetar los derechos humanos reconocidos por el Estado colombiano en virtud de los artículos 3 y 333 de la Constitución Política.³² Por lo anterior, las empresas deben evitar que su actividad económica infrinja los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia incorporados al bloque de constitucionalidad.³³ Asimismo, tienen el deber de reparar integralmente cuando provoquen o contribuyan a la producción de un daño a los derechos humanos, de conformidad al ordenamiento jurídico interno.³⁴

El artículo 333 de la Constitución Política establece que la actividad económica tiene una función social y está sujeta a obligaciones. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha hecho un llamado a las autoridades estatales para que exijan el cumplimiento de los derechos humanos a las empresas y particulares que ejercen actividades económicas. Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y la Sección Tercera del Consejo de Estado ha establecido que las empresas en sus operaciones deben respetar los derechos humanos.³⁵

1.4.1. Instrumentos de política pública sobre empresas y derechos humanos a nivel nacional.

El Gobierno Nacional, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, establece dos líneas de política enfocadas, por una parte, a la promoción de “actividades productivas diversificadas que aprovechen la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, intensivos en conocimiento e innovación, y que respeten y garanticen los derechos humanos con un aporte sustantivo a la construcción de resiliencia ante los choques climáticos” (DNP, 2023, pág. 139).

³¹ Ver: Corte IDH (2021) Opinión consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Disponible en: [seriea_27_esp1.pdf](#)

³² El artículo 3 establece la soberanía nacional, principio que fundamenta la capacidad estatal para suscribir instrumentos internacionales y la aplicación efectiva de estándares adoptados en el ordenamiento nacional, en todo el territorio colombiano. Por su parte, el artículo 333, como fundamento de las libertades económicas, establece con claridad la función social que tienen las empresas, de la cual se derivan obligaciones y responsabilidades delimitadas por el bien común, que deben ser reguladas por el Estado.

³³ Artículo 6. Constitución Política de Colombia.

³⁴ La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y la Sección Tercera del Consejo de Estado han desarrollado una tipología de daño denominada daños a bienes jurídicos constitucional y convencionalmente protegidos. La Corte Suprema de Justicia condenó a una entidad financiera por causar un daño sobre el derecho humano al buen nombre de la demandante. Ver: Corte Suprema de Justicia, Sala Civil. SC-10297-2014. M.P. Ariel Salazar Ramírez. Ver también la sentencia SU-123 de 2018 y la SU-121 de 2022 de la Corte Constitucional.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Por otra, apunta de manera expresa a la necesidad de cumplir el Acuerdo de Escazú y los PRNU (pág. 148), que se complementan y refuerzan mutuamente³⁶(ONU, 2024a).

Los Principios Rectores buscan adoptar un marco global en la materia. Con el fin de implementar este estándar internacional los Estados han adoptado Planes Nacionales de Acción. Hasta junio de 2024, 36 estados han adoptado por lo menos un Plan Nacional de Acción³⁷, y, 11 de ellos ya cuentan con una segunda versión (IDDH, 2024).

Colombia se encuentra dentro del segundo grupo de Estados pues adoptó su primer PNA para las vigencias de 2015 – 2018³⁸ y contó con una segunda versión entre el 2020 al 2022³⁹. La primera versión priorizó los sectores minero-energético, de infraestructura y la agroindustria (Romero et al, 2023), y se estructuró sobre los PNRU, a partir de la definición de orientaciones específicas para entidades públicas y actores empresariales (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, 2024). Por su parte, la segunda versión, estuvo enfocada en la respuesta de las empresas frente a la pandemia generada por el COVID-19, y no estableció una priorización de sectores económicos (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, 2024).

El Memorando de Política Pública sobre Empresas y Derechos Humanos realizado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH (2024) destaca que el balance de la implementación de ambos PNAs estuvo orientado por el análisis de sectores de la sociedad civil y la academia, frente al impacto que estos instrumentos tuvieron respecto de la situación de derechos humanos en contextos empresariales (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, 2024). Partiendo de estas reflexiones y lecciones aprendidas, se hace

³⁶ Los PRNU enfatizaron algunos elementos que, más tarde, se recogieron en el Acuerdo de Escazú, en cada uno de los pilares. Por ejemplo, en relación con la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos, se establece que esos deben fortalecer las políticas para que las empresas puedan asegurar los derechos “procedimentales” de Escazú, así como la exigencia a las empresas de divulgar información sobre cómo gestionan los impactos a los derechos humanos. En relación con el Pilar II, se habla de la colaboración con partes interesadas, especialmente con titulares de derechos afectados, como un principio transversal de la participación y de la consulta significativa, que deben aplicar las empresas en su debida diligencia en derechos humanos y en los mecanismos de reclamación a nivel operacional. Por último, frente al acceso a reparación, los PRNU reconocen que las barreras prácticas y procedimentales para el acceso a reparación pueden exacerbarse por las desigualdades entre las partes, incluyendo al acceso, entendimiento y uso de la información, y que, los elementos que priman en el acceso a la justicia.

³⁷ El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos establece que un PNA es “una estrategia política en evolución desarrollada por un Estado para proteger contra las consecuencias negativas de las actividades empresariales sobre los derechos humanos.” El Danish Institute for Human Rights (DK) lo define como “un documento de política en el que un Estado expresa las prioridades y las acciones que adoptará en función de apoyar la implementación de sus obligaciones y compromisos internacionales, regionales o nacionales con respecto a un área o un tema de política determinado”.

³⁸ Ver: Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas 2015 – 2018. Disponible en: 160929-NAP_borrador_.indd

³⁹ Ver: Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos 2020 - 2022 derechoshumanos.gov.co/Areas-Trabajo/Empresas-DDHH/Documents/10122020-Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf

necesario retomar, desde la metodología y la fundamentación, el análisis del problema público en materia de empresas y derechos humanos en Colombia, y las alternativas para abordarlo desde la coherencia y el principio de realidad que debe permear la toma de decisiones.

Además, recogiendo lo que el Grupo de Trabajo estableció en su pronunciamiento⁴⁰, después de su visita a Colombia durante julio y agosto del 2024, persisten grandes retos en el país en materia de protección y respeto a los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales (ONU, 2024). Dentro de los principales asuntos, destaca la necesidad de implementar acciones efectivas para articular y coordinación de los esfuerzos institucionales a nivel central y territorial en la implementación de un marco regulatorio coherente y participativo en materia de empresas y derechos humanos. Esto, como una oportunidad para abordar los retos identificados en el [Memorando de Política Pública sobre Empresas y Derechos Humanos](#).

2. Justificación del instrumento de normativo que regula la respuesta institucional en materia de empresas y derechos humanos

La apertura económica global y la integración de las economías ha provocado una reconfiguración de los regímenes jurídicos para regular la actividad económica (Restrepo-Medina, 2010). Un ejemplo de ello es la creciente tendencia regulatoria, particularmente de países europeos, así como la reciente Directiva sobre la debida diligencia empresarial en materia de sostenibilidad, que impone obligaciones a algunas empresas cuya actividad económica se realiza dentro y fuera de la Unión Europea.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que en Colombia existe una baja capacidad institucional para la garantía de derechos humanos. Además, persisten desafíos para la coordinación y articulación de acciones que permitan la transformación de los territorios. La falta de convergencia de las entidades en el nivel nacional y territorial provoca desigualdad en el goce efectivo de los derechos humanos, particularmente, en grupos que viven en condiciones que generan vulnerabilidad, como comunidades étnicas, personas con discapacidad, mujeres y niñas, entre otros (PNUD, 2024, pág. 183).

⁴⁰ La declaración del Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos de Naciones Unidas tiene un alcance acotado, debido a la limitación en palabras que suelen tener estas declaraciones, así como el tiempo en el que se consolidó. Sin embargo, nos encontramos a la espera del Informe Oficial del Grupo de Trabajo sobre su visita oficial a Colombia. Por lo tanto, las menciones que se hagan a lo largo de este documento sobre este pronunciamiento pretenden enriquecer la discusión frente a los asuntos que se presentan, y no se debe interpretar como una aceptación de los enunciados que se citan.

diversas situaciones que vulneran los derechos humanos. Se trata de una problemática que puede explicarse, a su vez, en los factores que se analizan a continuación:

2.1. Ausencia de lineamientos y directrices generales para la protección, respeto y reparación de los derechos humanos

El informe de PNUD (2024) destaca que la falta de coordinación estatal es un obstáculo para alcanzar soluciones, frente a las problemáticas asociadas con derechos humanos, que se presentan en los territorios. (pág. 199). Por ello, la falta de coordinación estatal puede resultar en acciones dispersas y, en consecuencia, que persistan las afectaciones a los derechos humanos en contextos de actividades empresariales.

De hecho, este configura uno de los mayores desafíos para la implementación efectiva de una agenda de empresas y derechos humanos en Colombia. La desarticulación institucional para abordar los asuntos de empresas y derechos humanos responde también a la falta de coherencia horizontal y vertical normativa, así como, al vacío regulatorio en la materia (OANUDH, 2024).

Cabe destacar que, pese al amplio desarrollo normativo en algunos asuntos⁴¹, estos se han formulado de manera aislada y sin un enfoque de derechos humanos⁴². El Grupo de Trabajo en su visita a Colombia (2024) observó iniciativas importantes, pero concluyó que se encuentran fragmentadas y con ausencia de una acción institucional coherente. A la misma conclusión llegó la Defensoría del Pueblo, en un estudio en donde evidencia que “en el ordenamiento jurídico colombiano no se ha adoptado una regulación que expresamente exija la debida diligencia en derechos humanos dentro de las operaciones de empresas que operen en Colombia” (Defensoría del Pueblo, 2024).

En el mismo sentido, la Recomendación 56 del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, establece la necesidad de “crear políticas y ajustes necesarios para prevenir, mitigar y reparar las violaciones de derechos humanos, ambientales y territoriales relacionadas con las actividades empresariales y de

41 Se destaca la normatividad ambiental, cuyo desarrollo ha integrado paulatinamente un enfoque de derechos humanos, considerando aspectos de impacto social, incluso desde enfoques diferenciales. Sin embargo, en la toma de decisiones se generan contradicciones, por ejemplo, porque varias entidades facultadas para otorgar permisos de explotación de recursos naturales, o en asuntos relacionados con la consulta previa, el acceso a la información, la participación y el acceso a justicia ambiental.

42 De acuerdo con Naciones Unidas “[e]l enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está operacionalmente dirigido a promover y proteger los derechos humanos” (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible). En este sentido, el enfoque en derechos humanos pretende corregir las prácticas discriminatorias, distribuciones injustas de poder y garantizar la protección y el respeto por los derechos humanos, considerando el contexto y las perspectivas de pueblos étnicos, mujeres, NNA, población LGBTI, personas con discapacidad, movimientos sindicales, víctimas del conflicto armado, población desplazada, género, población migrante, interculturalidad, etario, territorial, interseccionalidad, entre otros.

negocios, especialmente en contextos de violencia generalizada y de conflicto armado interno”⁴³. Como resultado, las competencias de las autoridades y entidades estatales para la garantía de los derechos humanos se mantienen fragmentadas (OANUDH, 2024), lo que ha contribuido a exacerbar las afectaciones que se producen en contextos empresariales.

Así se ha reiterado, por ejemplo, en el sector extractivo, cuyas realidades muestran una alta conflictividad socioambiental, relacionada con la afectación a los derechos humanos de pueblos indígenas, afro, campesinos, entre otros. En estos casos, la intervención estatal resulta poco efectiva, por lo que, resulta común que los actores afectados opten por tomar vías de hecho u otros mecanismos para exigir el respeto de sus derechos, particularmente, escenarios de reclamación (MinSus, 2024).

Lo anterior, refleja la creciente desconfianza en la institucionalidad para proteger y garantizar los derechos humanos frente a la acción de terceros. De hecho, la inexistencia de un marco normativo que integre este enfoque, “imposibilita la adecuada armonización y articulación de diversas entidades para la debida garantía de los derechos humanos en los territorios” (OACNUDH, 2024).

El Grupo de Trabajo en su visita oficial a Colombia expresó su preocupación en este sentido:

“El Grupo de Trabajo expresa su preocupación por la falta de coordinación entre agencias gubernamentales y exhorta a mejorar la alineación y colaboración entre ellas. Se observan tensiones entre entidades regionales y nacionales y se subraya la necesidad de implementar requerimientos de respeto y garantía de derechos humanos en todos los procesos de permisos empresariales, incluyendo la otorgación de concesiones, títulos y licencias ambientales.” (ONU, 2024)

Por ejemplo, en materia de acceso a la justicia, la Corte Constitucional, siguiendo los criterios del SIDH, ha establecido que el acceso a la justicia es un pilar fundamental para la protección de los derechos humanos, particularmente en aplicación de los PRNU, en contextos de actividades empresariales⁴⁴. Sin embargo, el Grupo de Trabajo encontró que existen sentencias de tutela por

⁴³ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022) Hay Futuro si hay verdad: Hallazgos y Recomendaciones.

⁴⁴ Ver: Corte Constitucional. Sentencia T-799 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia SU-123 de 2018. [M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimy Yepes]; Sentencia SU-095 de 2018. [M.P. Cristina Pardo Schlesinger]; Sentencia T-614 de 2019. [M.P. Alberto Rojas Ríos]; Sentencia T-422 de 2020. [M.P. Alejandro Linares Cantillo]; Sentencia T-446 de 2021. [M.P. José Fernando Reyes Cuartas]; Sentencia T-219 de 2022. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]; Sentencia T-072 de 2023. [M.P. José Fernando Reyes Cuartas]; Sentencia T-375 de 2023. [M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera]

afectaciones a derechos humanos derivados de actividades empresariales, que llevan entre 5 y 7 años sin cumplirse en su totalidad.

2.2. Debilidad en las capacidades institucionales para la aplicación de estándares en materia de empresas y derechos humanos adecuados para cada sector

La evolución de las posturas sobre el papel del Estado en la regulación de la economía incide directamente en la forma y las condiciones en que se desarrollan las actividades económicas y empresariales en el mundo (Romero Alvarado, 2015). La perspectiva del desarrollo ha estado centrada históricamente en términos económicos, dejando por fuera la consideración de aspectos sociales, ambientales, territoriales y de derechos humanos.

Recientemente, los mercados, bloques económicos o modelos de integración política y económica han incluido en su normatividad elementos que centran la regulación económica en asuntos de interés general y protección de derechos. Por ejemplo, la recién adoptada Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad.

Tal como lo reconocen Correa y Roa (2019) “las políticas introducidas por los Estados y la mutación de su poder de intervención pública económica han llevado a que el ejercicio o la satisfacción de los derechos humanos estén determinados, sobre todo, por el hacer o no hacer de las empresas” (pág. 154). Por lo que, los Estados juegan un papel fundamental como agentes reguladores de la política económica, que han demostrado una tendencia creciente a integrar otras aproximaciones, en términos sociales y ambientales, a las medidas que intervienen los mercados⁴⁵. Sin embargo, su implementación resulta incipiente para prever cambios significativos en términos de balance de poder, participación y garantía de derechos humanos.

A lo anterior, se suma el desconocimiento de obligaciones y estándares en materia de empresas y derechos humanos por parte las autoridades e instituciones estatales. El Grupo de Trabajo observó un aspecto que da cuenta de esta causa. Si bien en las instituciones que están a cargo de los sectores de derechos humanos y ambiente hay un buen conocimiento de los principios rectores, no sucede lo mismo en otros sectores de gobierno nacional (ej. regulación del comercio y la inversión), ni a nivel territorial.

En el mismo sentido, la OACNUDH Colombia (2024) señaló que: “existe baja articulación y comprensión de las agencias del Estado en su rama ejecutiva y judicial sobre lo que significa el ámbito de “Empresas y DDHH” y cuál es la relación de sus competencias y funciones con esta agenda, lo cual incidirá en el proceso de levantamiento de la Línea de Base”. Para ello, resulta

⁴⁵Un ejemplo claro de esto son las tendencias normativas en países dentro y fuera la Unión Europea, para adoptar leyes de debida diligencia en derechos humanos y de sostenibilidad. Así como, la creciente adopción de Planes Nacionales de Acción sobre empresas y derechos humanos, pues, de acuerdo con la plataforma Global NAPs, 21 países cuentan con un PNA activo y 13 se encuentran desarrollándolo.

útil desarrollar un mapa de actores y de competencias estatales en la materia, acompañado de un proceso de gestión del conocimiento que permita una comprensión generalizada de la agenda de empresas y derechos humanos en las agencias del Estado.

Este desafío también se evidenció durante las sesiones de la Mesa de Responsables que se llevaron a cabo durante el segundo semestre del 2024. La participación activa y constante de representantes de algunas entidades evidencia el entendimiento y la voluntad de integrar los estándares de empresas y derechos humanos en el sector al que representan. No obstante, sigue siendo un reto vincular a ciertos sectores a esta agenda, como el sector defensa, interior, agricultura, así como algunas entidades adscritas a otros sectores.

De allí, surge una de las grandes críticas hechas por distintos actores a versiones anteriores de los PNA en Colombia, y al establecimiento de un marco regulatorio en materia de empresas y derechos humanos: la falta de coherencia política (Defensoría del Pueblo, 2024 & Mesa de Trabajo para la Construcción del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos, 2023). Esta deriva en el desconocimiento de estándares y obligaciones en materia de empresas y derechos humanos por parte de actores estatales.

Lo anterior, se puede ver reflejado en los marcos normativos disímiles a la hora de implementar un enfoque de derechos humanos. Por ejemplo, la regulación laboral en Colombia se ha construido sobre la base del reconocimiento histórico de los derechos laborales y los estándares necesarios para su garantía, respeto y protección. Por el contrario, el marco de comercio e inversión ha debilitado la capacidad del Estado para proteger los derechos humanos en Colombia (Defensoría del Pueblo, 2024), como se ve reflejado en las cifras de demandas por inversores extranjeros en tribunales de arbitraje internacionales (CAJAR, 2018).

Además, existen deficiencias en la implementación de enfoques diferenciales y territoriales en la respuesta institucional en contextos de actividades empresariales. Un aspecto transversal al ciclo de las políticas públicas y la formulación de marcos normativos es la adecuación de estos a las realidades. Para ello, un elemento clave que legitima estos procesos es la participación de grupos de interés en distintos momentos durante su formulación, implementación y seguimiento (Corporación Creando País, et. Al, 2024).

Precisamente, el balance de los anteriores PNA que ha desarrollado Colombia deja ver la limitada integración del enfoque de género identifica. Por ende, la necesidad de incluirlo en este tipo de políticas públicas de manera transversal junto con acciones específicas a los tres pilares. Además, enfatiza en la inclusión de una mirada desde una perspectiva interseccional, que responda a factores como el género, la edad, el territorio, la pertenencia étnico-racial, entre otros (2022).

En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo (2024) identificó que, en procesos como el licenciamiento ambiental, no existe una obligación de incluir los impactos diferenciados a niños, niñas, adolescentes y mujeres en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), dentro del trámite de licenciamiento (Novoa, 2020).

En el informe preliminar de la CIDH sobre su reciente visita a Colombia (2024) indica que en Colombia durante el año 2023 se presentaron 160 conflictos ambientales causados por megaproyectos mineros, petroleros, de transición energética, agroindustriales y de infraestructura, en los cuales las poblaciones más afectadas son las de pertenencia a pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y campesinas.

2.3. Ausencia de información consolidada que permita reconocer el estado actual de las afectaciones a los derechos humanos en contextos de actividades empresariales

La observación/crítica más común a los dos (2) PNA en Colombia, entre organizaciones sociales, sector empresarial y academia, ha sido la ausencia de un diagnóstico y línea base que permita evidenciar la situación de los derechos humanos en el contexto de actividades empresariales. A pesar de que son múltiples los informes que reportan y denuncian la afectación a los derechos humanos de comunidades y diversos grupos como consecuencia de actividades empresariales,⁴⁶ se trata de información y datos que no pueden ser considerados individualmente.

De acuerdo con la OCDE (2024), para abordar la complejidad de las cuestiones de política pública, es necesario que los responsables adopten un enfoque holístico que permita analizar el contexto global de los problemas, identificar sus causas profundas y anticipar los efectos dominó en distintos sectores.

En ese sentido, hace falta una lectura completa y consolidada de las realidades y contextos a nivel nacional y territorial para la toma de decisiones efectivas para la prevención, protección, garantía y reparación de los derechos humanos que se vean amenazados o afectados por el desarrollo de actividades empresariales. Así lo estableció la Defensoría del Pueblo (2024), quien, considera que la ausencia del levantamiento de una línea base nacional y de consultas suficientes a grupos de interés originaron los principales retos que limitaron el alcance e impacto de ambas políticas (pág. 43).

Por su parte, la Mesa de Trabajo para la construcción del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos (2023), emitió una recomendación relacionada con el levantamiento de la línea base de manera conjunta e interseccional con diferentes actores, que permita dar cuenta de la situación en materia de derechos humanos y empresa, y que, permita tomar decisiones informadas. En el mismo sentido, el Grupo Temático Género, Empresa y Derechos Humanos

⁴⁶ Se destacan los informes de organizaciones internacionales, de organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y territorial, y algunos de instituciones como la Defensoría del Pueblo, incluyendo las alertas tempranas, y en relación con conflictos socioambientales, como los de Indepaz o los del Instituto SINCHI.

recomienda “avanzar en la construcción de líneas de base sectoriales sobre la situación de los derechos de las mujeres y la población LGTBIQ+”, en relación con las actividades empresariales.

2.4. Ausencia de mecanismos de gobernanza para el seguimiento e implementación de instrumentos de política pública en materia de derechos humanos y empresas

El primer PNA sobre empresas y derechos humanos estableció un procedimiento para la evaluación de la implementación gradual y progresiva de las acciones. Para ello, se establecieron unos órganos de gobernanza para el seguimiento del mecanismo, como:

- El Grupo de Trabajo con el apoyo de la Comisión de Expertos⁴⁷ que estaba encargado de evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos e indicadores.
- Reporte de los avances de las instituciones responsables en el cumplimiento de las acciones asignadas en el plan a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.
- Convocatorias a distintos actores a discrecionalidad de la Consejería Presidencial para los Derechos humanos para conocer sus opiniones sobre la implementación del plan.
- Rondas regionales para la verificación de la implementación del plan en el territorio.
- Evaluación final al término de la vigencia del plan.
- Informes de seguimiento anual.

Este modelo de seguimiento y evaluación dejó varias lecciones aprendidas particularmente para lo que se espera de la implementación de una política pública. Entre las principales críticas se destacan el corto alcance de las instancias de participación para las víctimas y sociedad civil, la precariedad de un enfoque territorial, la ausencia de espacios confiables para el diálogo que permitieran hacer un seguimiento juicioso y un ejercicio de retroalimentación en la implementación del plan, así como el planteamiento del enfoque de derechos humanos como una “ventaja competitiva” para las empresas (Tole-Martínez, 2019).

Una de las principales críticas a las dos versiones de PNA en empresas y derechos humanos que ha tenido Colombia, fue la ausencia de una asignación presupuestal específica para la implementación de acciones, planes y políticas en derechos humanos y empresas. De allí, se derivan algunas de las recomendaciones realizadas por distintos actores, como la Recomendación 56 del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, que establece la necesidad de crear las políticas y realizar los ajustes normativos para prevenir, mitigar y reparar las violaciones de derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales.

⁴⁷ Fue creada en el año 2017, contó con un reglamento propio, y estaba conformada por gremios, miembros de la sociedad civil, sindicatos, representantes de la academia, organismos internacionales, iniciativas multiactor y la Defensoría del Pueblo.

Lo anterior, incluye “una política de Estado de derechos humanos y empresas participativas que sea medible, con recursos y mecanismos de seguimiento...” (Comisión de la Verdad, 2022). En el mismo sentido, el Grupo Temático Género, Empresas y Derechos Humanos recomienda “garantizar la satisfacción de los atributos de políticas públicas y la coherencia interna del PNA: diagnóstico, objetivos, indicadores, presupuestos, responsables, temporalidades pertinentes” (2022, pág. 15).

En ese sentido, se hace necesario establecer un mecanismo de gobernanza, en lo que corresponde al alcance de este instrumento normativo. De esta forma, se busca integrar un sistema que permita realizar el seguimiento y evaluación de la implementación de las acciones planteadas en el PAS, así como de los contenidos del decreto.

3. Objetivos del instrumento normativo sobre empresas y derechos humanos

La deficiente articulación institucional para dar respuesta a las afectaciones a los derechos humanos derivadas del desarrollo de actividades empresariales genera, a su vez, un efecto directo: acciones estatales dispersas y con baja incidencia en la gestión de afectaciones a los derechos humanos. Por ello, en respuesta a este desafío, la formulación del instrumento normativo apunta a organizar la respuesta institucional en materia de empresas y derechos humanos en Colombia.



Fuente: Elaboración propia

El abordaje de vulneraciones a los derechos humanos no puede llevarse a cabo de forma aislada. Los asuntos de empresas y derechos humanos tienen una naturaleza compleja e interdisciplinaria (HuB, 2016). Lo anterior, exige una coordinación institucional, que permita una aproximación integral de estas vulneraciones. Así, se busca evitar la duplicidad de esfuerzos, maximizar los recursos existentes e identificar debilidades a nivel institucional y sectorial, en la priorización y posicionamiento de los asuntos de derechos humanos al interior de cada entidad (Sébastien Lorion, 2021, pág. 58).

El Danish Institute for Human Rights establece que es recomendable la adopción de un mecanismo de que permita la coordinación y la interlocución interna de las instituciones del

Estado y estas con la sociedad civil y las empresas, para el cumplimiento de las obligaciones de garantía y protección de los derechos humanos (Sébastien Lorion, 2021, pág 5).

Por otra parte, la OCDE considera la coordinación institucional como un elemento importante para fortalecer la democracia y enfrentar desafíos globales, como el cambio climático, la transición digital, el terrorismo y la mitigación de pandemias. Una colaboración efectiva no solo refuerza la capacidad del regulador para cumplir con sus responsabilidades en la procura de regulaciones eficaces, sino que también fortalece la confianza pública en el regulador (OCDE, 2024, p.112).

En el mismo sentido, señala que los desafíos globales son multisectoriales y requieren la participación de una gama de ministerios. De allí, la importancia de una coordinación efectiva, que no solo involucre a todos los actores relevantes dentro de un mismo sector, sino que también abarque todos los niveles de gobierno: internacional, nacional y subnacional. (OCDE, 2024, p. 37). En un contexto de desafíos globales altamente interconectados, se exige establecer mecanismos funcionales para abordar el pensamiento compartimentado entre y dentro de los departamentos y agencias gubernamentales.

De esta manera, es esencial que los gobiernos refuercen los mecanismos institucionales existentes para promover una coordinación tanto horizontal (entre entidades del mismo nivel) como vertical (entre diferentes niveles de gobierno). Esta coordinación es crucial para desarrollar soluciones integradas que respondan de manera eficaz a las complejidades de los problemas interconectados.

En el mismo sentido, una de las recomendaciones realizadas por la OACNUDH Colombia, en el documento de “recomendaciones para la elaboración de una línea de base en empresas y derechos humanos en Colombia”, apunta a

“Diseñar una metodología que permita articular esfuerzos entre entidades, acompañado de un proceso de alineación y homologación de conocimientos, así como consultas como mínimo con las siguientes entidades del nivel nacional, quienes desempeñan un rol estratégico en el desarrollo de actividades económicas en el país y quienes cuentan con información fundamental para la LB” (OACNUDH Colombia, 2024)

La implementación de procesos eficientes para la coordinación interministerial, en los niveles adecuados, es fundamental para resolver las divergencias políticas y las compensaciones entre las diversas prioridades sectoriales, fomentando un enfoque colaborativo que permita maximizar los beneficios mutuos entre sectores e instituciones. Por lo tanto, se hace necesario la adopción de un instrumento normativo que permita cumplir con los siguientes objetivos:

3.1. Objetivo general del instrumento normativo sobre Empresas y Derechos Humanos

Organizar la respuesta institucional frente a las afectaciones de derechos humanos en contextos de actividades empresariales.

3.2. Objetivos específicos:

- i. Proporcionar lineamientos y directrices generales para la protección, respeto y reparación de los derechos humanos, que permitan un abordaje coherente y articulado sobre empresas y derechos humanos, en el marco de la Conducta Empresarial Responsable y los PRNU, incluyendo la debida diligencia en derechos humanos y la debida diligencia reforzada.
- ii. Fortalecer las capacidades institucionales para la aplicación de estándares en materia de empresas y derechos humanos adecuadas para cada sector.
- iii. Finalizar el estudio de línea base que proporcionará el panorama de la actividad empresarial en los derechos humanos en Colombia.
- iv. Establecer un mecanismo de gobernanza para el seguimiento de la implementación del decreto y su PAS.

4. Naturaleza del instrumento normativo sobre Empresas y Derechos Humanos

Bajo el propósito de presentar la naturaleza del instrumento normativo sobre empresas y derechos humanos es pertinente plantear como entiende esta propuesta la definición de instrumentos de política pública, para posteriormente exponer la visión de acción pública sobre la cual se centra la propuesta y finalmente describir la naturaleza del instrumento normativo que se pretende formular e implementar en la vigencia 2025.

Los instrumentos de política pública son los medios o mecanismos que permitan llevar las políticas públicas a la realidad (Hood, 2007; Salamon, 1981; citados por Herrera-Kit y Centeno, 2022). Son los instrumentos de política pública, los medios que concretan el referencial de la acción pública y dan cuenta de cómo el proceso de decisiones se ubica frente a la problemática que se pretende atender y el papel del Estado frente a la problemática y la sociedad (Herrera-Kit y Centeno, 2022).

Considerando esta definición, la presente propuesta identifica como punto de referencia en la acción pública: i) la perspectiva de abordar la agenda de empresas y derechos bajo una política pública de Estado, sin perjuicio de los énfasis propios que cada Plan Nacional de Desarrollo le imprimen; ii) la prioridad de contar una línea base que identifique en qué estado se encuentra el país frente a las obligaciones de respetar, proteger y remediar en materia de derechos alrededor de la actividad empresarial; y iii) la necesidad de iniciar, en un corto y mediano plazo, las acciones que den respuesta a las causas y consecuencia del problema público identificado.

En lo que respecta a la perspectiva de abordar de la agenda de empresas y derechos humanos bajo una política de Estado, esta propuesta plantea:

- Reconocer los avances conseguidos en las iniciativas de los dos planes nacionales de acciones de periodos anteriores y también los desafíos pendientes de dichos planes.
- Involucrar las competencias de los diferentes sectores del Gobierno nacional y entidades del Estado, bajo la comprensión de una agenda intersectorial, y bajo el respeto a la independencia de los poderes públicos y la autonomía de los organismos del Estado, considerando que la obligación de proteger los derechos humanos en los contextos empresariales y remediar la afectación de dichos derechos son obligaciones del Estado.
- Fijar una visión estratégica inicial, bajo la óptica de un problema público central -la persistencia en las afectaciones a los derechos humanos en contextos de actividades empresariales en Colombia-, que permita la respuesta gradual frente a las causas y consecuencias del problema público.
- Avanzar de manera eficaz en acciones que permitan, en el periodo de gobierno actual, dar los pasos iniciales y prioritarios para abordar el problema público: organizar la respuesta institucional a nivel nacional y territorial en materia de empresas y derechos humanos.
- Aportar un diagnóstico comprehensivo y con vocación de continuidad (seguimiento), a través del levantamiento de la línea base en empresas y derechos humanos, a los siguientes periodos de gobierno.

En cuanto a la prioridad de contar una línea base que identifique en qué estado se encuentra el país frente a las obligaciones de respetar, proteger y remediar en materia de derechos alrededor de la actividad empresarial, es un asunto planteado por actores de la sociedad civil, el sector privado y es la principal observación que se ha hecho a los dos planes nacionales de acción que ha tenido Colombia.

En el marco de la formulación de un marco normativo y de políticas públicas en materia de empresas y derechos humanos es indispensable partir de un diagnóstico. Dicho análisis debe evidenciar situaciones, patrones y dinámicas que visibilicen el problema público frente al cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y remediación en los contextos en donde se desarrollan las actividades empresariales.

El desarrollo empresarial en Colombia, si bien es uno de los dinamizadores para el crecimiento económico, no puede obviar el respeto a los derechos humanos y el Estado no puede desvincularse de su protección. Considerando esto y el contexto de Colombia en el cual se presentan conflictos socioambientales, desigualdades estructurales, conflicto armado, violencia y economías ilícitas, se hace indispensable la elaboración de una línea base para guiar la actividad empresarial hacia una sostenibilidad que respete los derechos humanos y contribuya a la paz, por lo cual es fundamental contar con datos e información actualizada que permitan tomar decisiones informadas.

En lo atinente a la necesidad de iniciar, en un corto y mediano plazo, las acciones que den respuesta a las causas y consecuencia del problema público identificado, el Grupo de Trabajo en su reciente visita a Colombia (2024) hizo un llamado urgente para formular e implementar acciones que permitan abordar las problemáticas que limitan la protección, el respeto y la reparación de los derechos humanos. Particularmente, el Grupo de Trabajo destacó la necesidad de implementar acciones efectivas para articular y coordinación de los esfuerzos institucionales a nivel central y territorial en la implementación de un marco regulatorio coherente y participativo en materia de empresas y derechos humanos.

En este sentido, en el marco del trabajo articulado con el DNP y haciendo uso de la Metodología General Ajustada (MGA) y de cadena de valor, se identifica en esta propuesta que una de las causas directas del problema público es la deficiente articulación institucional a nivel nacional y territorial frente a las afectaciones de derechos humanos en contextos de actividades empresariales en Colombia, lo cual genera como consecuencia que se presenten acciones estales dispersas y con baja incidencia en la gestión de afectaciones a los derechos humanos.

La presente propuesta plantea priorizar, en un corto y mediano plazo, las acciones que permitan articular la respuesta institucional a nivel nacional en materia de empresas y derechos humanos. Para esto, se propone un instrumento de tipo normativo, concretamente, un decreto, con un alcance y objetivos acotados. La parte B de este documento presenta un diagnóstico preliminar del problema público, sus causas, efectos y objetivos de la problemática socialmente relevante para construir la cadena de valores. Este ejercicio deberá continuar en próximas vigencias con base en los resultados del estudio de línea base sobre empresas y derechos humanos, y retomando el diagnóstico de causas, efectos y objetivos que se deja en este documento.

Este decreto busca abordar la primera causa identificada en el trabajo técnico, relacionada con la deficiente articulación y respuesta institucional frente a las afectaciones de derechos humanos en contextos de actividades empresariales en Colombia. Esta problemática responde, a su vez, a dos desafíos identificados en las sesiones de la Mesa de Responsables de la agenda de empresas y derechos humanos que se llevaron a cabo durante el segundo semestre del 2024:

- i) La necesidad de gestión de conocimiento sobre asuntos de Conducta Empresarial Responsable (CER) y empresas y derechos humanos a nivel institucional en Colombia.
- ii) La ausencia de gobernanza de la agenda de empresas y derechos humanos, que, si bien es liderada por esta Consejería, implica una corresponsabilidad de distintas entidades, principalmente, los ministerios que encabezan los distintos sectores económicos a nivel nacional. En respuesta a ello, este decreto se plantea como un primer avance hacia un marco regulatorio en materia de empresas y derechos humanos. Además, este se posibilita en la medida que existe un espacio interinstitucional consolidado, y una articulación desde la Consejería con distintos actores para identificar y establecer unos lineamientos de base en la materia. Por ello, a

continuación, se exponen los principales fundamentos normativos que orientan el sentido de este decreto.

5. Fundamentos normativos del instrumento normativo sobre Empresas y Derechos Humanos

La agenda de empresas y derechos humanos en Colombia se ha fundamentado en los estándares internacionales existentes, partiendo de los PRNU, las Directrices de la OCDE para la CER, la Declaración Tripartita de la OIT y los ODS, y los demás desarrollados en el apartado de marco teórico de este documento. A nivel nacional, los PNA de las vigencias de 2015 y 2020, se fundamentaron, por una parte, en la Propuesta de Política Pública Integral en Derechos Humanos, y en la Estrategia Nacional de Derechos Humanos.

También, se reconocen avances importantes por parte del Ministerio Público como los instrumentos desarrollados por la Defensoría del Pueblo : i) Doctrina Defensorial (2018), los Principios de Actuación en Derechos Humanos y Empresas (2019) y los Principios Sustantivos y Operativos de la Debida Diligencia en Derechos Humanos (2020). Asimismo, la Directiva 001 del 25 de marzo de 2014 de la Procuraduría General de la Nación, por la cual se adoptan los PRNU para su aplicación en el marco de las competencias del Ministerio Público en su función preventiva. Particularmente, establece que deben promover la elaboración de normas tendientes a lograr que las empresas respeten los derechos humanos en distintos ámbitos.⁴⁸

Por otra parte, resulta fundamental reconocer que, en el marco de la justicia transicional, la Ley 1448 de 2011 (la ley de víctimas) reconoce la necesidad de que el sector privado se integre como un actor clave para la construcción de paz. Esto, entre otras cosas, implica su participación activa en los procesos de reparación, en el caso particular, en el marco de las violaciones a los derechos humanos perpetradas con ocasión al conflicto armado. En ese sentido, el artículo 14 de esta ley establece “el deber de solidaridad y respeto de la sociedad civil y el sector privado con las víctimas, y el apoyo a las autoridades en los procesos de reparación”.

En el mismo sentido, el artículo 33 sobre la participación de las empresas privadas establece que los ejercicios de reparación en el marco de la justicia transicional deben involucrar, no solo al Estado, sino a la sociedad civil y al sector privado. Por eso, este instrumento de política pública, al tener la naturaleza de decreto, encuentra fundamento normativo en cuatro fuentes principales, como se muestra a continuación:

⁴⁸ Ver: <http://www.derechoshumanos.gov.co/>

⁴⁹ A manera de ejemplo, se destaca la adopción de lineamientos de derechos humanos del sector minero energético, mediante la Resolución 40796 de 2018; la directriz impartida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a todas las empresas para que establecieran un compromiso de alto nivel, de respeto por los derechos humanos; la Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables de Colombia Compra Eficiente, la estrategia de empresa y niñez en alianza con UNICEF. Del mismo modo, a nivel territorial, se destacaron los lineamientos en la materia por parte de la Alcaldía de Cali (Decreto 0760 de 2018) y los espacios de diálogo en el Cesar.

i. **Ley 2294 de 2023 – Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”**

El artículo 3 de la ley 2294 de 2023 establece los cinco ejes de transformación del PND, uno de los cuales apunta a la “transformación productiva, internacionalización y acción climática” en los siguientes términos:

Apunta a la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, **que respeten y garanticen los derechos humanos**, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza. (negrilla fuera del texto original)

En el marco de este mismo eje, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026⁵⁰ hacen referencia expresa a la necesidad de dar cumplimiento de los PRNU y al Acuerdo de Escazú. Ambos instrumentos, se identifican como estándares internacionales para alcanzar los catalizadores propuestos relacionados con una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país (PND, 2022-2026).

ii. **Ley 1950 del 2019-Ley aprobatoria del Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.**

El instrumento normativo en empresas y derechos humanos se fundamenta en la ley 1950 del 2019, porque busca la adopción de medidas gubernamentales que cumplan con los objetivos y valores de la OCDE. Asimismo, el decreto atiende a algunas recomendaciones específicas de la OCDE a Colombia.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una organización internacional compuesta por gobiernos, que fue creada con el objetivo de compartir experiencias y datos empíricos, que permitan encontrar soluciones a desafíos económicos, sociales y ambientales comunes; identificar mejores prácticas y elaborar estándares internacionales.

La adhesión de Colombia a la OCDE implica la adopción de medidas gubernamentales en consonancia con los valores de la organización tales como: el compromiso del Estado en mantener una democracia pluralista basada en el Estado de Derecho; el respeto de los derechos humanos; la adhesión a los principios de una economía de mercado abierta y transparente; y un objetivo compartido de desarrollo sostenible. (OCDE,2013. Pág. 2)

⁵⁰ El artículo 2 de la ley del PND, establece que las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 hacen parte integral de este.

En el preámbulo del Acuerdo de Adhesión se plantea que debe tenerse en cuenta el documento de Hoja de Ruta para la Adhesión de Colombia a la Convención OCDE [C(2013)110/FINAL]. En esta Hoja de Ruta, 2 de los 23 comités temáticos le recomendaron a Colombia adoptar:

- Una gobernanza multinivel que incluya una efectiva coordinación con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo. (OCDE, 2013. Pág. 16)
- Una gobernanza multinivel que permita la implementación conjunta entre el nivel central y subnacional de la administración de buenas prácticas de gobierno. OCDE, 2013. Pág. 15)

Por lo anterior, el presente instrumento normativo busca organizar la respuesta institucional en materia de empresas y derechos humanos. Lo anterior, coincide con los valores de la OCDE, en especial, el respeto por los derechos humanos y un desarrollo inclusivo y sostenible.

Por otra parte, la adopción de mecanismos de coordinación interinstitucional permite cumplir con las recomendaciones de la Hoja de Ruta. Estas recomendaciones están relacionadas con la adopción de una gobernanza multinivel, que permita una efectiva coordinación e implementación conjunta de buenas prácticas gubernamentales.

iii. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Como parte de los fundamentos normativos de este instrumento de política pública, se destacan los pronunciamientos del SIDH, particularmente, la Resolución 2840 de 2014 y la Resolución 2887 de 2016 de la Asamblea General de la OEA, que le dieron facultades a los Estados miembros para desarrollar estándares en el ámbito de las empresas y los derechos humanos.⁵¹ Asimismo, el informe de REDESCA sobre empresas y derechos humanos (2019), así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que menciona expresamente la necesidad de dar cumplimiento a los PRNU, en el marco del Pacto de San José (1969), ratificado por Colombia. Particularmente, en desarrollo de las disposiciones de los artículos 1 y 2, relativos a las obligaciones de respetar los derechos humanos y de adoptar disposiciones de derecho interno.

Al respecto, se destacan sentencias como la del caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam (2015, párr. 224)⁵²; el caso de los Buzos Miskitos vs. Honduras (2021, párr. 42-53)⁵³; el caso Vera Rojas y otros vs. Chile (2021, párr. 84-88); el caso Olivera Fuentes vs. Perú (2023, párr. 97-103); el caso de la Comunidad la Oroya vs. Perú (2023, párr. 110-114)⁵⁴ y, por último, el más reciente

⁵¹ Ver: Asamblea General de la OEA. Promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito empresarial, AG/Res. 2840, del 4 de junio de 2014, disponible en: <http://www.oas.org/es/sla/>. También véase: Asamblea General de la OEA. Promoción y protección de los derechos humanos, AG/Res. 2887 (XLVIO/16), de 14 de junio de 2016.

⁵² Ver: Corte IDH (2015) Caso Pueblo Kaliña y Lokono vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309. Disponible en: [seriec_309_esp.pdf](#)

⁵³ Ver: Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Disponible en: [seriec_432_esp.pdf](#)

⁵⁴ Ver: Corte IDH. Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 2023, Serie C, No. 511. Disponible en: [seriec_309_esp.pdf](#)

caso del Pueblo Indígena U'WA y sus miembros vs. Colombia (2024, párr. 299)⁵⁵. En el mismo sentido, el informe de REDESCA (2019) destaca aspectos relativos a las obligaciones internacionales, aplicables también al Estado Colombiano, en relación con adaptar sus marcos normativos nacionales a las obligaciones interamericanas y del derecho internacional de los derechos humanos. Particularmente, en relación con la prevención de violaciones a derechos humanos, la supervisión y vigilancia de las actividades empresariales y otros actores no estatales, la garantía de mecanismos de participación efectiva y acceso a información, el acceso a reparaciones adecuadas frente a actividades que deriven en violaciones de derechos humanos.

iv. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

El instrumento normativo busca organizar la respuesta institucional en materia de derechos humanos y empresas. La Corte Constitucional de Colombia ha reconocido que los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (PRNU) son un criterio hermenéutico relevante para interpretar y aplicar las normas relacionadas con la actividad empresarial y los derechos humanos.

El tribunal constitucional ha amparado una amplia gama de derechos individuales y colectivos, en contextos en los que el desarrollo de actividades empresariales genera perjuicios sobre los derechos humanos⁵⁶. Por esta vía se han establecido parámetros para la aplicación de la debida diligencia en derechos humanos, y para la concreción de las obligaciones estatales frente a los perjuicios causados en desarrollo de actividades empresariales.

Así mismo, la Corte ha establecido que es imperativo adoptar mecanismos efectivos de coordinación y supervisión entre las diferentes entidades gubernamentales y de control para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de las personas en la implementación de proyectos empresariales, especialmente aquellos de gran envergadura o que involucren a comunidades vulnerables.⁵⁷

Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional es un fundamento del instrumento normativo. La Corte reafirma que el Estado debe garantizar y proteger los derechos humanos. Asimismo, las empresas deben respetar los derechos humanos y reparar cuando hayan causado, o contribuido a causar, una vulneración a los derechos humanos. Así mismo, el tribunal constitucional reconoce

⁵⁵ Ver: Corte IDH. Caso pueblo indígena U'WA y sus miembros vs. Colombia. Sentencia de 4 de julio de 2024. Disponible en: [seriec_530_esp.pdf](#)

⁵⁶ Entre otras sentencias, se destacan la SU-123 de 2018 [M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes]; SU-095 de 2018 [M.P. Cristina Pardo Schlesinger]; T-614 de 2019 [M.P. Alberto Rojas Ríos]; T-422 de 2020 [M.P. Alejandro Linares Cantillo]; T-466 de 2021 [M.P. Jose Fernando Reyes Cuatras]; T-219 de 2022 [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]; T-072 de 2023 [M.P. Jose Fernando Reyes Cuatras] y T-374 de 2023 [M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera].

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-248 de 2024. M.P. Juan Carlos Cortés González. Numeral 416. 25 de junio de 2024

que los PRNU son un instrumento que permite definir el contenido de las obligaciones de derechos humanos en contextos empresariales⁵⁸

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte establece que es imperativo un mecanismo efectivo de coordinación y supervisión para garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos. En consecuencia, este instrumento normativo se centra en la creación de dicho mecanismo que permita organizar la respuesta institucional para la garantía y protección de los derechos humanos en contextos empresariales.

6. Alcance de este instrumento de normativo sobre empresas y derechos humanos

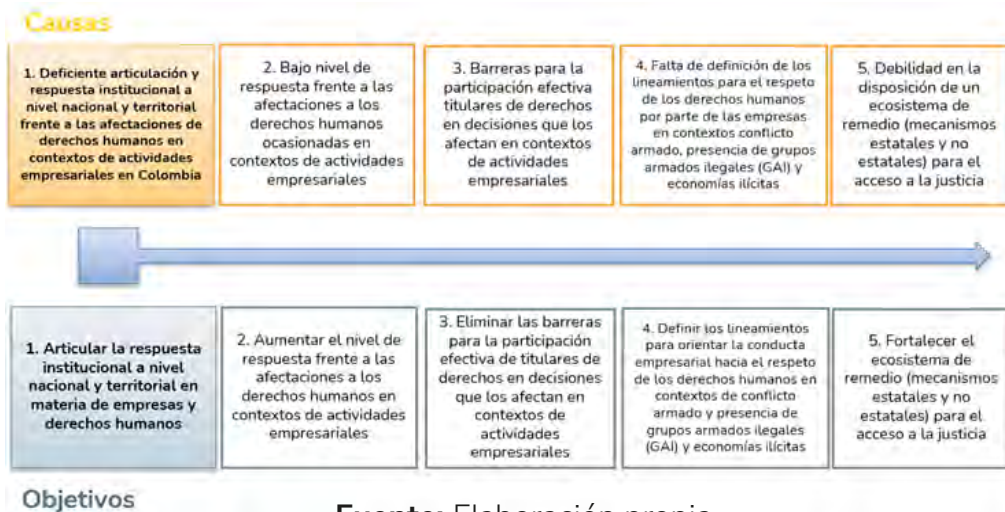
El análisis realizado sobre la desarticulación institucional para dar respuesta a los asuntos de empresas y derechos humanos en el país es el resultado de un diagnóstico preliminar realizado con asistencia técnica del DNP. Conscientes de que el diagnóstico del problema público en la materia debe ser más amplio, y que, los objetivos planteados para el instrumento normativo se encuentran acotados a una causa específica del problema, se plantea la necesidad de avanzar con la implementación de las dos apuestas estratégicas antes descritas:

- i) Levantamiento de la línea base en empresas y derechos humanos, y
- ii) La formulación de un instrumento normativo que responda a los desafíos más urgentes, y que puedan ser complementados con los resultados de la línea base.

Por eso, la naturaleza de este último será la de un decreto reglamentario. Con esto, se busca posicionar el tema de empresas y derechos humanos en la institucionalidad, a partir de unos lineamientos de base que permitan concretar en la legislación nacional los estándares internacionales, en el marco de la CER, los PRNU, la debida diligencia, la debida diligencia reforzada y obligaciones específicas del DIDH, y que, tendrán un carácter vinculante.

La consolidación de este instrumento normativo apunta a consolidar un primer avance para continuar alimentando e implementando una mezcla de medidas y acciones en materia de empresa y derechos humanos, pensadas desde una perspectiva de política pública de Estado. Así, a partir de los resultados del ejercicio dinámico de levantamiento de la línea de base, se consolidará la información que oriente y complemente las demás causas y objetivos preliminares (gráfico), formulados en el ejercicio técnico desarrollado con la asistencia del DNP, que se explican con mayor detalle en el acápite B.

⁵⁸Corte Constitucional. SU-123 de 2018. M.P Alberto Rojas Ríos. 15 de noviembre de 2018.



Fuente: Elaboración propia

A su vez, el PAS que acompañará el decreto, estará orientado por acciones enfocadas a la capacitación de funcionarios públicos sobre asuntos de empresas y derechos humanos, el desarrollo de instrumentos normativos en la materia para cada sector, y la generación de espacios de articulación para una respuesta institucional coordinada y coherente con los estándares existentes sobre empresas y derechos humanos.

Instrumento de política pública

Organizar la respuesta institucional en materia de empresas y DDHH

Decreto

Lineamientos de base
Definiciones
Actores
Obligaciones
Gobernanza y participación

PAS

Capacitación de funcionarios públicos
Promover el desarrollo de instrumentos normativos sectoriales coherentes con el marco de CER, los PRNU, la debida diligencia y debida diligencia reforzada
Generación de espacios de articulación

Fuente: Elaboración propia

7. Procesos necesarios y secuencia para la formulación, el seguimiento y evaluación del instrumento normativo

Si bien la naturaleza del instrumento normativo es la de un decreto, el planteamiento de la agenda para su formulación sigue la metodología del ciclo para la formulación y diseño de políticas públicas. Con ello, el decreto será el primero de diversos instrumentos que integrarán una política pública de Estado en materia de empresas y derechos humanos, como se explica con mayor amplitud en el acápite B de este documento.

Parte fundamental y preliminar de dicho proceso consiste en generar espacios para la participación de organizaciones de sociedad civil, empresas, sindicatos, academia, instituciones estatales, entre otros. Así, la formulación de los contenidos del instrumento normativo estará fundamentada en la construcción de confianza y la transparencia, tomando en cuenta los aportes de distintos actores que se involucren en esta agenda.

Precisamente, a partir de la construcción de este documento de marco lógico, y su respectiva socialización, se recogerán los aportes de los actores antes mencionados, en espacios de diálogo con esta Consejería. Dichos comentarios permitirán identificar y delimitar los contenidos del decreto y del PAS.

Como se mencionó en el acápite del proceso metodológico, el estudio de línea base continuará de forma paralela durante la vigencia de 2025, como se muestra a continuación:



Fuente: Elaboración propia

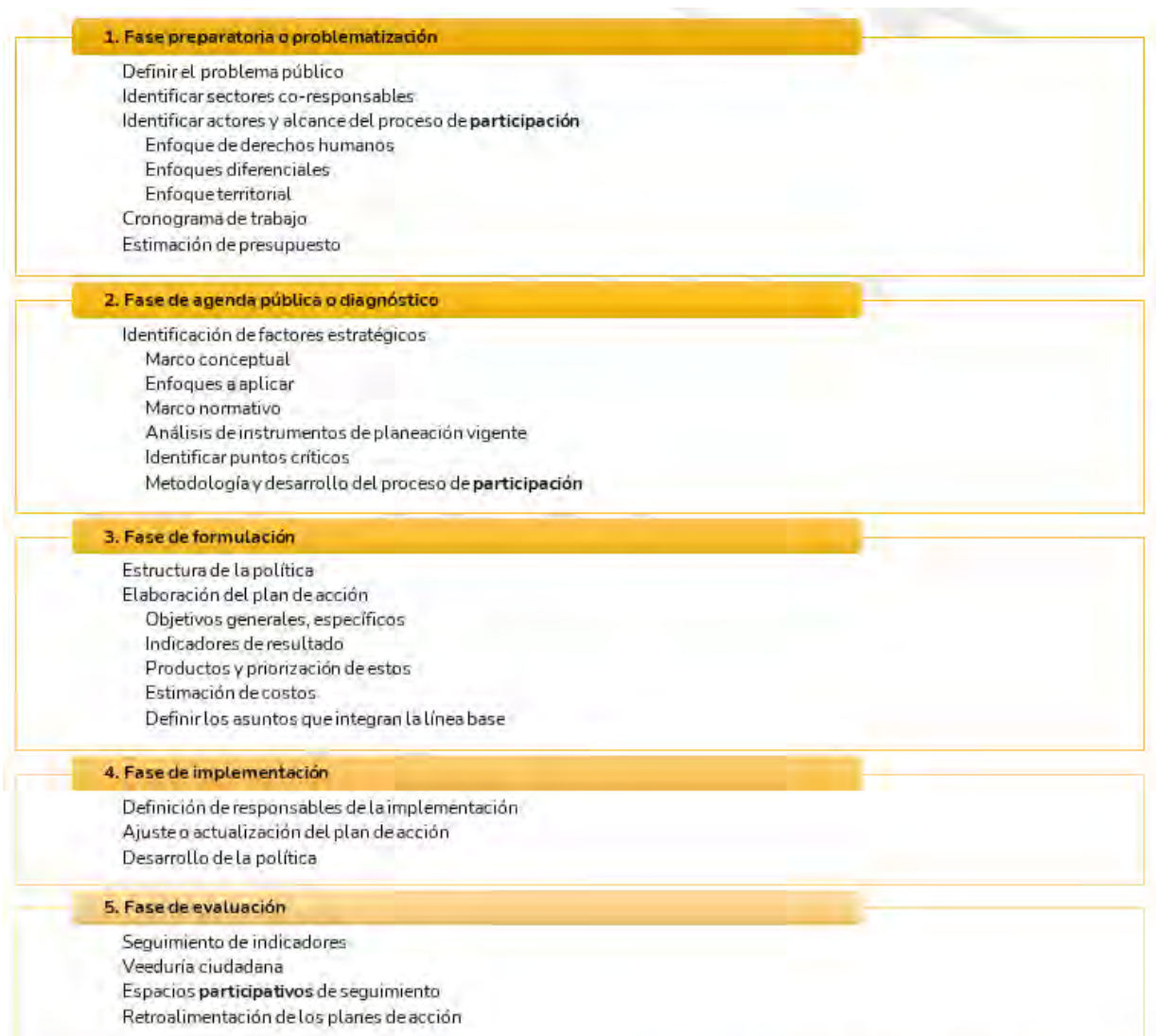
7.1. Gobernanza y participación

Para establecer las instancias de participación durante la formulación del instrumento normativo, se realizó un mapeo de actores clave en la agenda de empresas y derechos humanos, incluyendo

organizaciones de la sociedad civil, entidades estatales, organizaciones internacionales, sindicatos, empresas, expertos y académicos.

Durante el 2024, la Consejería ha desarrollado espacios de diálogo con estos grupos, en los que ha presentado la ruta de trabajo en empresas y derechos humanos. Para la vigencia del 2025, la Consejería continuará desarrollando dichos espacios, con el fin de socializar y obtener retroalimentación de este documento, al tiempo que, avanza en la formulación del PAS y los contenidos del decreto.

Durante estas etapas se pretende seguir el modelo que se muestra a continuación, para establecer instancias de participación, de tal forma que sea coherente y permita el avance y retroalimentación de la propuesta para el articulado del decreto:



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría Distrital de Planeación, 2017

Con este documento de marco lógico y los espacios de participación concluye la fase de diagnóstico, que dará paso a la fase de formulación del decreto, como un instrumento de política pública.

Por su parte, para la implementación y participación de este instrumento normativo se institucionalizará una instancia de gobernanza, que corresponde a un escenario interinstitucional. Actualmente, corresponde a la Mesa de Responsables para la implementación de la agenda de empresas y derechos humanos, que se ha consolidado en el marco de la formulación del instrumento normativo, y que, se mantendrá para garantizar el seguimiento, así como las instancias de participación que permitan realizar el seguimiento y evaluación de su implementación.

En esta instancia las entidades de gobierno e instituciones del orden nacional involucradas en esta agenda se articularán para establecer un marco común de acción en la materia, definir los lineamientos, obligaciones e instancias que creará el decreto, y realizar el seguimiento de las acciones planteadas en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que lo acompaña.

7.2. Seguimiento y evaluación del instrumento normativo

El proceso de seguimiento y evaluación de esta propuesta debe centrarse en un modelo de indicadores, metas, acciones y ejecución presupuestal, el cual estará contenido en un Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que, se formulará durante el primer semestre del 2025 y que, será parte instrumento normativo.⁵⁹

Para el desarrollo de esta fase, el DNP acompañará el diseño del sistema de monitoreo y evaluación de cumplimiento del decreto y el PAS. Este proceso requerirá de acuerdos institucionales y el compromiso de diversos sectores con la implementación de la política. Para la coherencia y consistencia del PAS, esta propuesta se plantea bajo la metodología de marco lógico, es decir, a partir de la identificación del problema que se pretende abordar, sus causas y efectos, se formula el objetivo central, los objetivos específicos y las acciones que apuntan al mejoramiento de las causas identificadas y el cierre de las brechas que las generan. En línea con lo anterior, el seguimiento del PAS contemplará las siguientes variables:



⁵⁹ Ver: Recomendaciones para la actualización del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas. 2018. Extraído el 21/11/24 de: recomendaciones actualizacion Plan.indd

Es fundamental consolidar un esquema de seguimiento y evaluación, el cual ha sido un vacío en los anteriores PNAs, y ha sido una recomendación recurrente de diferentes instancias como la Comisión de la Verdad, la cual en su Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición “Hay futuro si hay verdad”, resaltó la necesidad de que el Estado cree una política mensurable, con recursos y mecanismos de seguimiento.

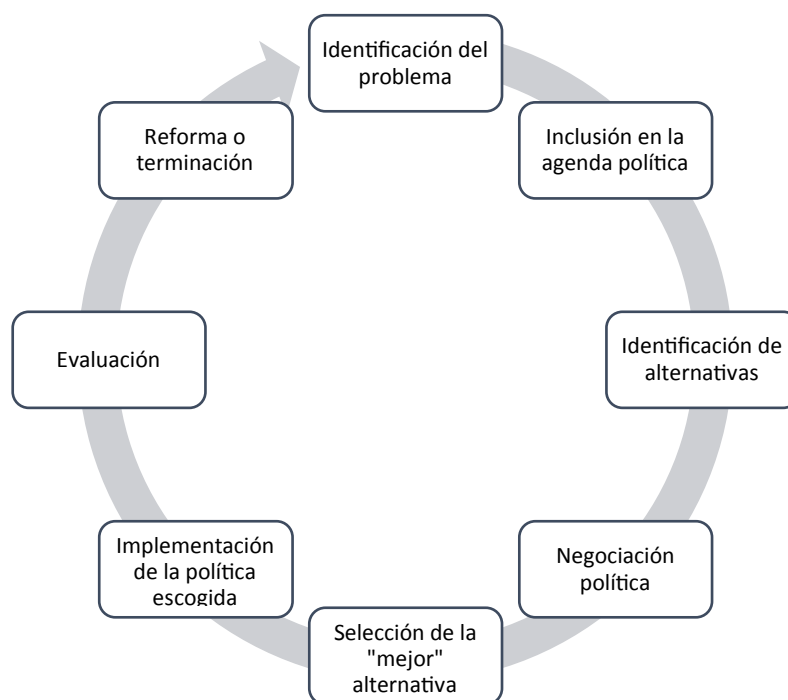
B. Punto de partida para el abordaje de una política pública de Estado

Como se menciona en el Memorando de Política Pública (2024), se hace necesario adoptar medidas con un mayor grado de vinculatoriedad y permanencia en el tiempo, que permitan obtener resultados basados en el aprendizaje, la retroalimentación y ajuste progresivo y periódico. Ante dicha necesidad, se han formulado dos Planes Nacionales de Acción (PNA) sobre Empresas y Derechos Humanos en Colombia, que fueron instrumentos de política pública consolidados entre 2015-2018 y 2020-2022.

No obstante, a partir de los comentarios y recomendaciones emitidos por distintos actores en el marco de espacios como la Mesa de Trabajo para la construcción del PNA en Empresas y Derechos Humanos (2023), el Grupo Temático de Género, la OACNUDH Colombia, entre otros, se refuerza la idea de “ser el primer país no europeo en tener un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa no significa tener el mejor instrumento de política pública” (Tole, 2019, pág. 235).

Por lo tanto, se hace necesario avanzar hacia la formulación de una política pública de Estado, que responda a las necesidades y contextos del territorio colombiano, a partir de una línea base que permita tomar decisiones informadas e idóneas. Bajo ese presupuesto, le corresponde a este gobierno, durante el tiempo que queda, plantear una agenda en la materia. Esta, busca consolidar avances significativos con instrumentos y medidas concretas, objetivos alcanzables y una institucionalidad coordinada. En resumen, resultados que permitan dar continuidad a la formulación de una política pública de Estado sobre empresas y derechos humanos en próximas vigencias.

En ese sentido, para formular e instrumentalizar esta política pública, es necesario seguir lo que se conoce como “modelo secuencial” o ciclo de políticas públicas (Anderson, 2003), que concibe varias etapas que van desde la identificación del problema público, pasando por su inclusión en la agenda pública, implementación, evaluación, modificación o terminación (Ordóñez-Matamoros, 2013), como se muestra a continuación:



Fuente: Ordóñez-Matamoros, 2013

Los primeros dos pasos descritos, corresponden a un ejercicio de diagnóstico, en donde se identifica el problema público. Este, se deriva de un contexto específico (Gutiérrez, et. AL., 2017), y se delimita la problemática para ofrecer insumos suficientes que permitan formular las alternativas a implementar. Este ejercicio implica reunir toda la información posible, como se describe a continuación:

“La política pública, como proceso, demanda conocimiento sobre la situación problemática a atender o resolver desde diferentes perspectivas de análisis: requiere el levantamiento de información cualitativa y cuantitativa, análisis de los actores involucrados, tendencias y buenas prácticas. El conocimiento del problema y la calidad de la información para su caracterización permitirá contemplar alternativas de acción, lograr acuerdos sobre las metas que se quieren alcanzar, la manera de lograrlas, los recursos requeridos para hacerlo y determinar el tiempo proyectado para generar el cambio que se propone” (SDP, 2023, pág. 5).

Por lo anterior, en la vigencia del 2024, la apuesta estratégica de la Consejería en materia de empresas y derechos humanos se abordó desde tres frentes: 1) el levantamiento de la línea de base, 2) la formulación del instrumento normativo sobre Empresas y Derechos Humanos y 3) la incidencia en la negociación del tratado sobre Empresas y Derechos Humanos que se está negociando en Naciones Unidas.

la agenda pública, implementación, evaluación, modificación o terminación (Ordóñez-Matamoras, 2013), como se muestra a continuación:



Fuente: Elaboración propia

Con esta apuesta se busca dar respuesta a dos de las necesidades más inmediatas en materia de empresas y derechos humanos, de manera paralela. Por una parte, iniciar la etapa de diagnóstico del ciclo de políticas públicas, a partir de la consolidación del estudio de línea base sobre empresas y derechos humanos, que permitirá delimitar y complementar con mayor precisión, el problema público identificado. A su vez, se dará respuesta a una deuda que existe en Colombia, y con la cual cobrará sentido fundamentar las acciones tendientes a formular una política pública de Estado en la materia, a partir del 2026.

Por otra, formular un instrumento normativo, con la naturaleza de un decreto, cuyo alcance será el de organizar la respuesta institucional frente a los asuntos de empresas y derechos humanos. Este primer abordaje, dará sustento normativo a los lineamientos internacionales existentes en la materia, en tanto se consolida la línea base que permita definir a partir de ella, la continuidad de dicho abordaje a partir de una política pública de Estado.

Considerando lo anterior, esta Consejería Presidencial se centrará durante la vigencia 2025 en las estrategias mencionadas, enfatizando en el levantamiento de la línea de base y la formulación del instrumento normativo sobre empresas y derechos humanos, como procesos paralelos que se encuentran bajo su liderazgo



Fuente: Elaboración propia

Este acápite muestra los resultados de la identificación preliminar del problema público en materia de empresas y derechos humanos en Colombia, así como, sus posibles causas y efectos. Este análisis da luces sobre los aspectos que se identificaron como origen de un posible problema público en materia de empresas y derechos humanos, y que, son un primer insumo que debe ser complementado con los resultados de la línea base en empresas y derechos humanos en el 2026. Todo esto, atendiendo a un principio de realidad y de coherencia política frente a los desafíos que enfrenta el Estado colombiano en la materia. En aras de avanzar hacia la construcción de una mezcla inteligente de medidas tendientes a transitar hacia una conducta empresarial respetuosa y responsable con los derechos humanos.

1. Problema público identificado en la relación entre los derechos humanos y las actividades empresariales

En el marco de los PNA de derechos humanos y empresas que se han formulado e implementado en Colombia durante los periodos 2015 a 2018 y 2020 a 2022, la problemática central tuvo dos perspectivas, respectivamente: i) una primera perspectiva planteó como problema público la necesidad de incorporar los estándares internacionales recogidos en los principios rectores de empresas y derechos humanos, bajo un marco de acciones generales;⁶⁰ ii) una segunda

⁶⁰ Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos 2015 – 2018. Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacional. Extraído el 21/11/24 de: derechoshumanos.gov.co

perspectiva coyuntural que giró exclusivamente alrededor la atención de la pandemia causada por el COVID-19 y la implementación de medidas para su contención.⁶¹

Considerando estos antecedentes, se reconoce que dichos planes de acción fueron pasos importantes para generar un entorno propicio para que el Estado Colombiano cumpla con el deber de proteger los derechos humanos en el desarrollo de actividades empresariales. Asimismo, que las empresas asuman la responsabilidad de respetar los derechos humanos; y que Estado y empresas implementen las acciones necesarias para el acceso a la justicia y reparación, frente a la violación de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales.

No obstante, si bien el PNA que comprendió el periodo 2015 – 2018, fue el primero en su tipo en América Latina, su alcance se limitó a incorporar bajo un marco general los principios rectores, fue una iniciativa de gobierno y no alcanzó a llegar a una política pública de Estado. Tampoco incluyó marco presupuestal, ni involucró el desarrollo de metas e indicadores. En cuanto al PNA que comprendió el periodo 2020 – 2022, aunque abordó y reconoció la importancia de los principios rectores, el tratado tripartito de la OIT y las líneas directrices de la OCDE para empresas transnacionales, su foco exclusivo en el proceso de reactivación económica en el desarrollo de la pandemia causada por el COVID-19, limitó en exceso el desarrollo de las obligaciones de protección de los derechos humanos, limitación que se profundizó al considerar un corto periodo de tiempo para su ejecución.⁶²

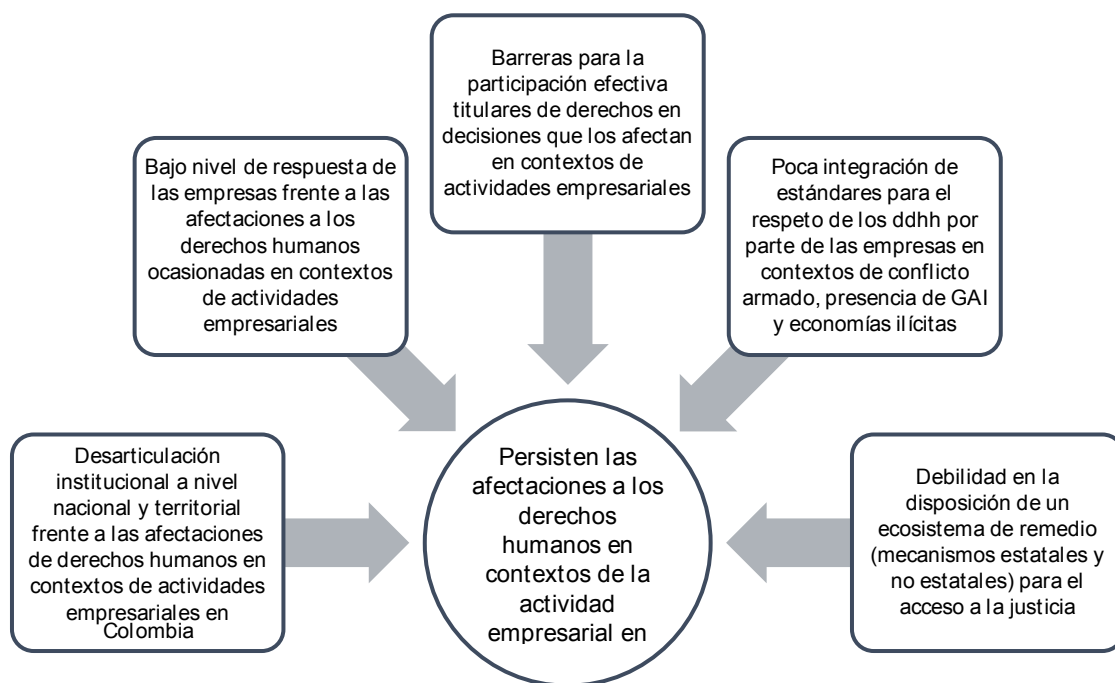
Recogiendo las recomendaciones emitidas por distintos actores⁶³ se hace necesario construir de manera participativa una hipótesis de la preocupación o problemas públicos que pueden guiar la toma de decisiones y la formulación de una política pública de Estado. Por ello, la propuesta de esta Consejería apunta, por una parte, a responder a uno de los problemas públicos identificados, relacionado con la desarticulación institucional, a partir del instrumento normativo. Por otra, con el estudio de línea base, se pretende identificar y alimentar las hipótesis de problema público central y los que de allí se deriven en materia de empresas y derechos humanos.

En ese sentido, con el apoyo del DNP, se realizó un ejercicio de diagnóstico preliminar, fundamentado principalmente en fuentes secundarias, del cual se desprendió una hipótesis de problema público y cinco (5) causas relacionadas.

⁶¹ Ibidem

⁶² Ver: Mínimos para un Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos exitoso. Fundación Ideas para la Paz. 2019. Extraído el 21/11/24 de: *FIP_NE_PNAEmpresas_web_Fina_final.pdf

⁶³ Recomendaciones emitidas en el marco de espacios como la Mesa de Trabajo para la Construcción del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos (2023), la Mesa de Género (), las recomendaciones de la OACNUDH Colombia, con base en las dos anteriores, y las emitidas por la Mesa por los Derechos Humanos frente al Poder Empresarial.



Fuente: Elaboración propia

Con este planteamiento se busca dar una primera aproximación a la identificación y análisis del problema público en materia de empresas y derechos humanos. El carácter preliminar que se le da a este diagnóstico obedece a la necesidad complementar y sustentar cada causa con los resultados del estudio de línea base. Este, será entonces el punto de partida para la discusión alrededor de estos elementos en distintos niveles y con distintos actores, que permitan la formulación de una política pública de Estado en materia de empresas y derechos humanos.

1.1. Justificación de la relevancia pública del problema, la identificación de los derechos vulnerados y la población afectada

El Grupo de Trabajo en el marco de su visita oficial a Colombia en agosto de 2024, observó la existencia de problemas estructurales que dan cuenta de los enormes retos del país en materia de protección y respeto a los derechos humanos en el contexto empresarial. Entre los problemas estructurales el Grupo de Trabajo destacó la ausencia de una política de Estado en derechos humanos y empresa bajo procesos participativos.

Partiendo de la recomendación emitida por la OACNUDH Colombia (2024) en la que establece que

“el propósito de la LB o el problema público sobre el cual se levanta información no puede ser las "barreras de entendimiento o comprensión" del tema de empresas y DDHH, dado que se entendería como un problema de funcionarios públicos que no conocen la materia

y no un problema de Estado, por lo que es importante realizar una radiografía más amplia de ese problema público”.

Se hace un planteamiento más amplio entendiendo que esta propuesta responde a un ejercicio de prospectiva de política pública de Estado, en tanto se avanza con el estudio de línea base. En ese sentido, se propone como problema público: la persistencia en las afectaciones a los derechos humanos en contextos de la actividad empresarial en Colombia.

Pese a: i) el reconocimiento de las obligaciones de proteger y respetar los derechos humanos, y reparar en caso de vulneración, en estándares nacionales e internacionales; y ii) la implementación de dos (2) planes nacionales de acción de derechos humanos y empresas en los periodos 2015 – 2018 y 2020 – 2022; el problema público propuesto evidencia unas problemáticas estructurales, que en términos del Grupo de Trabajo exigen una acción urgente por parte del Estado y el sector empresarial.

En 2021 la Fundación Ideas para la Paz, en las recomendaciones recogidas en el documento de análisis de política titulado “Mínimos para un Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos exitoso”, propone que Colombia cuente con una política en el contexto nacional, que refleje la voluntad del Estado, para contar con mejores mecanismos de seguimiento y presupuesto.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo (2024) en el estudio “Estado de la obligación de proteger los derechos humanos en la actividad empresarial y el acceso a los mecanismos de reparación” indicó que la regulación de derechos humanos y empresas se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo normativo. Aunque el país no cuenta con una línea base, las realidades en los contextos territoriales exigen el abordaje de la problemática bajo una política pública de Estado, y la adopción de instrumentos normativos que permitan avanzar hacia la aplicación de los estándares en la materia.

De acuerdo con la CIDH, en 2023 se presentaron 160 conflictos ambientales causados por megaproyectos mineros, petroleros, de transición energética, agroindustriales y de infraestructura. Asimismo, el Centro de Información de Empresas y DDHH a documentado y registrado entre los años 2015 a 2021, un total de 239 agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos en contextos empresariales.⁶⁴

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019), las denuncias sobre afectaciones a los derechos en contextos empresariales están relacionadas principalmente con los derechos a la vida, a la propiedad, a la participación, a los derechos laborales, los derechos

⁶⁴ Ver: Las empresas y los derechos humanos en Colombia. 2021. Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. Extraído el 21/11/24 de: [Las_empresas_y_los_derechos_humanos_en_Colombia_informe_completo.pdf](#)

de los pueblos étnicos, al derecho a la salud, el derecho al medio ambiente, al agua potable y saneamiento, a la privacidad y el acceso a la información, entre otros.

Así mismo, el Grupo de Trabajo en su reciente visita oficial a Colombia (2024), identificó elementos de discriminación en contra de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. La población afectada por el problema público identificado es la ciudadanía general, no obstante, el nivel de afectación es más alto para las poblaciones que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, marcados por factores estructurales como la pobreza, las asimetrías de poder, las dinámicas del conflicto armado, entre otras. Entre dicha población se distinguen:⁶⁵



1.2. Análisis de causas y efectos del problema público

Una vez identificado el problema de política pública en materia de empresas y derechos humanos en Colombia, se hace necesario realizar un ejercicio metodológico y técnico de análisis de las causas que lo originan, y los efectos que genera cada una de estas. Por lo tanto, a partir de la Metodología General Ajustada del DNP, a continuación, se desarrolla lo que metodológicamente se conoce como “árbol de problemas” alrededor de la persistencia en las afectaciones a los derechos humanos en contextos de actividades empresariales en Colombia como problema central, que encuentra fundamento en las siguientes causas con sus respectivos efectos:

⁶⁵ Esta identificación de población recoge lo evidenciado por la Defensoría del Pueblo (2024) en su estudio sobre el “Estado de la obligación de proteger los derechos humanos en la actividad empresarial y el acceso a los mecanismos de reparación” y la “Declaración del Grupo de Naciones Unidas para Empresas y Derechos Humanos” al cierre de su visita oficial a Colombia en 2024.



Fuente: Elaboración propia

- i. Bajo nivel de respuesta de las empresas frente a las afectaciones a los derechos humanos ocasionadas en contextos de actividades empresariales.

En el marco de la persistencia de las afectaciones a los derechos humanos en contextos de actividad empresarial, se evidencia que existe un bajo nivel de respuesta por parte de actores empresariales frente a las afectaciones sobre los derechos humanos.

Esta causa está asociada a las siguientes causas indirectas:

- Los estándares de empresas y derechos humanos y conducta empresarial responsable siguen siendo interpretados desde la voluntariedad y la autorregulación a nivel nacional.

La Corte Constitucional, en sentencia SU-123 de 2018 reconoce expresamente, con fundamento en los Principios Rectores, la debida diligencia empresarial como un criterio de interpretación para delimitar el alcance de la libertad económica (art. 333 Constitución Política), que sirve para desarrollar la Conducta Empresarial Responsable (CER) desde un enfoque de derechos humanos.

No obstante, no existe un marco que unifique el entendimiento frente a los estándares existentes en materia de empresas y derechos humanos. Tampoco existe información que permita unificar, bajo ese marco, el nivel de cumplimiento de los estándares por parte de las empresas. A pesar de los esfuerzos de distintos actores por consolidar una lectura integrada de estos, como los

estudios de caso de la Defensoría del Pueblo, de organizaciones de la sociedad civil, incluso de iniciativas multiactor, la lectura sobre su implementación resulta todavía incipiente y poco representativa en términos de sectores y tamaños de empresas.

A manera de ejemplo, se encuentra la **“Herramienta de autodiagnóstico para la identificación de brechas de gestión en derechos humanos”** de Guías Colombia⁶⁶, diseñada para las empresas que hacen parte de esta iniciativa, y que es aplicada de manera voluntaria por estas. No obstante, los resultados de las mismas no se hacen públicos en detalle, sino que se condensan en un informe, en donde se muestran los resultados en promedio de avance para los indicadores propuestos.

Desde las organizaciones de sociedad civil se plantea la necesidad de incluir en la normatividad del país instrumentos jurídicos que pasen de la voluntariedad a la obligatoriedad, esto recogido en el pronunciamiento más reciente de la Mesa por los Derechos Humanos Frente al Poder Empresarial (2024). Del mismo modo, el Grupo de Trabajo destacó la falta de una obligación clara para las empresas que establezca su responsabilidad jurídica y exija procesos de debida diligencia.

- **Disparidad en el conocimiento del contenido de las obligaciones específicas en el sector empresarial en relación con los derechos humanos.**

A manera de referencia, en el estudio documental realizado por la Defensoría del Pueblo a 24 empresas⁶⁷ del país se evidenciaron falencias al cumplimiento de la responsabilidad de respetar los derechos humanos, las cuales particularmente pueden estar asociadas a debilidades en el conocimiento y gestión del conocimiento sobre los estándares que involucran esta obligación. No obstante, es necesario reconocer que los sectores económicos se encuentran en diferentes niveles de regulación y con distintas aproximaciones respecto a los estándares existentes en la materia. Esto lleva a que exista una disparidad en conocimientos y prácticas de debida diligencia.

El Grupo de Trabajo (2024) destaca la falta de una obligación clara para las empresas que establezca su responsabilidad jurídica y exija procesos de debida diligencia en materia de derechos humanos. Esto, en línea con lo que se ha reiterado desde los Principios Rectores, sobre la necesidad de establecer expectativas claras de conducta, incluyendo una debida diligencia reforzada en contextos de conflicto.

⁶⁶ Se trata de una herramienta de autodiagnóstico, basada en las 6 guías que se han desarrollado en el marco de la iniciativa. Cuenta con 9 indicadores transversales y 185 específicos. Ver: Guías Colombia (2020) Informe de tendencias en la implementación de la debida diligencia empresarial en derechos humanos por parte de las empresas de Guías Colombia. Disponible en: 2020-12-17 Informe de tendencias VFF..pdf; y Guías Colombia (2021) Informe de tendencias en la implementación de la debida diligencia empresarial en derechos humanos por parte de las empresas de Guías Colombia. Disponible en: Microsoft Word - 2021-12-17 Informe de tendencias VF.docx

⁶⁷ Este estudio se utiliza a manera de referencia, reconociendo que no se refleja en este la realidad o nivel de cumplimiento de los distintos sectores y tamaños de empresas que existen en Colombia.

- **Barreras en el acceso a información sobre derechos humanos en contextos de actividades empresariales.**

Un aspecto a considerar en el análisis del estado del arte en materia de acceso a información y a mecanismos de participación efectiva en Colombia, es que no existe un diagnóstico frente a las barreras existentes para la garantía de los llamados “derechos de acceso”. Esta deuda histórica se ha reiterado con mayor fuerza con la ratificación del Acuerdo de Escazú, en complemento con los Principios Rectores.⁶⁸

Por otra parte, en un estudio realizado por la Fundación Ideas para la Paz (2021) y en el que participaron diversos actores se identificó que, las comunidades no suelen estar involucradas en el diseño, implementación y seguimiento de los mecanismos de quejas y reclamos de las empresas, por diversos factores que estas deben abordar.

- **Ausencia de una regulación sobre la rendición de cuentas en materia de derechos humanos por parte de instituciones y empresas de distintos sectores.**

La Defensoría del Pueblo y el Instituto Danés de DDHH en el estudio sobre la situación de derechos humanos y empresa, indicó que se evidencian limitaciones considerables en la rendición de cuentas desde las instituciones, y en el caso de las empresas indicó que la arquitectura jurídica ha creado contextos que pueden llevar a restricciones en la rendición de cuentas en situaciones de violación a los derechos humanos.

El Grupo de Trabajo (2024) en su declaración destaca que persiste una falta de transparencia y reconocimiento de los daños históricos causados por actividades empresariales, que genera desconfianza por parte de las personas, especialmente, de los titulares de derechos afectados. Esto, a su vez, limita el éxito de las formas de rendición de cuentas que se adopten, lo que puede dificultar la construcción de confianza.

- **Deficiencias en la implementación de enfoques diferenciales, territoriales y de derechos humanos en la respuesta de las empresas frente a las afectaciones a los derechos humanos en desarrollo de sus actividades.**

Uno de los factores que identificó el estudio realizado por Fundación Ideas para la Paz (2021) que limita la participación de las comunidades en los mecanismos de quejas y reclamos de las empresas, es el desconocimiento del contexto y la integración de enfoques diferenciales que tengan en cuenta aspectos como el idioma, la ubicación, los niveles de alfabetización, entre otros.

⁶⁸ Ver: Proyecto CERALC (2024) El Acuerdo de Escazú y su vínculo con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.
Disponible en: [acuerdo-escazu](https://acuerdo-escazu.org/)

A pesar de que en el ordenamiento jurídico colombiano se identifican elementos para la integración paulatina de enfoques diferenciales (género, étnico, etéreo, entre otros), territoriales y de derechos humanos, no existen todavía lineamientos y acciones que orienten una respuesta de los actores empresariales coherente con estos enfoques. Por lo que, los esfuerzos de algunas empresas y gremios por entender y adaptar su conducta se han concebido de manera aislada, lo que disminuye el impacto positivo que estas prácticas puedan tener a nivel nacional.

- **Deficiencias en la prevención, abordaje y respuesta de los conflictos socioambientales**

En un análisis de los 95 conflictos socioambientales registrados al 2015, y un total de 136 conflictos para el 2022 (Defensoría del Pueblo, 2024), se identificó que todos fueron generados alrededor del desarrollo de distintos tipos de actividades económicas en sectores como el agropecuario, la infraestructura, el sector extractivo, generación de residuos sólidos, entre otros, por parte de empresas nacionales, extranjeras y de economía mixta (Pérez-Rincón, 2015). Y que, muchos de estos se traslapan con zonas afectadas por conflictos armados.

Una de las recomendaciones de la CIDH al Estado colombiano, en el marco de su más reciente visita en 2024, es que se debe revisar y adecuar el marco normativo aplicable al contexto de actividades empresariales, incluyendo medidas concretas para la prevención.

Considerando el bajo nivel de respuesta y sus causas indirectas, se identifica un efecto directo en la problemática: las dificultades para tomar acciones de prevención o reparación de las afectaciones a los derechos humanos en contextos de actividades empresariales.

A su vez, este efecto directo tiene los siguientes efectos indirectos en la problemática:

- Poca claridad de los lineamientos para promover el respeto de los derechos humanos en la respuesta de las empresas frente a las afectaciones que se generen en desarrollo de sus actividades.
- Bajo nivel de implementación de los estándares para el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas.
- Generación o exacerbación de conflictos sociales, que pueden generar impactos diferenciados para grupos vulnerables, y que dificultan el desarrollo de las actividades empresariales.
- Barreras para acceder a mecanismos de participación y ejercerla de manera informada.
- Invisibilización de las afectaciones o impactos diferenciados que sufren las personas, pueblos o comunidades en situaciones o circunstancias de vulnerabilidad por factores como la edad, el género, la raza, la etnia, entre otros.
- Desconocimiento de las acepciones del territorio y su relación con quienes lo habitan.

iii. Barreras para la participación efectiva de titulares de derechos en decisiones que los afectan en contextos de actividades empresariales

Uno de los mayores desafíos en torno al desarrollo de actividades empresariales respetuosas de los derechos humanos en Colombia está directamente relacionado con las barreras para la participación efectiva de titulares de derechos. Este aspecto debe entenderse más allá de los mecanismos de participación dispuestos en la ley. También incluye aspectos relacionados con los llamados derechos de acceso (a la información, participación y acceso a la justicia).

Así mismo, se hace referencia a la participación en un sentido amplio, que busca legitimar los procesos que tienen implicaciones directas en los territorios. Esto incluye el mismo desarrollo y planteamiento de los instrumentos de política pública. Tal como lo destacó el Grupo de Trabajo en su informe, una de las lecciones aprendidas de los anteriores PNA se relaciona con la participación, implementación, eficacia y mecanismos de seguimiento (ONU, 2024, p.2).

En el mismo sentido, se pronunció frente al déficit en los mecanismos de participación ciudadana y acceso a información pública y adecuada, retomando el pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia SU-095 de 2018. En el mismo sentido, la Corte también ha determinado la importancia de utilizar el estándar de debida diligencia exigible a las empresas en relación con el respeto de los derechos humanos, particularmente en procesos de participación que deben desarrollarse en contextos de actividades empresariales.⁶⁹

En el marco conceptual para consolidar un esquema institucional de regulación y control de la actividad empresarial, el DNP destaca que se debe privilegiar la participación ciudadana, mediante acceso efectivo a la intervención contra conductas de los agentes que puedan vulnerar sus derechos. Asimismo, establece que las dinámicas que generan asimetría de la información en desarrollo de actividades económicas deben ser contrarrestadas con mecanismos de divulgación y acceso a información oportuna y confiable (DNP, s.f.).

Esta causa está asociada a las siguientes causas indirectas:

- Dificultades para acceder a mecanismos y herramientas para la defensa de los derechos humanos en contextos de actividades empresariales

De acuerdo con Indepaz (2022), la mayoría de las peticiones que vienen de las comunidades están relacionadas directamente con el derecho a participar en la toma de decisiones que afectan o pueden afectar sus medios de vida, incluyendo sus territorios. Así, los factores que pueden representar una desventaja o que dejan en condiciones de vulnerabilidad a las comunidades potencia los impactos ambientales, por ende, sociales, sobre estas.

⁶⁹ Ver: Corte Constitucional (2018) Sentencia SU-123 de 2018. Disponible en: SU123-18 Corte Constitucional de Colombia

La Corte Constitucional, en la sentencia SU-095 de 2018 reconoció un déficit en la garantía de mecanismos de participación e información ciudadana, incluyendo la deficiencia en la regulación y claridad en el funcionamiento de mecanismos como la consulta popular y la consulta previa.

- Procesos de participación costosos, complejos y demorados

La Defensoría del Pueblo (2024) estableció que en Colombia existe una restricción a la rendición de cuentas de actores empresariales, que permite y perpetúa la impunidad, debido a obstáculos legales para acceder a mecanismos o instrumentos de participación y reparación. Dentro de esos obstáculos, se destacan las barreras procesales (como se amplía en la causa 5), la desigualdad de recursos que impide que las víctimas accedan a una representación adecuada, acceso limitado a la información relevante y a pruebas durante los procesos derivados de mecanismos de participación y de acceso a la justicia.

- Poco conocimiento y educación sobre asuntos de derechos humanos por parte de los titulares de derechos, empresas e instituciones/autoridades, en contextos de actividades empresariales.

Cuando se genera un choque de intereses entre uno o más actores por causas sociales o ambientales, en contextos de actividades empresariales, se genera un conflicto socioambiental. De acuerdo con un estudio realizado por Indepaz (2022), “en la gran mayoría de casos, las partes en conflicto no tienen las mismas capacidades, ni el mismo poder” (pág. 6), lo que refleja desigualdades estructurales que pueden ser, tanto el origen de los conflictos, como un factor que los exacerba.

Lo anterior, deriva en una barrera para participar de manera efectiva en los espacios destinados a ello, particularmente en la toma de decisiones que pueden afectar a determinadas personas. Sin embargo, el desconocimiento sobre la importancia de integrar una perspectiva de derechos humanos en estos procesos puede dificultar la gestión, tanto de empresas, como de instituciones y autoridades, generando conflictos sociales.

En ese sentido, se ha evidenciado también una fragmentación en la integración de un enfoque de derechos humanos y desconocimiento por parte de instituciones y autoridades estatales, que dificultan la puesta en marcha de una agenda de empresas y derechos humanos común o con visión de país.

- Fragmentación de los espacios de participación establecidos en la ley para asuntos específicos, como, la consulta previa o el licenciamiento ambiental.

Si bien el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con una normatividad en materia de participación, regulado por la Ley 1757 de 2015 “Ley Estatutaria de Participación Ciudadana”,

las instancias creadas por este sistema limitan los escenarios de diálogo directo entre actores empresariales y titulares de derechos afectados o potencialmente afectados por sus actividades. Por otra parte, existen mecanismos constitucionales y legales para la participación directa en relación con proyectos de actividades empresariales, como la consulta popular y la consulta previa, aunque en su mayoría se encuentran en la normatividad ambiental, en el marco del licenciamiento ambiental.

Estos mecanismos resultan insuficientes para prevenir y abordar las afectaciones sobre los derechos humanos en desarrollo de actividades empresariales, debido a la ausencia de una articulación efectiva de los actores involucrados (empresa- titulares de derecho – Estado) que facilite el diálogo directo y transparente entre iguales. Por ello, persiste un desafío para aprovechar los espacios de participación existentes o la creación de nuevos mecanismos articulados, que integren estándares para cerrar las brechas identificadas en relación con los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia, como mínimo, los contenidos en el recientemente ratificado, Acuerdo de Escazú.

- **Poca integración de enfoques diferenciales (género, étnico-raciales) y de derechos humanos en el diseño e implementación de mecanismos de participación.**

Las anteriores constituyen, en sí mismas, barreras para la participación efectiva de los titulares de derechos, que derivan en un efecto directo del problema público: la limitada integración de las perspectivas de titulares de derechos en las soluciones propuestas en contextos de afectaciones a los derechos humanos.

A su vez, este efecto directo tiene los siguientes efectos indirectos en la problemática:

- Asimetrías en las capacidades físicas, económicas y procedimentales de los titulares de derechos afectados para acceder a mecanismos de participación.
- Dificultades para el ejercicio y defensa de los derechos humanos en contextos de actividades empresariales.
- Pérdida de confianza y legitimidad de los espacios de participación existentes.
- Disparidad en la implementación de acciones y estrategias por parte de las empresas y las instituciones/autoridades para el respeto de los derechos humanos.
- Ineficacia de los resultados de los mecanismos de participación.
- Profundización de las brechas de desigualdad en los titulares de derechos afectados por actividades empresariales.
- Respuestas poco convencionales, como las vías de hecho, por parte de los titulares de derechos afectados para reclamar atención y una reparación efectiva.
- La participación de los titulares de derechos poco incide en la toma de decisiones de las empresas desde etapas tempranas de sus actividades u operaciones.
- Ausencia de espacios de participación de titulares de derechos que incidan en la toma de decisiones de las empresas desde etapas tempranas de sus actividades u operaciones.
- Pocos incentivos para establecer estrategias de cooperación y colaboración para el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas y la institucionalidad.

- Duplicidad de esfuerzos para lograr una participación efectiva.
- Dilación en el cumplimiento de procesos de participación efectiva.
- Dispersión en la respuesta por parte de las empresas y del Estado en los compromisos adquiridos en distintos espacios de participación.
- Dificultades en el relacionamiento entre titulares de derechos, empresas y el Estado.
- Exacerbación de dinámicas estructurales en contextos diferenciados.

iii. Poca integración de estándares para el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas en contextos conflicto armado, presencia de grupos armados ilegales (GAI) y economías ilegales.

La protección y respeto a los derechos humanos en el marco de las actividades empresariales debe reconocer el contexto de conflicto armado en Colombia. De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), una empresa puede desempeñar seis clases de papeles en un conflicto armado: víctima, perpetrador, proveedor, actor humanitario, actor en la consolidación de la paz y actor en la prevención de conflictos (CICR, 2012).

En este sentido, las empresas deben identificar y evaluar los impactos reales o potenciales sobre los derechos humanos. Asimismo, cuando la actividad económica se desarrolle en un contexto de conflicto armado, la empresa deberá identificar y evaluar los impactos reales o potenciales sobre las dinámicas del conflicto, que pueda causar o contribuir a causar a través de sus actividades. (PNUD, 2022)

El CICR establece que existen avances en la incorporación de estándares de derechos humanos en el desarrollo de la actividad empresarial, por parte de las empresas. Sin embargo, el conocimiento de las empresas respecto del DIH sigue siendo limitado (CICR, 2007).

El informe de la Comisión de la Verdad (Comisión de la Verdad, 2022) establece que en el conflicto armado colombiano algunas empresas participaron y/o se beneficiaron de las hostilidades. Asimismo, el informe establece que algunas empresas no lograron acreditar su buena fe exenta de culpa en la adquisición de predios rurales.

Así mismo, actualmente existen casos cuyas investigaciones y sanciones se han conocido de manera aislada, y cuya trascendencia suele ser impulsada por los medios. Sin embargo, cada vez son más los informes e investigaciones que visibilizan las vulneraciones que se han ocasionado a los derechos humanos en el desarrollo de actividades empresariales, particularmente, en el marco del conflicto armado. Por ejemplo, el informe de la REDESCA (2019) estableció que:

“existen estudios que plantean la existencia de una coincidencia y relación simbiótica entre diversos casos de violaciones de derechos humanos, como

forzados, e intereses económicos de paramilitares y elites económicas que habrían estado involucradas en tales violaciones” (Parr. 205)

Entre las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, se incluye la necesidad de contar con una política pública que incluya una serie de parámetros que deben tener en cuenta las empresas en el contexto de conflicto armado, lo cual va desde análisis periódicos de riesgo, pasando por el análisis de impacto de sus transacciones, hasta reparar los daños que se causen.

Por otra parte, el Acuerdo Final de Paz (Gobierno Nacional, FARC-EP, 2016) propone la creación de un mecanismo que permite que las comunidades étnicas y campesinas tengan un espacio de interlocución con las empresas agroindustriales que operan en su territorio. Lo anterior, busca el desescalamiento de conflictos sociales y/o ambientales, así como la prevención de estos. En este sentido, la prevención de conflictos apunta a la consolidación y el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

La ausencia de lineamientos claros para desarrollar una actividad económica respetuosa de los derechos humanos genera dos consecuencias directas. Por una parte, impide que se consideren dinámicas, variables y situaciones que deben integrar las evaluaciones de riesgos e impactos que desarrollan las empresas, desde un enfoque de derechos humanos. Entre estos, la relación que tiene el desarrollo de sus actividades, y las de su cadena de valor, con las dinámicas del conflicto armado o la existencia de economías ilícitas.

Por otra, hace inexistente la existencia de mecanismos estatales que permitan verificar, identificar y hacer seguimiento a los impactos que puedan ocasionarse en el desarrollo de actividades empresariales en contextos de conflicto armado y del desarrollo de actividades ilícitas. Por ello, se hace necesario promover directrices claras para el desarrollo de actividades empresariales que contribuyan a construir paz y a promover una cultura de paz, en los entornos donde operan.

Esta causa está asociada a las siguientes causas indirectas:

- Aumento del riesgo de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH derivados del conflicto armado en contextos de actividades empresariales.

En Colombia, la expansión de las actividades económicas se ha centrado en las formas de producción para la obtención de materias primas, esto es, del sector primario. Este incremento de la economía extractiva generó tensiones con otras formas de producción, como la campesina, por el dominio de recursos ecosistémicos, generando dinámicas de violencia entre distintos actores (Pérez-Rincón, 2015).

La Corte Constitucional en sentencia SU-546 de 2023 estableció que actualmente en Colombia existe un estado de cosas inconstitucional respecto de la grave situación de seguridad que enfrentan quienes ejercen la defensa de los derechos humanos. La Corte destaca que los homicidios y agresiones están relacionados, entre otras causas, con la defensa de los derechos territoriales y los recursos naturales, la oposición a los cambios en el uso del suelo, el impulso de iniciativas para la protección del ambiente -relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables.

La Corte Constitucional coincide que existe disparidad entre las cifras de instituciones internacionales, nacionales y de la sociedad civil. Sin embargo, establece en que todas las cifras coinciden en que hay un aumento significativo de homicidios y amenazas de población defensora de derechos humanos.

Por eso, el Grupo de Trabajo enfatizó, en su informe, el deber de los Estados de garantizar el respeto por los derechos humanos por parte de empresas que operan en zonas afectadas por conflictos, especialmente, en donde puedan existir vínculos entre empresas y grupos armados (ONU, 2020). Particularmente, destaca a Colombia como ejemplo de la necesidad de implementar acciones para identificar cuando agentes económicos y sus actividades se encuentran implicados o relacionados con el conflicto armado, tal como lo reconoce el Informe de la Comisión de la Verdad.

- Desconfianza en las instituciones para realizar denuncias por parte de la sociedad civil, los titulares de derechos afectados y las empresas.

El Grupo de Trabajo en su visita oficial a Colombia (2024) reconoce una fractura en la confianza entre el sector empresarial, la sociedad civil y las comunidades, y el Estado; agudizado por décadas de conflicto armado. De hecho, los obstáculos legales existentes impiden que actores empresariales sean investigados y declarados responsables de generar afectaciones a derechos humanos. En consecuencia, no existe un móvil que impulse a estos actores a modificar su conducta cuando esta perjudica los derechos de personas, comunidades, o incluso, de la naturaleza (Defensoría del Pueblo, 2024).

En el mismo sentido, observan con preocupación la falta de mecanismos adecuados para investigar, juzgar y sancionar a empresas que puedan verse involucradas en dinámicas del conflicto armado, que no están sometidas a procesos de justicia transicional o a mecanismos de rendición de cuentas (ONU, 2024).

Por lo anterior, el Grupo Temático, Género, Empresa y Derechos Humanos (2022) identifica la necesidad de desarrollar un enfoque diferencial en las regiones afectadas por el conflicto armado y la violencia generalizada, que implica definir condiciones de seguridad adecuadas para garantizar una participación efectiva, así como, tener claro el contexto sobre las dinámicas del conflicto armado y el desempeño de las empresas, y el desarrollo de lineamientos para la

realización de procesos de debida diligencia reforzada en zonas afectadas por el conflicto,⁷⁰ y, especialmente, condiciones adecuadas para facilitar el acceso a la justicia y a la reparación efectiva.

- Débil acompañamiento institucional a las empresas que operan en zonas de alto riesgo o con presencia de grupos armados ilegales y economías ilícitas.

La Defensoría del Pueblo y el Instituto Danés de DDHH (2024) en el estudio sobre la situación de derechos humanos y empresa, evidencian que no existe una actitud decidida por parte del Estado para incrementar el conocimiento por parte de las empresas en procesos de debida diligencia, particularmente en contextos de conflicto armado, considerando que un importante número de conflictos socioambientales que involucran empresas se presentan en zonas de conflicto armado (pág.43).

En el mismo sentido, el informe de la Comisión de la Verdad e investigaciones de otras organizaciones como CREER (2017), evidencian que, las dinámicas del conflicto en relación con las actividades empresariales se desarrollaron a partir de acciones coactivas como la extorsión, el secuestro, el abigeato y otras conductas que perjudicaron a un número significativo de personas, principalmente campesinos y pueblos étnicos, así como a trabajadores pertenecientes a distintos sectores productivos. Por ejemplo, buscando la desarticulación de sindicatos de trabajadores, y lograr el control territorial y el dominio económico de zonas estratégicas del país, como en las regiones de Arauca, el Magdalena Medio, la Guajira, el Pacífico, los llanos orientales y Putumayo.

Así mismo, se ha analizado la tipología de la relación entre actores armados y actores empresariales en casos de violaciones a los derechos humanos, destacando que, esta puede ser consensuada, cuando hay conductas de financiación o colaboración voluntaria con grupos armados ilegales o de omisión de deberes; tolerada, cuando su actividad económica favorece actividades ilícitas; o coaccionada, cuando los actores armados ilegales ejercen acciones coactivas y de represión para obtener apoyo de actores empresariales (CREER, 2017).

- Débil respuesta del Estado ante situaciones de violencia en entornos empresariales.

En el marco de los mecanismos de justicia transicional establecidos en Colombia, el Grupo de Trabajo destacó el Caso 08 de la Sala de Reconocimiento de Verdad como un avance en la investigación de el involucramiento de terceros, incluyendo potencialmente la participación de empresas, en las violaciones de derechos humanos. Sin embargo, observa con preocupación la

⁷⁰ Ver: PNUD (2022) Diligencia debida intensificada en materia de derechos humanos para empresas en contextos afectados por conflictos; una guía. Disponible en: Heightened Human Rights Due Diligence for Business in Conflict-Affected Contexts: A Guide | United Nations Development Programme

fragmentación de jurisdicciones que dificulta el acceso a los derechos de las víctimas, particularmente al acceso a la justicia (ONU, 2024).

En su declaración, establecen que la inclusión de empresas en la competencia automática de la JEP contribuiría a la rendición de cuentas de actores no estatales en la justicia transicional. Esto, en contraposición a la decisión de la Corte Constitucional (sentencia C-674 de 2017 y sentencia C-080 de 2018) de limitar la competencia de la JEP para investigar, juzgar y sancionar la responsabilidad de terceros, incluyendo actores empresariales que pudieran estar involucrados en dinámicas del conflicto armado, al sometimiento voluntario a la jurisdicción.

Pese a lo anterior, se hace necesario identificar con claridad las alternativas y escenarios judiciales, con los que cuentan las víctimas de violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado, en los que se pueda determinar la existencia de responsabilidad de una empresa. Para ello, en el marco de la justicia transicional, existe una oportunidad de comparecencia de actores privados ante la JEP, de manera voluntaria. Así como, los resultados de casos pendientes en el marco de la ley de Justicia y Paz, que involucran a empresas como posibles responsables de vulneraciones de derechos humanos en contextos de conflicto o presencia de economías ilegales.

El Informe de la Comisión de la Verdad dio luces sobre la relación entre las dinámicas del conflicto armado y el desarrollo de actividades empresariales en determinados contextos. De hecho, en el análisis del proceso de Justicia y Paz realizado por la Corporate Accountability and Transitional Justice Database (CATJ), se referencian 18000 compulsas a la Fiscalía General de la Nación sobre 439 casos de coordinación y financiamiento de actores del sector empresarial con actores armados al margen de la ley, mencionados en 35 sentencias de primera instancia de Justicia y Paz dictadas entre 2005 y 2015. Sin embargo, incluso en el marco de estos procesos, la competencia de los jueces se limitó a juzgar a miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, y no a los actores empresariales involucrados (DeJusticia, 2018).

iv. Debilidad en la disposición de un ecosistema de remedio (mecanismos estatales y no estatales) para el acceso a la justicia

El Grupo de Trabajo ha enfatizado la importancia del acceso a mecanismos de reparación eficaces, como un elemento central de los PRNU. Para el análisis de este aspecto, en el marco del Pilar III – Remediar – ha identificado tres tipos de mecanismos: judiciales estatales, extrajudiciales estatales y mecanismos no estatales de reclamación.

En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo ha dejado clara la interrelación entre los conceptos de reparación efectiva, acceso a reparación efectiva, acceso a la justicia y rendición de cuentas. Así pues, “los garantes de un derecho o titulares de responsabilidades en relación con la reparación son quienes deben ofrecer acceso a mecanismos de reparación y garantizar que esta sea efectiva en la práctica. A su vez, “las reparaciones efectivas deben dar lugar con frecuencia a que se

imparta justicia para los titulares de derechos” (ONU, 2017, parr. 16). De esta manera, existe una correlación directa con el derecho de acceso a la justicia, que puede abordarse también desde un sentido más amplio, para hacer referencia a cambios estructurales.

En el contexto colombiano, a pesar de los hitos en materia de justicia transicional, se han identificado grandes retos para el reconocimiento y reparación histórica por vulneraciones de derechos humanos en contextos de actividades empresariales, que dificultan la construcción y mantenimiento de confianza. De hecho, la Corte Constitucional, en sentencia C-674 de 2017 y luego en la C-080 de 2018⁷¹, limitó la competencia de la JEP, bajo el criterio de no obligatoriedad, para investigar y sancionar a actores empresariales, en el marco del conflicto armado.

En relación con el resto de los mecanismos de acceso a justicia y reparación en contextos de actividades empresariales, se identifican las siguientes causas indirectas:

- Ausencia de un régimen de responsabilidad específico aplicable a las empresas por la violación o incumplimiento de obligaciones relativas a derechos humanos y el medio ambiente

El Grupo de Trabajo ha hecho énfasis en que los Principios Rectores establecen que, para garantizar una reparación efectiva no es suficiente con proporcionar el acceso a mecanismos de reparación, sino que es necesario brindar acceso a una reparación efectiva⁷²(ONU, 2017). Para ello, resulta necesario identificar los mecanismos que permiten atribuir responsabilidad a las empresas por vulneraciones a los derechos humanos, que, actualmente corresponde a los regímenes constitucional, civil, administrativo y laboral, como se amplía en la siguiente causa indirecta.

No obstante, se hace necesario establecer elementos específicos derivados de los estándares existentes en materia de empresas y derechos humanos, que puedan ser analizados en el marco de los procesos en instancias judiciales y no judiciales. Por ejemplo, la valoración de los procesos de debida diligencia en derechos humanos, como mecanismo o herramienta de prevención (Cantú, 2022). En consecuencia, la debilidad en la implementación de un enfoque de derechos

⁷¹ En esta decisión, la Corte evaluó la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, y concluyó que los terceros civiles, incluyendo a empresarios y contratistas, pueden someterse voluntariamente a la JEP, pero esta no tiene facultad para obligarlos a comparecer, ni para investigarlos o sancionarlos de manera directa por conductas cometidas a causa o con ocasión al conflicto armado. En cualquier caso, la JEP puede evaluar los aportes a la verdad, la reparación y la no repetición de los terceros civiles que se sometan voluntariamente, pero su responsabilidad se definirá, por regla general, en la jurisdicción ordinaria, y excepcionalmente por la JEP.

⁷² El Grupo de Trabajo hace una diferencia entre el derecho a una reparación efectiva, el acceso a esta y el acceso a la justicia y rendición de cuentas, y su correlación. El primero, se refiere a un derecho humano, que incluye aspectos sustantivos y procedimentales. Para obtener una reparación efectiva, será necesario que los garantes de este derecho ofrezcan el acceso a mecanismos de reparación apropiados, se trata del medio para obtener un resultado esperado. Por último, el acceso a la justicia abarca ambos conceptos, y puede abordarse en un sentido amplio que implica cambios fundamentales en las estructuras sociales, políticas o económicas.

humanos en el trámite de casos ante las jurisdicciones civil, laboral y administrativa, en donde se investigue la responsabilidad de empresas, representa un reto para el acceso a la justicia y la reparación efectiva, así como, la trazabilidad de las cadenas de valor y las relaciones comerciales.

- Existencia de mecanismos de acceso a la justicia (estatales y no estatales) dispersos y fragmentados entre sí

El ordenamiento jurídico colombiano desarrolla una variedad de instrumentos y mecanismos para reclamar la protección de derechos, en últimas, para acceder a la justicia. Aunque cuenta con algunas normas en materia de empresas, derechos humanos y reparación, así como con mecanismos de protección en materia constitucional, laboral y civil, aún no cuenta con un marco normativo expreso en materia de debida diligencia en derechos humanos (Cantú, 2022) o que canalice la reparación efectiva en casos de afectaciones a los derechos humanos, que resulten del desarrollo de actividades empresariales, a través de las acciones disponibles. De hecho, dentro de los mecanismos identificados en Colombia para acceder a la reparación, se destacan

- i) Los mecanismos judiciales: a través de las jurisdicciones constitucional (acción de tutela); ordinaria (penal, civil y laboral); y contencioso-administrativa (acción popular, acción de grupo y acción de cumplimiento).
- ii) Los mecanismos no judiciales: como el derecho de petición, el Punto Nacional de Contacto, las inspecciones de trabajo, la ventanilla de trámites ambientales en línea, las acciones ante las superintendencias y los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MinSus, 2024).

No obstante, ante la inminencia de los impactos ocasionados en determinados contextos y la baja satisfacción en los resultados de estos instrumentos, las comunidades suelen acudir a vías de hecho para reclamar la protección de sus derechos (Pérez-Rincón, 2015). Por su parte, el Grupo de Trabajo establece en su declaración que “la fragmentación de jurisdicciones y acciones no facilita el acceso para los titulares de derechos que buscan la protección de sus derechos en el contexto de actividades empresariales” (ONU, 2024, pág. 5).

- Barreras para acceder a mecanismos estatales y no estatales de reparación, especialmente para titulares de derechos que presentan alguna condición de vulnerabilidad

Las personas y comunidades que se han visto afectadas por conflictos socioambientales registrados al 2015, recurren a distintos instrumentos legales y jurídicos para acceder a justicia ambiental, como consultas populares, acuerdos municipales, acciones de tutela y de cumplimiento, demandas, entre otros (Indepaz, 2015).

Así mismo, existe suficiente evidencia que permite establecer que la condición socioeconómica de las personas limita el acceso a la justicia en las diversas clases de afectaciones a los derechos humanos que puedan sufrir (OCDE/Open Society Foundations 2019, pág 35). De la misma

forma, las barreras al acceso a la justicia impactan de manera diferencial a quienes enfrentan condiciones de vulnerabilidad y requieren necesidades particulares para eliminar estas barreras. (OCDE , 2021, pág 34)

De hecho, solo en la jurisprudencia que resulta de distintos litigios en materia social y ambiental,⁷³ se ha reconocido expresamente la importancia de verificar el cumplimiento de la debida diligencia de las empresas por parte de los jueces, y el principio de proporcionalidad para adoptar determinada medida en desarrollo de actividades empresariales (Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018).

En ese sentido, persisten barreras de tipo procesal, económico y político para acceder a mecanismos efectivos de reparación. En el caso de los primeros, los procesos judiciales resultan complejos, demorados y tienen una competencia limitada a asuntos específicos que excluyen la perspectiva de derechos humanos en el análisis de fondo y en la reparación. De igual forma, el acceso limitado a información y los regímenes desproporcionados de la carga de la prueba durante los procesos en casos donde se evidencia una asimetría en el acceso a la información, entorpece la eficacia de estos mecanismos y de sus resultados en términos de reparación efectiva (Defensoría del Pueblo, 2024).

- Poca difusión de la existencia y funcionamiento de los mecanismos estatales y no estatales de acceso a justicia.

De acuerdo con la OCDE, una de las barreras al acceso a la justicia es la falta de conocimiento respecto de los derechos humanos y los mecanismos legales para hacerlos efectivos. Diversas estadísticas sostienen que el poco conocimiento de los derechos humanos y los mecanismos provoca la inacción, es decir, que las personas no tomen ninguna medida respecto a una vulneración a un derecho humano. Asimismo, las encuestas destacan que en asuntos relacionados con el derecho del consumo la inacción suele ser mayor. (OECD/Open Society Foundations (2019), pág 35)

En Colombia, el panorama no es distinto. Un estudio de PNUD determinó que el desconocimiento de los mecanismos fue una barrera importante para el acceso a la justicia. En relación con la inacción, particularmente en sectores relacionados con actividad empresarial como asuntos laborales y servicios de salud y pensión, donde las personas respondieron que no acudieron a un mecanismo por no tener conocimiento al respecto. (PNUD/DNP, 2023, pág 53)

- Ausencia de los enfoques de derechos humanos, territorial, diferencial e interseccional en el diseño e implementación de los mecanismos estatales y no estatales de reclamación

⁷³ Entre otras sentencias de la Corte Constitucional, se destaca la SU-095 de 2018, sentencia T-614 de 2019, sentencia T-422 de 2020, sentencia T-446 de 2021, sentencia T219 de 2022, sentencia T-072 de 2023, la SU-121 de 2022 y la sentencia T-375 de 2023.

La Defensoría del Pueblo (2024) ha establecido que la discriminación por razones de género que pueden enfrentar las mujeres en determinados contextos dificulta su acceso a la justicia y la reparación. En el mismo sentido, pueden enfrentarse a violencias basadas en género, represalias y amenazas a la hora de buscar responsabilidad de empresas, así como, a las barreras para acceder a recursos legales, financieros y de apoyo necesarios para llevar adelante litigios y mecanismos de acceso a reparación y justicia.⁷³

A lo anterior, se suman las barreras sociales y culturales de mujeres que suponen un desafío más, tanto para mujeres, como para pueblos étnicos, campesinos y otras personas y pueblos que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad, o simplemente en donde existan asimetrías – de conocimiento, económicas y de poder – para exigir acceso a información, a mecanismos o a rendición de cuentas por parte de las empresas (Defensoría del Pueblo, 2024).

A su vez, estas causas (directas e indirectas) del problema público, derivan en los siguientes efectos:

- Impunidad para las empresas que se encuentren responsables de vulneraciones a derechos humanos.
- Dificultad para comprender y diferenciar la responsabilidad de reparar vulneraciones a los derechos humanos del Estado y de las empresas en contextos de actividades empresariales.
- Aumento de las brechas de desigualdad a nivel territorial.
- Revictimización de los titulares de derechos afectados en el trámite de distintos procesos para obtener reparación.
- Duplicidad de esfuerzos para lograr una reparación efectiva.
- Imposibilidad de acceder a una reparación integral y efectiva a través de un solo mecanismo.
- Asimetrías en las condiciones de los titulares de derechos en el procedimiento y trámite de mecanismos (estatales y no estatales) de reclamación y reparación.
- Desconfianza de los mecanismos no estatales de reclamación por parte de los titulares de derechos afectados.
- Desmotivación en el uso de mecanismos estatales y no estatales por parte de los titulares de derechos afectados para acceder a reparación.
- Incapacidad de los mecanismos no estatales de reclamación para ofrecer una reparación efectiva por afectaciones a los derechos humanos y al medio ambiente.

2. Objetivos planteados a partir de la Metodología General Ajustada para abordar el problema público

Como resultado del ejercicio preliminar de identificación del árbol de problemas y objetivos, en torno al problema público antes descrito, se obtuvo una relación de 5 causas, con sus respectivos efectos, y una proyección del objetivo que pretende orientar las acciones y medidas que se adopten para abordarlos. No obstante, como parte de este ejercicio se propone un objetivo general, que puede responder al problema público identificado: “Promover y garantizar un entorno empresarial respetuoso de los derechos humanos y comprometido con la construcción de paz en Colombia”.

No obstante, como se mencionó anteriormente, este ejercicio debe ser complementado con los resultados del estudio de línea base sobre empresas y derechos humanos, que se obtendrán en el segundo semestre del 2025. Es por esto que, en lo correspondiente a la política pública de Estado sobre empresas y derechos humanos, se aborda como un ejercicio preliminar, con excepción de la causa/objetivo 1, que pretende abordar el instrumento normativo, como se desarrolló en el acápite A.

Objetivos específicos



- Aumentar el nivel de respuesta frente a las afectaciones a los derechos humanos en contextos de actividades empresariales. Este objetivo tendrá el desarrollo de las siguientes acciones:
 - Adoptar instrumentos jurídicos vinculantes que definan los estándares para una conducta empresarial respetuosa de los derechos humanos.
 - Democratizar el conocimiento relacionado con las obligaciones específicas del sector empresarial en relación con los derechos humanos.
 - Adoptar mecanismos para facilitar el acceso a la información sobre derechos humanos en contextos de actividades empresariales, conforme a estándares internacionales (Acuerdo de Escazú).

- Definir lineamientos técnicos para la rendición de cuentas en materia de derechos humanos dirigidos a las instituciones involucradas y a las empresas de distintos sectores.
- Instituir mecanismos de supervisión y control de las actividades empresariales para el respeto de los derechos humanos a cargo de las entidades involucradas.
- Definir lineamientos técnicos para la implementación efectiva de enfoques diferenciales y territoriales en la respuesta de las empresas frente a las afectaciones a los derechos humanos en desarrollo de sus actividades.
- Articular la acción institucional para prevenir, abordar y dar respuesta a los conflictos socioambientales, más allá de los procedimientos establecidos por las autoridades ambientales.



- Eliminar las barreras para la participación efectiva de titulares de derechos en decisiones que los afectan en contextos de actividades empresariales. Este objetivo incluye la implementación de las siguientes acciones:
 - Facilitar el acceso efectivo a mecanismos y herramientas para la defensa de los derechos humanos en contextos de actividades empresariales.
 - Adecuar los procesos de participación para hacerlos más accesibles, gratuitos, oportunos y que involucren de manera efectiva a los titulares de derechos afectados.
 - Promover el conocimiento y educar a los titulares de derechos, empresas e instituciones/autoridades sobre asuntos de derechos humanos en contextos de actividades empresariales.
 - Promover el cumplimiento de estándares internacionales para la participación en contextos de actividades empresariales.
 - Optimizar y aprovechar los espacios de participación establecidos en la ley para abordar asuntos de afectaciones a los derechos humanos en contextos de actividades empresariales de manera integral.
 - Integrar enfoques diferenciales (género, étnico-raciales) y de derechos humanos en el diseño e implementación de mecanismos de participación.



- Definir los lineamientos para orientar la conducta empresarial hacia el respeto de los derechos humanos en contextos de conflicto armado y presencia de grupos armados ilegales (GAI) y economías ilícitas. Este objetivo implica el desarrollo de las siguientes acciones:
 - Integrar los enfoques diferenciales (género, étnico-raciales), territoriales y de derechos humanos en los análisis del conflicto en contextos de actividades empresariales.
 - Identificar y establecer acciones para prevenir el riesgo de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH derivados del conflicto armado en contextos de actividades empresariales.
 - Diseñar mecanismos para la reconstrucción de lazos de confianza en las instituciones y en los mecanismos de reclamación y canales de denuncia existentes.
 - Fortalecer las capacidades institucionales para realizar un acompañamiento apropiado a las empresas que operan en zonas de alto riesgo por la presencia de grupos armados



- Fortalecer el ecosistema de remedio (mecanismos estatales y no estatales) para el acceso a la justicia. Este objetivo exige el desarrollo de las acciones que a continuación se relacionan:
 - Articular y complementar las rutas de acceso a la justicia (estatales y no estatales) y la reparación efectiva.
 - Reducir las barreras para acceder a mecanismos estatales y no estatales de reparación, especialmente para titulares de derechos que presentan alguna condición de vulnerabilidad.
 - Integrar los enfoques de derechos humanos, territorial, diferencial e interseccional en el diseño e implementación de los mecanismos estatales y no estatales de acceso a la justicia

La consolidación de este análisis, como un ejercicio preliminar, permite identificar asuntos transversales en materia de empresas y derechos humanos, que deben ser abordados en una política pública de Estado. Para su construcción será fundamental contar con la participación, liderazgo e integración de los actores que se involucran en esta agenda. Particularmente, la continuidad de los procesos propuestos por esta Consejería, depende en gran medida de la apropiación, impulso e incidencia que se le de a esta agenda, por parte de los sectores y de la sociedad civil.

Bibliografía

Arévalo-Narváez & Carrillo-Santarelli (2019) The history and instruments of the business and Human Rights Field: from a “New Economic Order” to Ruggie’s Guiding Principles and beyond”. En: Desafíos para la regulación de los derechos humanos y las empresas: ¿cómo lograr proteger, respetar y remediar?, Universidad Externado.

Asociación de estudiantes de derechos humanos y negocios de Harvard (HuB) (2016) Qué es BHR?. Disponible en: <https://orgs.law.harvard.edu/hub/what-is-bhr/>

Banco Mundial (2006). Iniciativa InFocus sobre responsabilidad social de la empresa, Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, 295ª reunión. Ginebra.

Bilchitz, D. (2010) El marco Ruggie: ¿una propuesta adecuada para las obligaciones de derechos humanos de las empresas? Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos, Vol. 7, No. 12, pp. 209-241. Disponible en: MIOLO_SUR_12_ESPAÑOL.indd

CAJAR y Transnational Institute. (2022). ISDS en Colombia: un boom de demandas de inversores extranjeros. Consultado en: <https://www.colectivodeabogados.org/presentamos-informe-sobre-millonarias-demandas-de-trasnacionales-contra-colombia/> y CAJAR y Transnational Institute. (2022). ISDS en Colombia: un boom de demandas de inversores extranjeros. Disponible en: https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2022/11/ISDS_Colombia_NOV22.pdf

Cantú, H. (2013) Empresas y derechos humanos: ¿hacia una regulación jurídica efectiva, o el mantenimiento del status quo? Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. XIII, pp. 313-354, México D.F. Disponible en: v13a7.pdf

CIDH (2007) El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. Washington D. C.

CIDH (2015) Universalización del sistema interamericano de derechos humanos, Washington D.C.

CIDH (2019). Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Disponible en: oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf

CIDH (2024). Observaciones preliminares. Visita in loco a Colombia. Disponible en: [Observaciones_Preliminares_Colombia_2024.pdf](#)

Comisión de la Verdad (2022). Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición “Hay futuro si hay verdad”. Disponible en: Hay futuro si hay verdad | Informe Final Comisión de la Verdad

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. (1999). Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRCR) (2012). REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. Empresas, violencia y conflictos armados. Disponible en: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-887-web.pdf>

Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRCR) (2007) EMPRESAS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. Introducción A Los Derechos Y Las Obligaciones De Las Empresas Comerciales, De Conformidad Con El Derecho Internacional Humanitario. Disponible en: https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/es/assets/files/other/icrc_003_0882.pdf

CNCDH (2009) La La responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme. I. Nouveaux enjeux, nouveaux rôles, París, La Documentation Française.

Consejería Presidencial para los DDHH y DIH (2015). Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa 2015 - 2018. Colombia Avanza. Disponible en: 160929-NAP_borrador_.indd

Consejería Presidencial para los DDHH y DIH (2018). Recomendaciones para la actualización del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas. Disponible en: 10082018-recomendaciones-actualizacion-Plan.pdf

Consejería Presidencial para los DDHH y DIH (2020). Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa 2020 - 2022 Juntos los hacemos posible. Disponible en: 10122020-Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (2024) Memorando de política pública sobre empresas y derechos humanos.

Corporación Creando País, Corporación Prodepaz, Fundación para la Cooperación APY & Tole Consultores en Empresas y Derechos Humanos (2024) Acceso de las mujeres afrocolombianas a la reparación diferenciada de sus derechos en un marco más equitativo de gobernanza y construcción de la paz en el departamento de Antioquia. Disponible en: Informe-final-Investigacion-MJA.pdf

Correa-Henao, M. & Roa, J. (2019) Derechos humanos, responsabilidad social empresarial y Principios Ruggie en la jurisprudencia constitucional colombiana. En: Tole Martínez, J. (Ed.) (2019). Derechos Humanos y la actividad empresarial en Colombia: implicaciones para el Estado Social de Derecho, Universidad Externado de Colombia. Disponible en: [pi Derechos humanos_final.indd](#)

Crawford, J. (2009) Brownlie's principles of public international law, Oxford, 8th edition.

CREER (2017) Diagnóstico sobre el rol de las empresas y empresarios en el conflicto armado en Colombia. Estudio de casos y construcción de tipologías. Disponible en: Microsoft Word - Diagnóstico empresas y conflicto armado en Colombia .docx

Defensoría del Pueblo (2012). Informe especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de Niños, Niñas, Adolescentes en el Sur Oriente Colombiano: Meta, Guaviare, Guainía y Vichada. Disponible en:
[https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Informe_especial_de_riesgo_sobre_reclutamiento_y_utilizacion_ilicita_de_ninos,_ninas,_adolescentes_en_el_surorientecolombiano._MEta,_Guaviare,__\(1\).pdf](https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Informe_especial_de_riesgo_sobre_reclutamiento_y_utilizacion_ilicita_de_ninos,_ninas,_adolescentes_en_el_surorientecolombiano._MEta,_Guaviare,__(1).pdf)

Defensoría del Pueblo (2020). Principios Sustantivos y Operativos de la Debida Diligencia en Derechos Humanos. Disponible en:
<https://repositorio.defensoria.gov.co/server/api/core/bitstreams/8990b7fb-fc23-44f8-8e80-aa55fe77721e/content>

Defensoría del Pueblo (2023). 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. Disponible en: [1ab6e9b8-3362-3358-c15c-2f153e0390a9](#)

Defensoría del Pueblo (2024). Colombia: Estado de la obligación de proteger los derechos humanos en la actividad empresarial y el acceso a los mecanismos de reparación Disponible en: Aportes a Línea Base Empresas y DDHH - Defensoría

Dejusticia (2018). Cuentas Claras. El Papel de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en la develación de la responsabilidad de empresas en el conflicto armado colombiano. Disponible en: [Cuentas claras 01.indd](#)

Departamento Nacional de Planeación – DNP (s.f.) Marco conceptual para reformar y consolidar el esquema institucional de regulación y control de la actividad empresarial. Disponible en: [marco conceptual para reformar y consolidar el esquema](#)

Fundación Ideas para la Paz (2021). Oportunidades para un relacionamiento empresarial con las comunidades que respete los derechos humanos. Disponible en: Conducta Empresarial Responsable · FIP

Fundación Ideas para la Paz (2021). Mínimos para un Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos exitoso Análisis de esta política pública en Colombia 2020-2022. Disponible en: FIP_NE_PNAEmpresas_web_Final_final.pdf

Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>

Gossling, T. (2011) Corporate Social Responsibility and Business Performance, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Iglesias Márquez, D. (2020) Estándares interamericanos sobre empresas y derechos humanos: Nuevas perspectivas para la conducta Empresarial responsable en las Américas, Anuario de derechos humanos, Vol. 16, No. 2, pp. 347-379.

Instituto Danés de Derechos Humanos – IDDH (2017). Human Rights and Data. Tools and resources for sustainable development. Disponible en: https://menneskeret.dk/files/media/billeder/udgivelser/engelske_pub._til_dansk_hjemmeside/dihr_human_rights_and_data_oct_2017.pdf

Instituto Danés de Derechos Humanos – IDDH (2024). Kit de herramientas sobre planes de acción nacional de empresas y derechos humanos. Disponible en: Kit de Herramientas sobre planes de acción nacional de empresas y derechos humanos

International Council on Human Rights Policy (2002). Beyond Voluntarism: Human Rights and the Developing International Legal Obligations of Companies.

Jiménez, A. (2018) Empresarios y conflicto armado en Colombia: ¿qué tanto sabemos?, Dejusticia. Disponible en: Empresarios y conflicto armado en Colombia: ¿qué tanto sabemos? - Dejusticia

Novoa, E. (2020). Utilidad Pública: derechos vulnerados e impactos ambientales. Asociación Ambiente y Sociedad.

Novoa, E. (2020). Utilidad Pública: derechos vulnerados e impactos ambientales. Asociación Ambiente y Sociedad.

OACNUDH (2024) Hoja informativa de ONU Derechos Humanos sobre la situación de personas defensoras del medio ambiente en Colombia para la COP16. Disponible en: Hoja Informativa de ONU Derechos Humanos sobre la situación de personas defensoras del medio ambiente en

OIT (1998). Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Disponible en:
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716596.pdf

OCDE (2013) Hoja de Ruta para la Adhesión de Colombia a la Convención OCDE [C(2013)110/FINAL) Disponible en:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/OAC/herramienta-informacion-ocde/pdf/hoja-de-ruta-acceso-ocde.pdf>

OCDE/Open Society Foundations (2019), Legal Needs Surveys and Access to Justice, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9a36c-en>

OCDE (2021) OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>

OCDE (2021a), Marco de Monitoreo y Evaluación: Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo.

OCDE/FAO (2024), Manual OCDE-FAO para empresas sobre deforestación y debida diligencia en las cadenas de suministro agrícolas, OECD Publishing, Paris. Disponible en:
<https://doi.org/10.1787/4fd6c757-es>.

OCDE (2024), The OECD Reinforcing Democracy Initiative: Monitoring Report – Assessing Progress and Charting the Way Forward, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9543bcfb-en>.

OACNUDH (2014), Preguntas frecuentes acerca de los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, HR/PUB/14/3. Disponible en: [FAQ_PrinciplesBusinessHR_SP.pdf](#)

ONU (1985) Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, Asamblea General, Resolución 40/34. Disponible en: Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder | OHCHR

ONU (2011). Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. A/HRC/17/31. 21 de marzo.

ONU (2011a). Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

ONU. Consejo de Derechos Humanos. (2014a). Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. A/HRC/RES/26/22. 27 de junio.

ONU (2019). Capítulo V. Normas imperativas de derecho internacional general (ius cogens), A/74/10. Disponible en: Capítulo V -- Informe de la Comisión de Derecho Internacional: 71er período de sesiones (29 de abril a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2019)

ONU. Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (2014). Informe: Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. A/69/263. 5 de agosto, § 2

ONU. Grupo de Trabajo de Naciones Unidas Sobre Empresas y Derechos Humanos (2017). Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, A/72/162. Disponible en: [n1721868.pdf](#)

ONU. Grupo de Trabajo de Naciones Unidas Sobre Empresas y Derechos Humanos (2020). Empresas, derechos humanos y regiones afectadas por conflictos: hacia el aumento de las medidas., A/75/212. Disponible en: [n2019024.pdf](#)

ONU. Grupo de Trabajo de Naciones Unidas Sobre Empresas y Derechos Humanos (2023) Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Sector extractivo, transición justa y derechos humanos, A/78/155. Disponible en: [Select a language for A/78/155](#)

ONU. Grupo de Trabajo de Naciones Unidas Sobre Empresas y Derechos Humanos (2024). Declaración del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos humanos al final de su visita a Colombia (09 de agosto de 2024). Disponible en: [20240809-eom-statement-colombia-wg-business-es.pdf](#)

ONU. Grupo de Trabajo de Naciones Unidas Sobre Empresas y Derechos Humanos (2024a) El Acuerdo de Escazú y su vínculo con los principios rectores sobre empresas y derechos humanos. Disponible en: [acuerdo-escazu](#)

Ordóñez-Matamoros, G. (2013) Manual de análisis y diseño de políticas públicas, Universidad Externado de Colombia.

Pacto Global Colombia (2016). Derechos Humanos y empresas. Disponible en: <https://www.pactoglobal-colombia.org/derechos-humanos/derechos-humanos-y-empresas.html>

Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2024). Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. Disponible en: Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859 Texto pertinente a efectos del EEE.

Pérez-Rincón, M. (2015) Conflictos ambientales en Colombia: actores generadores y mecanismos de resistencia comunitaria, ecología Política. Disponible en: Conflictos ambientales en Colombia: actores generadores y mecanismos de resistencia comunitaria - Ecología Política

PNUD/ DNP (2023) ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA PARA TODAS LAS PERSONAS. Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia Cuaderno 3. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-05/UNDP_Co_PUB_Cuaderno3_INDH_Acceso_efectivo_justicia_personas.pdf

PNUD (2024) Colombia: territorios entre fracturas y oportunidades, Disponible en: <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-nacional-desarrollo-humano-colombia-territorios-entre-fracturas-oportunidades>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). Diligencia debida intensificada en materia de derechos humanos para empresas en contextos afectados por conflictos; Una guía. Nueva York, Estados Unidos de América.

Programa “Cooperación Regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos” (MinSus) (2024). Hoja de ruta para impulsar la efectividad de los mecanismos operacionales de reclamación de las empresas mineras de países andinos para el acceso a reparación. Disponible en: [hoja-de-ruta-para-impulsar-la-efectividad-de-los-mecanismos-operacionales-de-reclamacion.pdf](#)

Programa Cooperación Regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos – MinSus – GIZ (2022) Prácticas líderes, avances y desafíos pendientes de los mecanismos de reclamo operacionales mineros en la región andina. Disponible en: <https://minsus.net/mineria-sustentable/wp-content/uploads/2022/04/practicas-lideres-avances-y-desafios-pendientes-de-los-mecanismos-de-reclamo-operacionales-mineros-en-la-region-andina-1.pdf>

Proyecto CERALC (2018) Debida diligencia en materia de Derechos Humanos. Disponible en: <https://empresasyderechoshumanos.org/debida-diligencia/>

Proyecto CERALC (2024) El Acuerdo de Escazú y su vínculo con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: [acuerdo-escazu](#)

Restrepo Medina, M. (2010) Redefinición normativa de la regulación y el control de la actividad económica en el caso colombiano. Disponible en: [n121a11.pdf](#)

Romero Alvarado, L. (2015) Regulación económica: una aproximación al marco teórico y conceptual. Disponible en:

[bing.com/ck/a?!&&p=c72ebfbe30d50a8f22f6557991d950412260bfacd6d6ce59577f88943b8c0beeJmldtHM9MTczMjQwNjQwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1eea34b0-d495-6c1c-3a04-24f8d5876d47&psq=regulación+de+las+actividades+económicas+en+Colombia&u=a1aHR0cHM6Ly9yZXZpc3Rhcy51cHRjLmVkdS5jby9pbmRleC5waHAvZGVyZWNoY21yZWFSaWRhZC9hcnRpY2xLL2Rvd25sb2FkLzQ0MTcvMzc1NC8&ntb=1](https://www.bing.com/ck/a?!&&p=c72ebfbe30d50a8f22f6557991d950412260bfacd6d6ce59577f88943b8c0beeJmldtHM9MTczMjQwNjQwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1eea34b0-d495-6c1c-3a04-24f8d5876d47&psq=regulación+de+las+actividades+económicas+en+Colombia&u=a1aHR0cHM6Ly9yZXZpc3Rhcy51cHRjLmVkdS5jby9pbmRleC5waHAvZGVyZWNoY21yZWFSaWRhZC9hcnRpY2xLL2Rvd25sb2FkLzQ0MTcvMzc1NC8&ntb=1)

Sébastien Lorion (2021), 'Defining Governmental Human Rights Focal Points: Practice, Guidance and Concept', Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights. Disponible en : <https://www.humanrights.dk/files/media/document/Lorion%20Defining%20GHRFPs%20-%20DIHR%202021%20Final.pdf>

Secretaría Distrital de Planeación – SDP (2023) Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital, Versión 3. Disponible en: [guia_pp_v3_21122023_0.pdf](#)
Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights (2008). Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, UN Doc A/HRC/8/5 (2008). Disponible en: <http://www.reports-and-materials.org/>

Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights (2008). Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, UN Doc A/HRC/8/5 (2008). Disponible en: <http://www.reports-and-materials.org/>

Tole Martínez, J. (2019) El primer país no europeo en implementar el Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas: avances, críticas y retos para Colombia. En: Desafíos para la regulación de los derechos humanos y las empresas: ¿cómo lograr proteger, respetar y remediar?, Capítulo 6, pp. 209 – 246. Universidad Externado de Colombia.

Tole Martínez, J. (2021) Empresas en el conflicto armado: aportes a la construcción de la paz en Colombia. Disponible en: [Empresas en el conflicto armado: Aportes a la construcción de la paz en Colombia](#)

UNODC (Oficina De Las Naciones Unidas Contra La Droga Y El Delito) (2022) Colombia Explotación De Oro De Aluvión Evoa 2022. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/noviembre-11/Resumen_Ejecutivo_EVOA_2022.pdf



Consejería Presidencial
para los DDHH y DIH

