

Bogotá D.C., 5 de abril de 2019

Honorable Magistrado

Jorge Eliecer Moya Vargas

Tribunal Superior de Bogotá

Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras

E.S.D.

Asunto: Respuesta de los 25 accionantes respecto del cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la sentencia STC 4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de abril de 2018.

Radicado No. 11001220300020180031900.

César Rodríguez Garavito, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en calidad de representante legal de **Andrés Mauricio Salamanca Mancera; Pablo Cavanzo Piñeros; Acxan Duque Guerrero; Yuli Mayerly Correa Fonque; Aymara Cuevas Ramírez; Antoine Philippart Marín; Victoria Alexandra Arenas Sánchez; Candelaria Valencia Arango; José Daniel Rodríguez Peña; Félix Jeffry Rodríguez Peña; Claudia Andrea Lozano Barragán; Ariadna Haydar Chams; Danna Valentina Cruz Rodríguez; Adrián Santiago Cruz Rodríguez; Aderly Rolando Chamorro Rubio; Carmen Elena Rosales García; Yurshell Yanishey Rodríguez Hooker; Catalina María Bohórquez Carvajal; Laura Jiménez Ospina; Jesús David Medina Carreño; Juan Darío Medina Carreño; Violeta Posada Riaño; María Camila Bustos Ortiz; Valentina Roza Ángel y Gabriela Eslava Bejarano**, accionantes del proceso de la referencia, respetuosamente presentamos respuesta a la solicitud contenida en el auto de fecha 20 de marzo de 2019 del Tribunal Superior de Bogotá, el cual nos fue notificado el día 22 de marzo de 2019.

En el presente documento daremos respuesta al requerimiento hecho por el Tribunal Superior de Bogotá en el auto mencionado, según el cual corrió traslado de los documentos aportados por los accionados para que en el término de 10 días nos pronunciemos sobre “(i) el cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en el fallo proferido el 5 de abril de 2018 y (ii) la metodología que se debería aplicar para verificar lo anterior”¹.

Para esto, primero, haremos un recuento sobre el estado actual de la deforestación a partir de los resultados de monitoreo a la deforestación de 2017 y al más reciente boletín de alertas tempranas de deforestación del IDEAM. Segundo, **demostraremos el incumplimiento** de la sentencia 4360 de 2018 por parte de las entidades accionadas. En este sentido, analizaremos la información aportada por las entidades para cada una de las cuatro órdenes contenidas en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia (en adelante CSJ) y estableceremos el nivel de cumplimiento de cada una de acuerdo a los siguientes niveles: alto, medio y bajo e incumplimiento total que serán definidos de acuerdo al contenido de cada orden. Tercero, desarrollaremos una serie de lineamientos que consideramos que deben ser tenidos en cuenta en la metodología para verificar el cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes. Por último, presentaremos nuestras peticiones.

1. Resumen de la respuesta de los accionantes sobre el incumplimiento de la sentencia 4360 de 2018

¹ Tribunal Superior de Bogotá. Acción de tutela Radicado No. 11001220300020180031900. 20 de marzo de 2019.

En síntesis, en este documento los accionantes demostramos que ninguno de los demandados ha cumplido a cabalidad las órdenes de la CSJ en la sentencia 4360 de 2018, por el contrario, el cumplimiento ha sido bajo o ha habido incumplimiento. Tras un año de la sentencia que declaró a la Amazonía sujeto de derechos, los 25 niños, niñas y jóvenes que interpusimos la acción de tutela para frenar la deforestación y sus consecuencias sobre el cambio climático, le solicitamos al Tribunal Superior de Bogotá que declare el incumplimiento de las órdenes por parte del gobierno y de los demandados. A continuación, explicamos por qué cada una de ellas no ha sido cumplida.

Primera orden: Plan de acción de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la deforestación en la Amazonía

La CSJ ordenó en la sentencia 4360 de 2018 a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante Minambiente), al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante Minagricultura), en coordinación con el Sistema Nacional Ambiental (en adelante SINA) y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada que en un plazo de cuatro meses (que vencían en agosto de 2018) que formulara un plan de acción a corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la tasa de deforestación en la Amazonía colombiana y así hacer frente a los efectos del cambio climático. El plan debía cumplir con el propósito de mitigar las alertas tempranas de deforestación (en adelante AT-D) emitidas por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (en adelante IDEAM). Para dar cumplimiento a esta orden la Presidencia de la República creó la Directiva Presidencial No. 10 de 2018 en la que delega al Minambiente la tarea de coordinar a los distintos actores para cumplir la sentencia y frenar la deforestación. Adicionalmente, el Gobierno convocó a cinco talleres regionales durante el mes de julio y agosto en las capitales de la Amazonía y a un taller en Bogotá para recoger ideas para dar cumplimiento a las dos primeras órdenes. Sin embargo, estos espacios tuvieron lugar en cabeceras municipales de la Amazonía, lo que significa que la participación de comunidades fue baja y poco diversa.

Sin importar la baja participación, el Minambiente aportó como su respuesta al Tribunal un documento titulado “Plan de Acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC 4360 de 2018” este es solo un borrador, pues dentro del mismo se afirma que “se debe señalar que en el contexto del nuevo gobierno y el proceso actual de nombramiento de los directivos que tiene a cargo la responsabilidad de la implementación del plan de acción, [razón por la cual] el presente plan de acción será de validación para precisar conforme a las prioridades de gobierno y el marco presupuestal de mediano plazo las actividades”. Además, como muestra esta frase, en caso de hacer cambios se harán de manera unidireccional, lo que incumple con el componente de participación de la orden.

Adicionalmente, la falta de voluntad para tomar acciones para frenar la deforestación se ve reflejada en la meta de deforestación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (en adelante PND 2018-2022), en la que se plantea que el crecimiento de la deforestación sea cero a 2022. Lo anterior implica que se mantenga la pérdida de bosque registrada en 2017, año en el que se deforestaron 219.973 hectáreas de bosque, la cifra más alta desde 2010. Con este indicador se acepta la pérdida de más de 800.000 hectáreas durante el cuatrienio. Este indicador se determinó sin importar el incumplimiento de la STC 4360 y de los compromisos internacionales que tiene Colombia, como el Acuerdo de París.

Segunda orden: Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas colombiano

La segunda orden de la Corte Suprema de Justicia es la creación de un Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano (en adelante PIVAC) en un plazo

de cinco meses a cargo de la Presidencia de la República, Minambiente, al Minagricultura, los accionantes, comunidades afectadas, organizaciones científicas y grupos de investigación ambiental, así como población interesada en general. La Corte ordenó que en el PIVAC se adopten “medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático”.

Al igual que en la primera orden, la Directiva Presidencial No. 10 de 2018 estableció que el Minambiente es la entidad encargada de coordinar la creación del PIVAC. Por lo tanto, este ministerio hizo entrega del documento “Construyendo acuerdos para garantizar la vida del Amazonas colombiano-Avances en torno a la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas colombiano PIVAC”, en el que reconoce que “aun cuando cuenta con importantes insumos y avances para la construcción del PIVAC, realizó la petición formal a la honorable Corte Suprema de Justicia, de conceder una prórroga de 10 meses para poder surtir un proceso participativo y de coordinación institucional que le dé bases sólidas tanto al plan de acción como al pacto”. Tras seis meses de haber hecho tal solicitud, si bien no consta en el expediente una respuesta por parte de la CSJ respecto de la prórroga solicitada, el grupo de jóvenes considera que esto no es motivo suficiente para la inacción del Gobierno respecto del cumplimiento de la orden. Además, durante los últimos 8 meses el ministerio no nos ha convocado a ninguna reunión para construir el PIVAC. Esta inacción es contraria a la urgencia que demanda el grave problema de la deforestación en la Amazonía y sus consecuencias sobre el cambio climático. Finalmente, cabe señalar que el Minambiente presentó una propuesta de cronograma de siete fases para la construcción del PIVAC pero no determinó ni los tiempos, ni los responsables, ni el presupuesto para el cumplimiento de cada una de las fases. Y aunque anunciaba que el PIVAC estaría contemplado en el PND 2018-2022 dentro de las bases del plan no se encuentra mención alguna a la construcción del pacto intergeneracional. Cabe señalar también que el gobierno aporta como parte de su cumplimiento un documento borrador de PIVAC elaborado por los accionantes sin consultarnos antes de enviarlo y que este aún no integra las visiones de las comunidades locales.

Tercera orden: Los municipios de la Amazonía deben actualizar e implementar sus Planes de Ordenamiento Territorial

La tercera orden de la CSJ está dirigida a los municipios de la Amazonía que deben actualizar e implementar sus Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante POT), que deberán contener un plan de acción de reducción de la deforestación y contar con estrategias medibles dirigidas a la adaptación al cambio climático. Los cuales debían cumplirse en los cinco meses siguientes a la sentencia.

Si bien inicialmente eran 14 municipios demandados, la orden de la CSJ se dirige a los 81 municipios que conforman la Amazonía colombiana según el Instituto Sinchi. De los 14 demandados², solo 7 de ellos enviaron información sobre el cumplimiento a la Corte. A esto se sumaron las respuestas de otros 7 municipios, lo que significa que de los 81 municipios que debían cumplir con la orden solo 14 informaron sobre sus avances en materia de cumplimiento. De estos 14 ninguno cumplió con actualizar su instrumento de

² Los municipios demandados fueron 1. Calamar, 2. Cartagena del Chairá, 3. El Retorno, 4. Florencia, 5. Miraflores, 6. La Macarena, 7. Puerto Guzmán, 8. Puerto Leguísimo, 9. Puerto Rico, 10. San José del Guaviare, 11. San Vicente del Caguán, 12. Solano, 13. Uribe y 14. Vistahermosa. De estos respondieron: 1. Cartagena del Chairá, 2. Florencia, 3. Miraflores, 4. Puerto Guzmán, 5. San José del Guaviare, 6. San Vicente del Caguán, 7. Solano. Los municipios que no fueron demandados y enviaron información a la CSJ son: 1. El Doncello, 2. Solita, 3. Milán, 4. Valparaíso, 5. Morelia, 6. San José de la Fragua, 7. Orito

ordenamiento territorial e incluir un plan de acción con estrategias medibles para frenar la deforestación, tal y como ordenaba la CSJ.

Cuarta orden: Plan de acción para contrarrestar la deforestación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la Amazonía

La cuarta orden de la CSJ está dirigida a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (en adelante Corpoamazonia), la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (en adelante CDA) y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (en adelante Cormacarena). Concretamente, la CSJ les ordenó que realizaran un plan de acción que contrarreste mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación informados por el IDEAM. Los cuales debían cumplirse en los cinco meses siguientes a la sentencia.

Si bien las tres corporaciones afirman estar cumpliendo la orden de la CSJ, las mismas no han presentado ante la Corte ni el plan de acción, ni una hoja de ruta para la formulación del mismo que les exige la orden. Por el contrario toman las acciones que integran cada una de las líneas de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (en adelante EICDGB) y señalan en qué plazo llevarían a cabo cada una de esas acciones. La EICDGB estrategia fue creada por el Minambiente antes de la decisión de la CSJ y no constituye el plan de acción solicitado por la misma.

2. Desde la sentencia 4360 de 2018 la deforestación en la Amazonía colombiana ha aumentado

Desde el 5 de abril de 2018, el IDEAM ha publicado nueva información relacionada con la deforestación en Colombia, en particular, el monitoreo de la deforestación del año 2017 y los ocho boletines trimestrales de AT-D de 2017 y 2018.

Los resultados del monitoreo de la deforestación 2017 reflejan que durante ese año se perdieron 219.973 hectáreas de bosque, lo que significa que hubo un aumento del 44% de la deforestación frente a 2016³. Este crecimiento de la deforestación es casi el doble del que se presentó entre 2015 y 2016, cuando aumentó en un 23%. Además, la Amazonía fue la región donde más se concentró esta problemática, pues allí se acumuló el 65,5% del total nacional en 2017⁴, mientras que en 2016 este porcentaje había sido del 39%. Es decir, que en esta región se presentó la mayor pérdida de bosque y fue allí donde más se intensificó esta problemática, pues casi se duplicó entre un año y el otro,⁵ lo que es un aumento superior al de cualquier otra de las regiones del país (imagen 1).

Según los resultados de monitoreo de 2017, los tres departamentos de Colombia donde más se perdió bosque forman parte de la Amazonía: Caquetá con 60.373 hectáreas, Guaviare con 38.221 hectáreas y Meta con 36.748 hectáreas. Estos tres departamentos concentraron el 62% de la deforestación nacional en 2017⁶, más de lo que habían concentrado en 2016, pues en ese año allí había tenido lugar el 49% de la deforestación⁷. Lo anterior significa

³ IDEAM. Resultados monitoreo de la deforestación 2017. [Consultado el 27 de marzo de 2019]. Disponible en internet en http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023835/Resultados_Monitoreo_Deforestacion_2017.pdf

⁴ Ibíd.

⁵ Ibíd.

⁶ Ibíd.

⁷ IDEAM. Resultados monitoreo de la deforestación 2016. [Consultado el 27 de marzo de 2019]. Disponible en internet en <http://www.ideam.gov.co/documents/24277/0/Presentaci%97n+Estrategia+Integral+de+Control+a+la+Deforestaci%97n/173f79bf-3e68-4cbc-9387-80123d09b5e2>

que la pérdida de bosque en estos departamentos amazónicos aumentó desde que radicamos la acción de tutela.

En cuanto al reporte de las Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante CAR), las tres con mayor concentración de deforestación en 2017 fueron Corpoamazonia (34% del total), CDA (18,8% del total) y Cormacarena (16,7% del total)⁸, lo que significa un 69,5% de toda la deforestación en la jurisdicción de solo estas tres CAR. Si comparamos esto con 2016, se evidencia que hubo un aumento de más de 20 puntos porcentuales, ya que durante ese año estas tres CAR concentraron el 44% de la deforestación⁹.

Adicional a la información anual, el IDEAM publica de manera trimestral los boletines de AT-D que son “el resultado del procesamiento digital de imágenes de satélite de baja resolución para identificar rápida y oportunamente las áreas forestales en donde existe pérdida de bosque natural”¹⁰. Según el más reciente boletín, en el cuarto trimestre de 2018, la Amazonía concentró el 75,5% de la deforestación¹¹. Eso es más de lo que había concentrado en el cuarto trimestre de 2017, cuando había sido el 62,4%¹². Podemos afirmar entonces que la deforestación va en aumento en la región (imagen 2).

Imagen 1. Comparación de la deforestación según informes anuales de deforestación.

⁸ IDEAM. Resultados monitoreo de la deforestación 2017. [Consultado el 27 de marzo de 2019]. Disponible en internet en http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023835/Resultados_Monitoreo_Deforestacion_2017.pdf

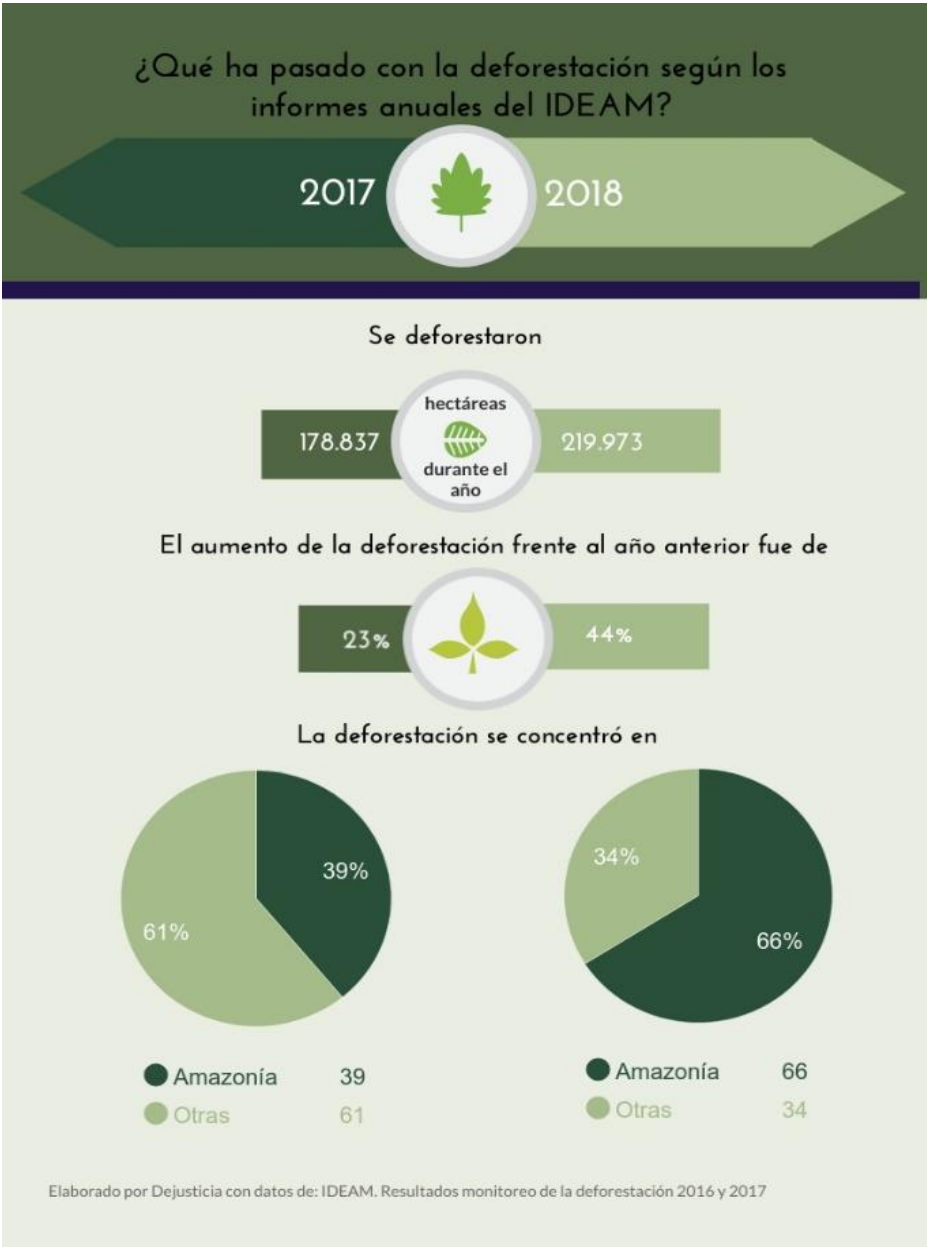
⁹ IDEAM. Resultados monitoreo de la deforestación 2016. [Consultado el 27 de marzo de 2019]. Disponible en internet en <http://www.ideam.gov.co/documents/24277/0/Presentaci%97n+Estrategia+Integral+de+Control+a+la+Deforestaci%97n/173f79bf-3e68-4cbc-9387-80123d09b5e2>

¹⁰ IDEAM. Alertas tempranas de deforestación AT-D. [Consultado el 27 de marzo de 2019]. Disponible en internet en <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/alertas-tempranas-por-deforestacion>
IDEAM. Boletín de detección de temprana de deforestación. Cuarto trimestre octubre – diciembre 2018. [Consultado el 27 de marzo de 2019]. Disponible en internet en http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023856/17_BoletinAT-D.pdf

¹¹ Ibíd.

IDEAM. Boletín de detección de temprana de deforestación. Cuarto trimestre octubre – diciembre 2017. [Consultado el 27 de marzo de 2019]. Disponible en internet en http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023856/17_BoletinAT-D.pdf

¹² Ibíd.



Frente a la concentración de AT-D en departamentos, en el cuarto trimestre del 2018 concentraron el 76,7% de las AT-D los departamentos del Caquetá (45,9%), Guaviare (9,8%), Meta (13,1%), y Putumayo (7,9%). Esta alta concentración es superior a la que había tenido el año pasado, pues en el mismo periodo en 2017 estos departamentos habían concentrado el 70,4% de las AT-D: Caquetá (38,4%), Guaviare (6,1%), Meta (10,8%), y Putumayo (15,1%). Es decir, hubo un aumento de 5 puntos porcentuales en la concentración de AT-D entre un año y el otro.

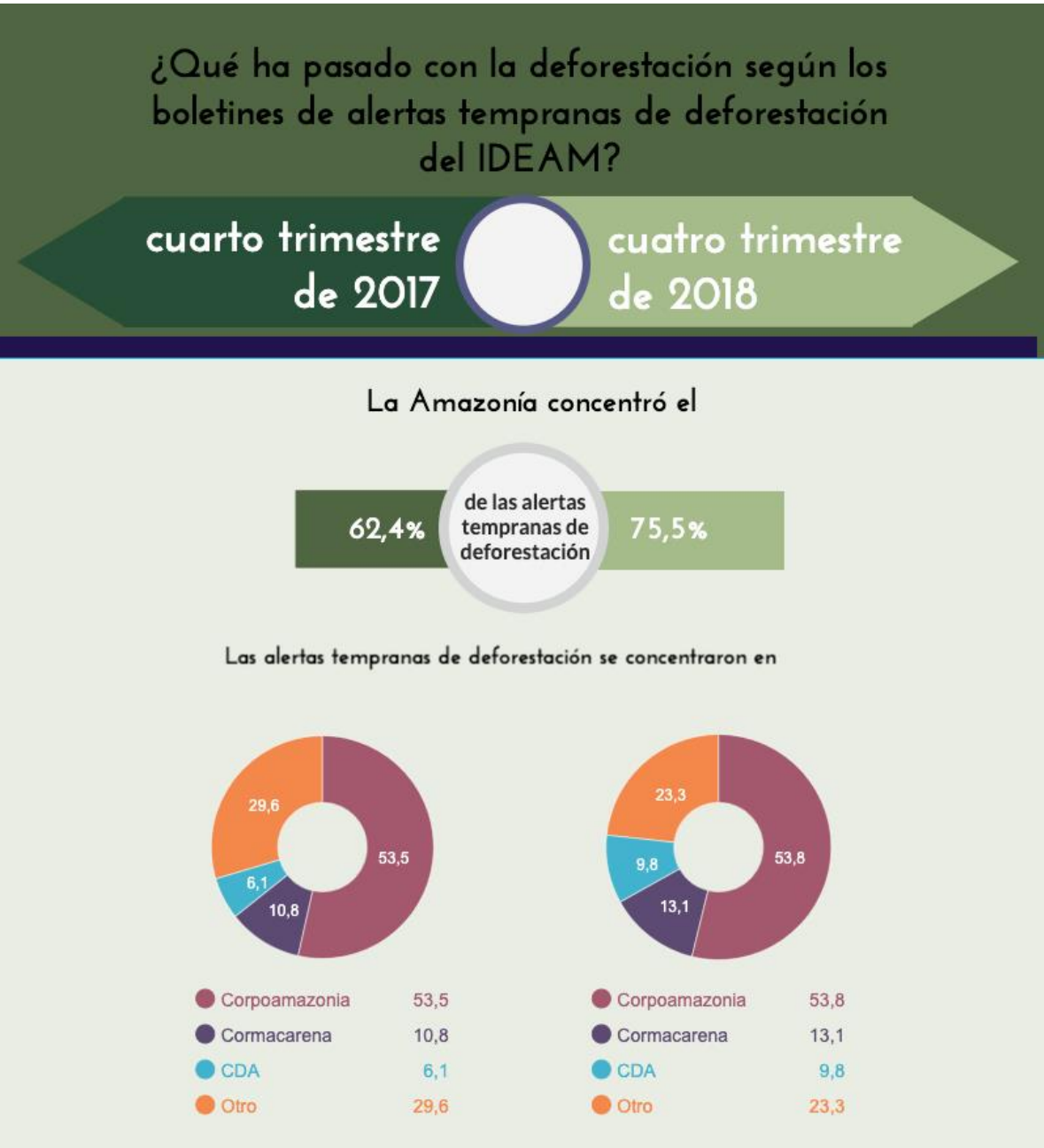
Más allá de reportar la concentración de AT-D por región, departamentos, municipios, CAR y Parques Nacionales, el IDEAM ha incluido un análisis de persistencia de las AT-D en el que compara los núcleos de deforestación identificados entre un trimestre y el siguiente. Al hacer este análisis entre el tercer y cuarto trimestre de 2018, el IDEAM encuentra que “en cuanto a la persistencia entre lo reportado en el tercer trimestre de 2018 y este periodo de reporte, la región con mayor persistencia en detecciones es la Amazonía, especialmente en los municipios de San Vicente del Caguán y Solano (Caquetá), Puerto Guzmán (Putumayo), La Macarena, Mapiripán y Uribe (Meta), y San José del Guaviare, Calamar y El Retorno (Guaviare)”¹³.

En síntesis, la información que ha publicado el IDEAM desde que presentamos la acción de tutela muestra que la situación de deforestación en la Amazonía es cada vez peor. La pérdida de bosque va en aumento a nivel nacional y se concentra principalmente en la Amazonía colombiana. Sin embargo, no se trata de focos de deforestación nuevos, sino que

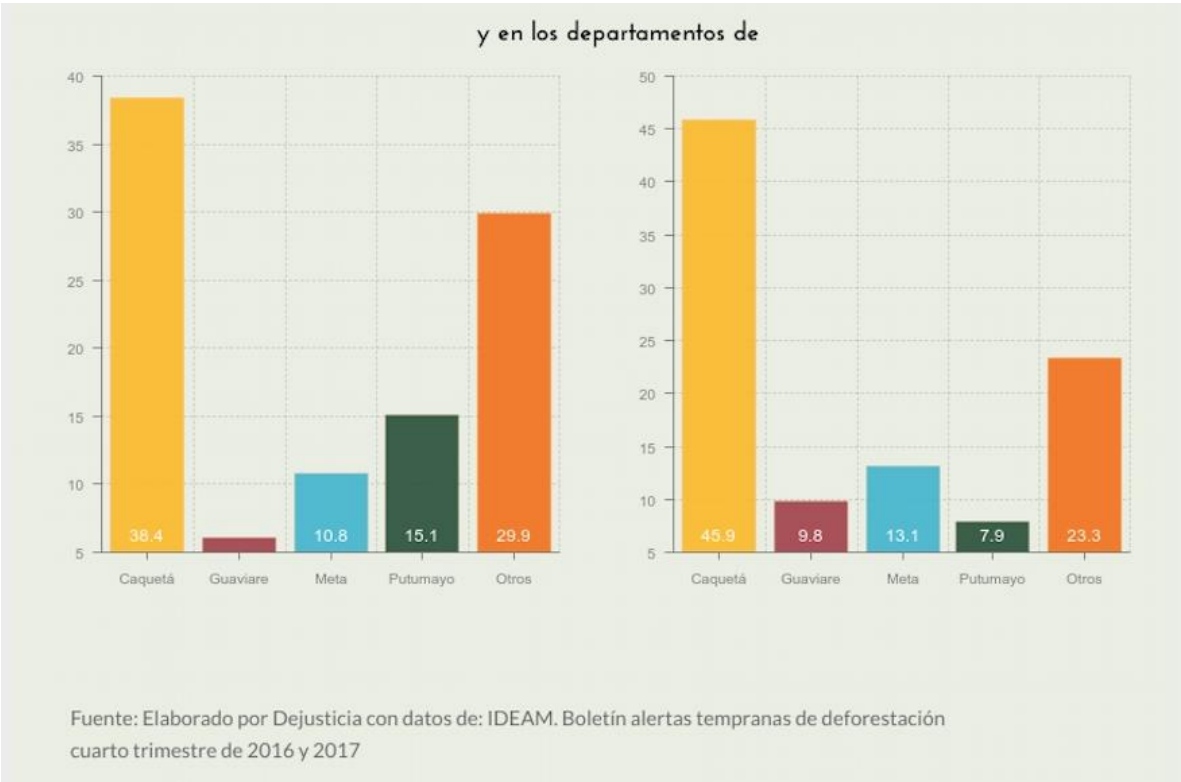
¹³ Ibíd.

es en esa región donde más persisten las AT-D, cuyo propósito de ser “una herramienta clave para la toma de acciones inmediatas tendientes a reducir la deforestación en Colombia”¹⁴ no se está logrando. Tan solo este panorama de deforestación pone en evidencia que la sentencia no se está cumpliendo, pues su objetivo principal era proteger a la Amazonía colombiana, pero la realidad presentada por el IDEAM muestra que allí no solo persiste la deforestación sino que aumenta.

Imagen 2. Comparación de la deforestación según boletines de AT-D.



¹⁴ IDEAM. Alertas tempranas de deforestación AT-D. [Consultado el 27 de marzo de 2019]. Disponible en internet en <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/alertas-tempranas-por-deforestacion>



El panorama de deforestación que muestra el IDEAM es desalentador. Sin embargo, el Gobierno no ha mostrado voluntad para reducir este problema. Por el contrario, la meta del PND 2018-2022 es mantener el ritmo de deforestación tal y como está (imagen 3). Es decir, que se pierda el número de hectáreas de bosque que se pierda año tras año sea 219.973, lo más alto desde 2010 (imagen 4).

Perder más de 800.000 hectáreas de bosque y mantener la superficie deforestada de 2018 significaría un incumplimiento a la sentencia y a los compromisos internacionales de Colombia, como el Acuerdo de París y la Declaración conjunta con Alemania, Noruega y el Reino Unido de alcanzar cero deforestación en la Amazonía.

Imagen 3. Meta deforestación Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Ambiente y Desarrollo Sostenible	Crecimiento de la deforestación a nivel nacional respecto al año anterior (T)	23%	0%		  
----------------------------------	---	-----	----	---	---

Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Página 423

Imagen 4. Deforestación histórica.



Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Página 411

Para comprender qué se pierde al deforestar el bosque, resulta útil el cálculo de Instituto Humboldt sobre la cantidad de especies desconocidas en los lugares con mayor deforestación. En la noticia, que fue compartida por distintos medios, se presentan los resultados según los cuales “en los núcleos de la deforestación en Colombia hay hasta 46.000 especies de las que no se tiene conocimiento, así lo informó el Instituto Humboldt. **La región amazónica, con más de mil puntos identificados con alertas de deforestación, es una de las que tiene mayor número de especies estimadas en aves, mamíferos, ranas, plantas, entre otros (...)** En los departamentos que conforman la **región amazónica la situación es la siguiente: en Caquetá 980 puntos de deforestación y más de 43.332 especies por conocer**; en Putumayo, 179 puntos con 46.079 especies; en Guaviare, 106 puntos con 43.359 especies; y, en Meta, 76 puntos con un potencial de 39.091 especies”¹⁵. Es decir que la región Amazonía, en la que más se pierde bosque y ha aumentado la deforestación, es uno de los lugares de Colombia con mayor número de especies por conocer, que perderíamos de continuar con el ritmo de deforestación actual.

A su vez, para entender la magnitud del problema en la región a nivel internacional podemos tomar la noticia titulada “Amazonia: nuevo mapa revela una pérdida del tamaño de Ecuador en 17 años”¹⁶ por la Revista Semana. Allí se hace un recuento de los hallazgos centrales de la plataforma MapBiomás Amazonía, dentro del que se incluye la dramática pérdida de bosque en la región en menos de 20 años. Según Marlene Quintanilla, investigadora de la Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN) de Bolivia, “vamos por un camino en que todo lo verde se irá transformando en un escenario más desértico. El patrón general muestra que todos los países están transformando su paisaje amazónico en zonas agrícolas y de pastizales”¹⁷. El futuro de la Amazonía será perder su bosque y pasar a pastizales en caso de seguir con las tendencias de deforestación actuales en las la Amazonía ha perdido una extensión equivalente a la superficie de Ecuador en los últimos 17 años.

En conclusión, la situación de la deforestación en la Amazonía colombiana es cada vez peor. Desde el 5 de abril de 2018 la información del IDEAM muestra que hubo un aumento del 44% en la deforestación. No solo eso, sino que fue la región de la Amazonía en donde más se concentró esta problemática. Además, al tomar los datos más recientes y compararlos con la situación de hace un año, esta región muestra un panorama desalentador: en el cuarto trimestre de 2018 concentró el 75,5% de la deforestación, lo que equivale a más de tres cuartas partes de toda la pérdida de bosque en el país. Eliminar el bosque no se traduce solo en pérdida de hectáreas, sino que tiene efectos en distintas especies, de hecho, según el Instituto Humboldt podrían ser hasta 46.000 las especies que no hemos conocido y que no llegaremos a conocer por la deforestación. La velocidad a la que ocurre esto es alta, pues en tan solo 17 años la Panamazonia ha perdido casi el tamaño del Ecuador. Sin embargo, el Gobierno Nacional no parece tener voluntad en tomar acciones para reducir la velocidad a la que ocurre este fenómeno, pues en el PND 2018-2022 propone mantener la deforestación a la velocidad de 2017: año en el que se perdieron más hectáreas de bosque después de 7 años.

3. Incumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2018 por parte de los demandados

En esta sección demostraremos que tras un año de la promulgación de la sentencia STC 4360 de 2018 las entidades demandadas han incumplido las órdenes de la CSJ. Para esto,

¹⁵ El Tiempo. Hasta 46 mil especies sin conocer, en sitios con mayor deforestación. 20 de marzo de 2019. [Consultado el 3 de abril de 2019]. Disponible en internet en <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/hasta-46-mil-especies-sin-conocer-en-sitios-con-mayor-deforestacion-340036>

¹⁶ Revista Semana. Amazonia: nuevo mapa revela una pérdida del tamaño de Ecuador en 17 años. 29 de marzo de 2019. [Consultado el 3 de abril de 2019]. Disponible en internet en <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/amazonia-nuevo-mapa-revela-una-perdida-del-tamano-de-ecuador-en-17-anos/43569>

¹⁷ Ibíd.

nos referiremos a cada una de las órdenes y presentaremos un análisis que se basa no solamente en el panorama actual de la deforestación, desarrollado en el punto 2 de esta respuesta, sino también en la información aportada por los accionados. En cada una de las órdenes definiremos el contenido de los niveles de cumplimiento.

3.1.Primer orden: Cumplimiento bajo del plan de acción de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la deforestación en la Amazonía

La CSJ ordenó en la sentencia 4360 de 2018 “a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y a la Cartera de Agricultura y Desarrollo Rural para que, en coordinación con los sectores del Sistema Nacional Ambiental, y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del presente proveído, formulen un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático. Dicho plan tendrá como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM”¹⁸. La orden consta entonces de los siguientes componentes (tabla 1).

Tabla 1. Componentes de la orden 1.

Componente	Caso específico
1. Responsables	Minambiente, Minagricultura, Presidencia en coordinación con los sectores del SINA
2. Participantes	Accionantes, comunidades afectadas, población interesada en general
3. Plazo	4 meses
4. Documento	Plan de acción
5. Objetivo	Mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM

Según los componentes de la orden, definimos cuatro posibles niveles de cumplimiento. En caso de que la información entregada por el Gobierno cumpla con los 5 criterios, el desempeño es alto. En caso de que cumpla con 3 o 4 de los criterios es medio. En caso de que cumpla con menos de 3 criterios es bajo. En caso de que no cumpla con ninguno de los criterios, es incumplimiento.

Tabla 2. Criterios de cumplimiento para la orden 1.

Nivel de cumplimiento	Criterio
Alto	Documento final del plan de acción con acciones de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático. Construido por la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y a la Cartera de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con los sectores del Sistema Nacional Ambiental, y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general.
Medio	Documento borrador del plan de acción. Cumple con 3 o 4 de los criterios: responsables, participantes, plazo, documento u objetivo
Bajo	Documento borrador del plan de acción. Cumple con menos de 3 de los criterios.

¹⁸ MP. Luis Armando Tolosa Villabona.

Incumplimiento	No responde al requerimiento
----------------	------------------------------

Responsables del cumplimiento de la primera orden

Frente al componente de “responsables”, la Presidencia envió un oficio con motivo “cumplimiento fallos de tutela” en el que afirma que “el Gobierno Nacional, en cabeza del señor Presidente de la República, elaboró una Directiva Presidencial en cumplimiento a la orden impartida por la Honorable Corte Suprema de Justicia en sentencia del 5 de abril de 2018”¹⁹ haciendo referencia a la Directiva Presidencial No. 05 del 6 de agosto de 2018. Allí se establecen una serie de directrices y planes de acción a corto, mediano y largo plazo, que involucran a entidades que no fueron demandadas tales como el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Educación, entre otros. Meses después, el 29 de noviembre de 2018, fue publicada la Directiva Presidencial No. 10, que reproduce el contenido de la directiva anterior y agrega un deber adicional al Minambiente²⁰ y otro al Minagricultura²¹. En las dos directivas presidenciales se le delega al Minambiente la coordinación de la formulación del plan de acción.

Conforme a lo establecido en la Directiva Presidencial, el Minambiente hizo entrega de un documento titulado “Plan de Acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC 4360 de 2018” el día 17 de agosto de 2018²² en el que se afirma que el documento fue construido “conjuntamente por la Presidencia de la República y los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente), y de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura) en coordinación con los Sectores del Sistema Nacional Ambiental y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general”²³. Por lo anterior, el componente de responsables se cumplió.

Participación en el cumplimiento de la primera orden

Antes de analizar la participación es importante ahondar en cómo se llegó a construir el documento “Plan de acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC 4360 de 2018” (en adelante “plan de acción”). En palabras del Minambiente “[P]ara dar cumplimiento a las órdenes de la Sentencia 4360/18, y atendiendo al cumplimiento de Colombia en los compromisos internacionales asumidos en el marco de la CMNUCC el gobierno enmarcó su ruta de trabajo en la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques – Bosques Territorio de Vida al reconocer que corresponde a un documento de Estado formulado durante cerca de ocho años, el cual contó con una amplia participación de diversos grupos poblacionales, tal como lo solicita la CSJ en la Sentencia”²⁴. En este punto es necesario enfatizar que la EICDGB fue un documento formulado sin la participación de los accionantes y que este no es el resultado solicitado por la orden, pues como expresa Minambiente su construcción inició años antes de la sentencia. Ahora bien, en el documento se afirma que para elaborar el documento entregado “se adelantaron siete (7)

¹⁹ Presidencia de la República. Cumplimiento fallo de tutela. 13 de agosto de 2018. Folio 725.
²⁰ “Establecerá lineamientos para que los recursos de los proyectos de cooperación del sector ambiental, independientemente de quien los ejecute, se focalicen en el cumplimiento de los planes de acción que se definan”.
²¹ “Procurará que las áreas de bosque natural presentes al interior de la frontera agrícola que se encuentren bajo procesos de explotación forestal sostenible, tengan acceso a los instrumentos financieros y de apoyo del sector agropecuario”.
²² Carta Ministerio de Ambiente. Radicado 11001220300020180031901. Folio 795.
²³ Minambiente, Minagricultura, Presidencia de la República. Plan de acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC 4360 de 2018. Folio 413.
²⁴ Minambiente, Minagricultura, Presidencia de la República. Plan de acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC 4360 de 2018. Folio 430.

talleres, dos (2) nacionales y cinco (5) regionales en los participaron (sic) más de 946 personas de los actores identificaron (sic)”²⁵.

Es decir que según el Minambiente fueron realizados siete talleres con presencia de más de 900 personas. Contraria es la información otorgada por el Minagricultura, que expresa su comunicación que “a la fecha se han realizado seis (6) talleres, uno (1) nacional y cinco (5) regionales, en los que participaron alrededor de 600 personas”²⁶. La diferencia entre las dos instituciones se debe a que el Minambiente contabiliza el evento “Mesa Bosques Territorio de Vida” como un taller nacional. Sin embargo, dicho espacio no hizo parte de la creación del plan de acción y, aunque los accionados en cabeza del Minambiente afirman que en este espacio “se contó con la participación de algunos de los accionantes de la Sentencia”²⁷, en realidad asistió únicamente una accionante, con una participación mínima en la mesa y bajo un rol de espectadora. Nosotros, en calidad de accionantes, coincidimos con la afirmación del Minagricultura frente a los talleres que se hicieron.

Habiendo hecho esta aclaración analizaremos el componente de “participantes”. Según la orden, el plan de acción debía construirse con los accionantes, comunidades afectadas y población interesada en general. Podemos afirmar que a los seis talleres (uno nacional y cinco regionales) de construcción del plan de acción y PIVAC asistieron 653 personas, tal como reporta el Minagricultura. Sin embargo, es necesario analizar cuántas de estas personas eran en efecto parte de las comunidades afectadas, población interesada o accionantes. El caso de Granada es ilustrativo para esto, pues de los 66 participantes 12 de ellos eran de Cormacarena (18%), 7 de Visión Amazonía (11%), 6 del Minambiente (9%) y 2 del Minagricultura (3%). Es decir, que el 41% de los asistentes al taller eran funcionarios de alguna entidad accionada²⁸, a los que se suman 5 funcionarios de la alcaldía (8%), 2 de PNN (3%) y 3 de policía o ejército (4%). Lo anterior refleja que en total el 56% de los asistentes al taller eran funcionarios públicos. Además de la baja presencia de comunidades, a cada uno de los talleres asistieron cuatro accionantes con recursos de Dejusticia, pues el Gobierno no otorgó los recursos para garantizar nuestra participación en los talleres regionales.

Por lo anterior, consideramos que no se cumplió con el componente de “participación”, pues aunque se hicieron talleres regionales estos tuvieron lugar en cabeceras municipales de difícil acceso para las comunidades afectadas. Ante las limitaciones económicas o de tiempo a las que se podían enfrentar las comunidades, no se otorgaron los medios necesarios para promover y asegurar la participación. Esto mismo aplica para los accionantes, quienes lograron estar en esos espacios gracias al apoyo de Dejusticia.

Plazo para el cumplimiento de la primera orden

Respecto al componente de “plazo”, el Gobierno debía entregar el plan de acción cuatro meses después de la sentencia, es decir, el 5 de agosto de 2018. Sin embargo, como mostraremos a continuación, el plan de acción entregado es un documento borrador y no un plan final. Por lo tanto, no se cumplió con este componente.

Documento requerido por la CSJ en la primera orden

Frente al componente “documento”, es necesario aclarar que no es el plan de acción solicitado por la CSJ sino que se trata de un borrador. De hecho, en el oficio de entrega el Minambiente hace la salvedad de que el entonces recién nombrado ministro de la cartera

²⁵ Minambiente, Minagricultura, Presidencia de la República. Plan de acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC 4360 de 2018. Folio 433.

²⁶ Minagricultura. Informe de avance de cumplimiento de la Sentencia STC 4360-2018. 23 de agosto de 2018. Folio 225

²⁷ Minambiente, Minagricultura, Presidencia de la República. Plan de acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC 4360 de 2018. Folio 428.

²⁸ Cálculos propios con base en los listados del folio 841 al folio 847.

“ha manifestado la necesidad de revisar, analizar y precisar las acciones allí propuestas”²⁹. Es decir, que el texto no había recibido el aval del actual Ministro de Ambiente y estaba sujeto a cambios, por lo que no constituye la entrega del documento ordenado por la CSJ. El aval que debe recibir no se limita solo al Minambiente, sino que en el texto se especifica que “igualmente este documento se someterá a revisión, análisis y precisión con los nuevos Ministros de Agricultura, Infraestructura, Defensa, Educación, de las Tecnologías, Industria, Comercio y Turismo e incluso la Presidencia de la República, involucrados en el cumplimiento de dicho Plan de Acción”³⁰. Es decir, que son 7 los ministerios que deben aprobar el plan, además de la Presidencia.

Esto no solo queda constatado dentro del oficio, sino que en el mismo texto del plan las instituciones afirman que “se debe señalar que en el contexto del nuevo gobierno y el proceso actual de nombramiento de los directivos que tiene a cargo la responsabilidad de la implementación del plan de acción, [razón por la cual] el presente plan de acción será de validación para precisar conforme a las prioridades de gobierno y el marco presupuestal de mediano plazo las actividades”³¹. En consecuencia, el plan de acción aportado no es una versión final, sino que el Gobierno en la hoja de ruta planteada, dice que “posteriormente, se tiene prevista la respectiva revisión y aprobación por parte de las instituciones involucradas en el marco del empalme con el nuevo gobierno nacional”³², revisión y aprobación de la que no se conoce ningún avance tras más de medio de año del nuevo gobierno.

Por lo anterior, el componente de “documento” se incumplió, pues lo que entregó el gobierno fue un borrador y no un documento final. No solo eso, sino que tal y como queda establecido en la hoja de ruta contenida en ese documento, los cambios están proyectados para hacerse de manera unidireccional, pues solo se tiene prevista la revisión y aprobación de las instituciones involucradas en el empalme del nuevo gobierno sin contemplar o definir espacios con los accionantes, comunidades afectadas y población interesada en general. Por lo tanto, este borrador refleja el incumplimiento de los componentes de “documento” y “participación”.

Objetivo que debe cumplir el plan de acción de la primera orden

Por último, frente al componente de “objetivo”, según el plan el objetivo general es “[D]efinir acciones de corto, mediano y largo plazo que contrarresten la tasa deforestación y la degradación de la Amazonía colombiana, para hacer frente a los efectos del cambio climático, en el marco de lo ordenado en la Sentencia SCT4630-2018”³³. Para esto plantea 5 objetivos específicos, que como mostramos en la siguiente tabla, son un parafraseo de las estrategias contenidas en la EICDGB (tabla 3).

Tabla 3. Comparación de los objetivos específicos contenidos en el plan de acción y en la EICDG.

Objetivo general plan de acción	Líneas de acción EICDGB
1. Consolidar la gobernanza territorial de los grupos étnicos, comunidades campesinas y rurales, y fortalecer la conciencia ciudadana, a través de la	Línea 1: Gestión sociocultural de los bosques y conciencia pública

²⁹ Ibid.
³⁰ Ibid.
³¹ Minambiente, Minagricultura, Presidencia de la República. Plan de acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC 4360 de 2018. Folio 437.
³² Minambiente, Minagricultura, Presidencia de la República. Plan de acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC 4360 de 2018. Folio 432.
³³ Minambiente, Minagricultura, Presidencia de la República. Plan de acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC 4360 de 2018. Folio 810.

gestión de información y conocimiento para consolidar una cultura de corresponsabilidad para el cuidado y aprovechamiento sostenible de los bosques.	
2. Fomentar una economía forestal basada en los bienes y servicios ecosistémicos de los boques para el desarrollo rural integral y el cierre de la frontera agropecuaria.	Línea 2: Desarrollo de una economía forestal y cierre de la frontera agropecuaria
3. Articular la planificación y la gestión sectorial y territorial para el desarrollo de acciones orientadas a reducir la deforestación y degradación de bosques en la Amazonia colombiana.	Línea 3: Gestión transectorial del ordenamiento territorial y los determinantes ambientales
4. Generar en el marco del Sistema de Nacional de Monitoreo de Bosques, información sobre la oferta, estado, presión y dinámica de los bosques amazónicos, como soporte a procesos de toma de decisiones a nivel nacional, regional y local, así como para realizar seguimiento a la aplicación de salvaguardas sociales y ambientales	Línea 4: Monitoreo y control permanente
5. Fortalecer la articulación interinstitucional y comunitaria para la conservación del bioma amazónico	Línea 5: Generación y fortalecimiento de capacidades legales, institucionales y financieras

En la tabla anterior se evidencia que para alcanzar el objetivo general no se plantea objetivos nuevos, conforme a lo establecido por la sentencia, sino que se toman de la EICDGB. Además, dentro del documento no se establece un instrumento de verificación de que el plan esté funcionando y de que la deforestación se esté reduciendo, ni la hoja de ruta en caso de que las medidas del plan no tengan resultado.

Ahora bien, es claro que el objetivo del plan no se ha logrado, pues la deforestación continúa aumentando y se concentra cada vez más en la Amazonía, tal y como lo mostramos en la sección 2. No solo esto, sino que dentro del PND 2018-2022 la voluntad del Gobierno Nacional es mantener la deforestación como en el 2017, lo que significa perder 219.973 hectáreas de bosque al año³⁴, equivalente a más de 800.000 hectáreas al final del cuatrienio. Esta meta es totalmente contraria a esta orden de la sentencia, por lo que consideramos que el componente “objetivo” no se cumplió.

En conclusión, es posible afirmar que el cumplimiento de esta orden por parte de las tres instituciones demandadas ha sido bajo, pues cumplieron con solo uno de los ítems: responsables (tabla 4). Por lo demás, no se cumplió con “participantes”, pues no se brindaron las condiciones necesarias para promover y garantizar una participación por parte de las comunidades afectadas, de los accionantes ni de la población en general. Además, frente a “documento” el plan de acción entregado constituye solo un borrador que debe ser revisado por al menos 7 ministros y por el presidente. Tras 8 meses de gobierno no conocemos avances en esta materia. En cuanto a “plazo” no se entregó un documento final en los cuatro meses establecidos ni se solicitó una prórroga. Por último, respecto a “objetivo”, el documento entregado utiliza las líneas de la EICDGB como objetivos específicos y no plantea una hoja de ruta en caso de que al ejecutar el plan no se vean resultados en cuanto a la reducción de la deforestación. Adicionalmente, la meta del PND 2018-2022 en materia de deforestación que se mantenga el número de hectáreas

³⁴ Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

deforestadas en 2017. Esta meta es contraria a la orden de plan de acción y, aunque no ha sido aprobada, consideramos que refleja la voluntad política de no cumplir con esta orden.

Tabla 4. Componentes de la orden 1, cumplimiento de cada uno y nivel de cumplimiento

Componente	Caso específico	Cumplió	Nivel de cumplimiento
1. Responsables	Minambiente, Minagricultura, Presidencia en coordinación con los sectores del SINA	Sí	Bajo
2. Participantes	Accionantes, comunidades afectadas, población interesada en general	No	
3. Plazo	4 meses	No	
4. Documento	Plan de acción	No	
5. Objetivo	Mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM	No	

3.2. Segunda orden: Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas colombiano

La segunda orden de la CSJ en la sentencia STC 4360 de 2018 es la siguiente: “[...] se ordena a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formular en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del presente proveído, con la participación activa de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general, la construcción de un ‘pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano-PIVAC’, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático”³⁵. La orden consta entonces de los siguientes componentes:

Tabla 5. Componentes de la orden 2.

Componente	Caso específico
1. Responsables	Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
2. Participantes	Tutelantes, comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales.
3. Plazo	5 meses
4. Documento	Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC)

³⁵ Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC 4360 de 2018. Radicado No. 11001220300020180031901. MP. Luis Armando Tolosa Villabona.

5. Objetivo	Reducir a cero la deforestación Reducir las emisiones de gases efecto invernadero. Adaptarse al cambio climático a través de estrategias 1. Adoptar medidas para reducir a cero la deforestación. 2. Adoptar medidas para reducir las emisiones de gases efecto invernadero. 3. Establecer estrategias de ejecución nacional, regional y local dirigidas a la adaptación del cambio climático 3.1. Dichas estrategias deben ser de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico.
-------------	---

Según los componentes de la orden, definimos cuatro posibles niveles de cumplimiento. En caso de que la información entregada por el Gobierno cumpla con los 5 criterios, el desempeño es alto. En caso de que cumpla con 3 o 4 de los criterios es medio. En caso de que cumpla con menos de 3 criterios es bajo. En caso de que no cumpla con ninguno de los criterios, es incumplimiento.

Tabla 6. Criterios de cumplimiento para la orden 2.

Nivel de cumplimiento	Criterio
Alto	Documento final del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano-PIVAC- en donde se adoptan medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico. construido con la participación activa de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general
Medio	Documento borrador del PIVAC. Cumple con 3 o 4 de los criterios: responsables, participantes, plazo, documento u objetivo.
Bajo	Documento borrador del PIVAC. Cumple con menos de 3 de los criterios.
Incumplimiento	No responde al requerimiento

Responsables de la segunda orden

Frente al componente “Responsables”, la Presidencia de la República, en la respuesta aportada al expediente de la referencia señala que la Directiva Presidencial No. 05 del 6 de agosto de 2018, establece como deber del Minambiente y las entidades del SINA “liderar, formular y gestionar la formulación de los planes que contrarresten la deforestación en la Amazonía, hagan frente a los efectos del cambio climático, a la par de la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas – PIVAC”³⁶. Dicha orden es reiterada en la directiva No. 10 del 29 de noviembre de 2018 y es la única mención que la Presidencia hace de esta orden.

El Minambiente aportó un documento titulado “Construyendo acuerdos para garantizar la vida del Amazonas colombiano-Avances en torno a la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas colombiano PIVAC”³⁷, de fecha 17 de septiembre de 2018, que contiene ideas sobre la metodología de los talleres que convocó el Minambiente en julio y agosto de 2018. Por su parte, el Minagricultura presentó una

³⁶ Presidencia de la República. Cumplimiento fallo de tutela. OFI18-00094619/IDM110200. 13 de agosto de 2018. Folios 725 a 727.
³⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Construyendo acuerdos para garantizar la vida del Amazonas colombiano-Avances en torno a la construcción del Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano PIVAC. 17 de septiembre de 2018. Folios 352 a 576.

respuesta amplia que contiene varias acciones que está adelantando y no señala cómo estás hacen parte o se articulan con el PIVAC. En ese sentido, si bien tanto Presidencia como los dos Ministerios antes mencionados aportan respuestas sobre la segunda orden, se trata de respuestas muy amplias, que mencionan el PIVAC pero no ahondan en sus componentes ni en su proceso de construcción. Por eso el cumplimiento del primer criterio es bajo.

Plazo para el cumplimiento de la segunda orden

Respecto del segundo elemento de la segunda orden de la CSJ, es decir, el plazo para cumplir la orden, cabe resaltar que en el documento titulado “Construyendo acuerdos para garantizar la vida del Amazonas colombiano-Avances en torno a la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas colombiano PIVAC”³⁸, de fecha 17 de septiembre de 2018, el Minambiente reconoce que “aun cuando cuenta con importantes insumos y avances para la construcción del PIVAC, realizó la petición formal a la honorable Corte Suprema de Justicia, de conceder una prórroga de 10 meses para poder surtir un proceso participativo y de coordinación institucional que le dé bases sólidas tanto al plan de acción como al pacto”³⁹. Tras siete meses de haber hecho tal solicitud en el expediente no consta una respuesta por parte de la CSJ otorgando o negando dicha prórroga, lo que tampoco justifica la inacción del gobierno respecto del cumplimiento de la orden.

Aunque el mismo Minambiente reconoce “que el cumplimiento de la sentencia 4360, y particularmente el PIVAC, constituye una oportunidad histórica para que el país retome un diálogo no concluido sobre el modelo de desarrollo y el modelo de conservación para la Amazonía, que armonice las visiones nacionales, regionales y locales”⁴⁰, durante los últimos ocho meses (desde el último taller convocado por el Minambiente en agosto de 2018) el Minambiente no ha convocado a los accionantes a ninguna reunión para la construcción participativa del PIVAC. Entonces, el requisito del plazo establecido por la orden de la CSJ no se cumple, con lo que el gobierno ignora además la urgencia manifiesta de frenar la deforestación en la Amazonía colombiana, así como el grave aumento de emisiones de gases efecto invernadero asociado a este y sus consecuencias nefastas sobre el cambio climático y las amenazas asociadas que esto supone para los jóvenes accionantes.

Por otro lado, el Minambiente presenta una propuesta de siete fases⁴¹ para la construcción de las órdenes de la Corte, pero no determina el cronograma ni los responsables para el cumplimiento de cada una de las fases. Dos de esas fases hacen referencia al PIVAC:

“Fase 6. Fase de construcción del PIVAC: considera la realización de eventos locales (a nivel de núcleos veredales, simultáneos con la socialización del plan de acción) en coordinación con Colombia Joven, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar e instancias de participación interesadas en la construcción del PIVAC en municipios y núcleos veredales, la articulación con los pactos subregionales PDET, eventos departamentales de suscripción del PIVAC y un evento nacional de lanzamiento.

Fase 7: Implementación Plan de acción y PIVAC: que empezará a nivel nacional, con la inclusión del plan de acción y el PIVAC en el PND 2018-2023[sic]”⁴².

³⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Construyendo acuerdos para garantizar la vida del Amazonas colombiano-Avances en torno a la construcción del Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano PIVAC. 17 de septiembre de 2018. Folios 352 a 576.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.* Folio 362.

⁴¹ El Minambiente propone entre dichas fases las siguientes: 1. Aprestamiento y coordinación institucional, 2. Diagnóstico y construcción participativa de Plan de acción y el PIVAC, 3. Fase de construcción del PIVAC, 4. Sistematización, 5. Consolidación de la propuesta, 6. Socialización de la propuesta de pacto y 7. Suscripción del PIVAC.

Frente a estas es preciso señalar primero que contrario a lo que establece la CSJ, el Minambiente no contempla nuestra participación como accionantes en la Fase 6 para la construcción del PIVAC. Segundo, el Ministerio establece que la implementación del PIVAC empezará con su inclusión en el PND 2018-2022. En contraste, al estudiar detenidamente el contenido del PND 2018-2022, en ninguno de sus apartados se contempla la construcción del PIVAC. En consecuencia, es posible afirmar que el segundo componente de la orden, es decir, el plazo, no es cumplido por los demandados.

Participación en el cumplimiento de la segunda orden

Sobre el tercer elemento que compone la orden de la CSJ, es decir, los participantes, es preciso aclarar que el Minambiente afirma que “para la realización de los talleres se coordinó con los accionantes (Dejusticia) para acordar la metodología, las fechas de convocatoria y en general la realización de toda la ruta de implementación”⁴³. Si bien los accionantes participamos en la coordinación de la metodología y las fechas de convocatoria de los seis talleres, no dependió de nosotros la definición del número de talleres, ni el lugar donde se realizaron, ni tampoco participamos en la “realización de toda la ruta de implementación”⁴⁴ de la sentencia que plantea el Minambiente y que desconocemos un año después de haber sido emitido el fallo de la CSJ.

Tras delegar la Presidencia la función de liderar la formulación del PIVAC en el Minambiente, la respuesta de este último señala que “para que haya una participación efectiva de las comunidades afectadas e interesadas, todavía hace falta una mayor participación a nivel local, donde no es fácil llegar por tratarse de poblaciones dispersas en zonas que presentan problemas de seguridad. De hecho, en los talleres realizados, las comunidades que participaron exigieron que se realice la socialización del plan de acción en el nivel local, como condición para construir el PIVAC”⁴⁵. Como accionantes que participamos en los talleres regionales, convocados por el Minambiente, podemos asegurar que la solicitud de las comunidades era la socialización de la sentencia de la CSJ y no como lo afirma el Minambiente la socialización del plan de acción. Por el contrario, la condición de las comunidades es que tanto el plan de acción como el PIVAC se construyan a nivel local. Por su parte, el Minagricultura aportó una respuesta sucinta en la que menciona, como recordaremos más adelante, un espacio virtual destinado a recoger ideas para la construcción del PIVAC. Es posible afirmar que los responsables aportaron respuestas muy generales que no responden a la pregunta concreta sobre la construcción del Pacto Intergeneracional sino que dan cuenta de acciones aisladas que agrupan como parte del supuesto cumplimiento de la acción.

Adicionalmente, afirma el Minambiente que dentro de la ruta de cumplimiento de la sentencia se propone realizar un proceso de participación en tres pasos⁴⁶: 1. Diálogo con actores, la identificación de información sobre causas, agentes y actores involucrados, 2. Socialización de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y 3. Recopilación de insumos iniciales para la construcción del PIVAC y del plan de acción. Al respecto, es preciso mencionar que la socialización de la EICDGB no fue bien recibida por las comunidades que participaron en los seis talleres regionales de julio y agosto pues no fueron incluidos en la formulación de la misma. Asimismo, destacamos que para el paso de

⁴² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Construyendo acuerdos para garantizar la vida del Amazonas colombiano-Avances en torno a la construcción del Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano PIVAC. 17 de septiembre de 2018. Folio 354.

⁴³ *Ibíd.* Folio 363.

⁴⁴ *Ibíd.* Folio 363.

⁴⁵ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Construyendo acuerdos para garantizar la vida del Amazonas colombiano-Avances en torno a la construcción del Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano PIVAC. 17 de septiembre de 2018. Folios 352 a 576.

⁴⁶ *Ibíd.* Folio 383.

recopilación de insumos para el PIVAC el Minambiente no establece responsables ni fechas ni un plan para realizar dicha recopilación.

Además, el Minambiente se pronuncia sobre la participación de la sociedad civil y población interesada en general y establece que “entendiendo que generar una representación en términos de vocería desde la sociedad civil puede ser incierto porque los procesos de coordinación y organización pueden variar en su desarrollo en la región, se propone que para esta comunidad se pueda utilizar medios virtuales de comunicación para recibir información”⁴⁷. Sobre este punto es entendible que sea utilizado un medio virtual para abrir la participación a la mayor cantidad de personas interesadas, pero consideramos que la participación de la sociedad civil no debe limitarse únicamente a espacios virtuales. De limitarse de esa manera, se desconocería la realidad de la Amazonía y de muchas regiones del país donde la conectividad a internet es precaria y en muchos casos nula.

Por su parte, el Minagricultura aporta en su respuesta de cumplimiento la agenda de cada uno de los talleres que se realizaron entre julio y agosto de 2018 y respecto del PIVAC señala que “como mecanismo participativo que facilitara el acceso de los jóvenes, mujeres, estudiantes, académicos y la comunidad en general a la construcción del plan de acción y que contribuyera al Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano PIVAC, ordenado en la sentencia, se habilitó en la página web del Minagricultura <https://www.minagricultura.gov.co/sitepages/pivac.aspx> un espacio de participación activa, invitando a la comunidad interesada, a participar dinámicamente con sus propuestas las cuales contribuirán significativamente en la construcción del proceso”⁴⁸. Respecto de dicho sitio web el Minagricultura no informa sobre la cantidad y contenido de los comentarios que ha recibido respecto del PIVAC ni cómo los incorporará a este. Por último, el Minagricultura afirma que el PIVAC “se articulará con el documento CONPES en elaboración, denominado ‘control de la deforestación y gestión de los bosques para fomentar el desarrollo local sostenible, mediante la gestión forestal, la articulación institucional y el control territorial’”⁴⁹. Al respecto, no establece cómo se realizará dicha articulación, cómo será la participación de los accionantes en la misma ni el cronograma para que esto ocurra.

Limitar la participación de los jóvenes accionantes a cinco talleres regionales o al envío de opiniones al hipervínculo del Minagricultura es desconocer la necesidad real de un pacto intergeneracional para proteger la vida de la Amazonía. Asimismo, limitar esa participación desconoce los principios rectores de la legislación ambiental y de la Constitución Ecológica que guiaron la acción de tutela radicada por los veinticinco jóvenes y que fueron acogidos por la CSJ en su decisión: principio de participación, principio de equidad intergeneracional, principio de solidaridad, principio de precaución y principio del interés superior del menor. Entonces respecto del componente participación debemos resaltar que hay incumplimiento, pues aunque los accionantes participamos en 6 talleres convocados por el Minambiente (uno nacional y cinco regionales), en dichos talleres no se construyó el PIVAC y el Minambiente en los últimos 8 meses no nos ha convocado a participar en la construcción del mismo como lo ordena la CSJ. Se trata de un incumplimiento, pues como su nombre lo indica la construcción del pacto debe ser intergeneracional, es decir, debe integrar las visiones de personas de distintas generaciones, en especial de los jóvenes accionantes que somos quienes viviremos los peores efectos y consecuencias del aumento de las emisiones de gases efecto invernadero y por ende del cambio climático. Además, no debe olvidarse que la orden de la CSJ incluye a otros actores como son las comunidades afectadas, organizaciones científicas y grupos de investigación ambiental de quienes no

⁴⁷ Ibíd. Folio 385.

⁴⁸ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Informe de avance de cumplimiento de la sentencia STC 4360-2018. Radicado No. 20181130182231. 22 de agosto de 2018. Folio 228.

⁴⁹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Informe de avance de cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2018. Radicado No.20181130256891. 13 de noviembre de 2018. Folio 708.

consta que hayan sido convocados para participar en la construcción de PIVAC, según las respuestas que dieron los demandados.

Documento requerido por la CSJ en la segunda orden

En lo que respecta al cuarto elemento que integra la orden de la CSJ, es decir, el documento del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas colombiano (PIVAC), el Minambiente, en la respuesta aportada el 17 de septiembre de 2018, señala que “Dejusticia por su parte, elaboró un documento borrador con la propuesta de PIVAC que aborda considerandos, recoge principios y desarrolla compromisos que involucran al Estado en su conjunto. Este documento servirá como punto de partida y borrador de discusión, junto con los insumos recogidos en los talleres realizados, hasta consolidar un pacto articulado a otros pactos que están ocurriendo en la región”⁵⁰. Al respecto, es preciso poner de presente que ni los accionantes ni César Rodríguez Garavito, representante legal de los 25 jóvenes, fuimos consultados respecto del envío de dicho documento a la CSJ. Nunca fue solicitada nuestra autorización sobre el envío de ese documento que claramente dice en su encabezado “No circular”, “propuesta de borrador” y que aún se encuentra en construcción. Desde que enviamos dicho documento borrador propuesto por los accionantes al Minambiente el día 3 de julio de 2018 no hemos recibido ningún comentario por parte del Gobierno ni sobre su estructura, ni del contenido propuesto. Por eso, no deja de sorprendernos que sea presentado como parte del cumplimiento de una de las órdenes. Como autores de dicho documento aclaramos que como su mismo título lo indica es un borrador, que no pretende hacer las veces de PIVAC definitivo sino que únicamente contiene las ideas que tenemos los accionantes sobre qué debería contener un PIVAC y que aún no integra la visión de las comunidades locales con quienes es preciso construir el PIVAC ni de las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambiental.

Además, el Minambiente señala que como resultado de un taller realizado entre el 3 y el 5 de septiembre “se logró precisar los lineamientos generales y conceptuales de base para la formulación del PIVAC”⁵¹, en la misma línea del punto anterior, dichos lineamientos generales y conceptuales de base no fueron discutidos con los accionantes ni con las comunidades interesadas y no solo no fueron discutidos con nosotros sino que tampoco fueron aportados en la respuesta del Minambiente a la CSJ. De la misma forma, la afirmación del Minambiente según la cual “[E]l PIVAC debe construirse sobre el modelo de ordenamiento y de desarrollo territorial para la región. El Modelo de Ordenamiento Territorial para la Amazonía – MOTRA, que se viene construyendo con el apoyo del programa Visión Amazonía del MADS, debe ser el insumo junto con el Plan de Acción previsto en la sentencia, para convocar, discutir y acordar el Pacto Intergeneracional con los distintos actores, incluyendo todos aquellos generadores de motores de deforestación y degradación de bosques”⁵² no fue una idea discutida en ninguno de los talleres a los que fuimos convocados los accionantes.

En el documento aportado el Minambiente explica extensamente la metodología que planea usar en la construcción del PIVAC y señala que “de acuerdo con el Decreto 893 de 2017, mediante el cual la Agencia de Renovación del Territorio coordina y lidera la construcción y formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, [...] se promovieron reuniones con comunidades locales para generar acuerdos que conlleven tal finalidad. Estos insumos se integran con este pacto, con el fin de articular la gestión del Estado desde diversas entidades del orden nacional”⁵³. Aunque anuncia que se realizaron

⁵⁰ *Ibíd.* Folio 363.

⁵¹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Construyendo acuerdos para garantizar la vida del Amazonas colombiano-Avances en torno a la construcción del Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano PIVAC. 17 de septiembre de 2018. Folios 352 a 576.

⁵² *Ibíd.* Folios 354 y 355.

⁵³ *Ibíd.* Folio 407.

dichos talleres, a estos no fuimos convocados los accionantes y el Minambiente no informa ni las fechas ni los lugares en los que fueron realizados, no menciona quiénes participaron ni las conclusiones a las que llegaron en los mismos, ni cómo éstas se armonizan con el PIVAC. Por estas razones es posible afirmar el incumplimiento del cuarto elemento de la orden de la CSJ.

Objetivo que debe cumplir el PIVAC

Sobre el último componente de la orden, es decir, el objetivo del PIVAC, la CSJ estableció por lo menos tres: reducir a cero la deforestación, reducir las emisiones de gases efecto invernadero y adaptarse al cambio climático a través de estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico. De las respuestas de las entidades demandadas no es posible establecer cuáles son las estrategias que estarán contenidas en el PIVAC a los distintos niveles y de acuerdo con los distintos tipos que establece la CSJ, por esta razón es posible afirmar el incumplimiento de la delimitación del objetivo del PIVAC por parte de los demandados.

En la siguiente tabla presentamos un resumen del nivel de cumplimiento de cada uno de los elementos que integran la orden de la CSJ.

Tabla 7. Componentes de la orden 2, cumplimiento de cada uno y nivel de cumplimiento

Componente	Caso específico	Cumplió	Nivel de cumplimiento
1. Responsables	Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Sí	Bajo
2. Participantes	Tutelantes, comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales.	No	
3. Plazo	5 meses	No	
4. Documento	Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC)	No	
5. Objetivo	Reducir a cero la deforestación Reducir las emisiones de gases efecto invernadero. Adaptarse al cambio climático a través de estrategias 1. Adoptar medidas para reducir a cero la deforestación. 2. Adoptar medidas para reducir las emisiones de gases efecto invernadero. 3. Establecer estrategias de ejecución nacional, regional y local dirigidas a la adaptación del cambio climático 3.1. Dichas estrategias deben ser de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico.	No	

En conclusión, es posible afirmar el cumplimiento bajo de la segunda orden por parte de los accionados, esto por cuanto aportaron un borrador de PIVAC que fue el elaborado por los

25 accionantes, que es un documento en construcción sobre el que no nos solicitaron autorización para anexarlo y que solo integra la perspectiva de los accionantes pero sobre el que hace falta una construcción participativa con las comunidades locales. Las respuestas del Minambiente y del Minagricultura mencionan una serie de planes que tienen para la construcción del PIVAC de manera muy amplia y sin un cronograma de trabajo que incluya a los accionantes, a las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales y la población interesada en general. Asimismo, es importante resaltar que el Minambiente incumple el plan que anuncia sobre la inclusión del PIVAC en el PND 2018-2022, así como impulsar la inclusión del PIVAC en el Conpes de deforestación. Cabe destacar, también, que ninguno de los accionados se pronuncia sobre los objetivos del PIVAC ni incluye un plan para cumplirlos.

3.3. Tercera orden: Los municipios de la Amazonía deben actualizar e implementar sus Planes de Ordenamiento Territorial

La tercera orden de la CSJ es “a todos los municipios de la Amazonía colombiana realizar en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del presente proveído, actualizar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial, en lo pertinente, deberán contener un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático”⁵⁴. Es decir, que la orden se compone de los siguientes ítems (tabla 8)

Tabla 8. Componentes de la orden 3.

Componente	Caso específico
1. Responsables	Todos los municipios de la Amazonía colombiana
2. Participantes	No aplica
3. Plazo	5 meses
4. Documento	‘POT actualizado y plan de acción de reducción cero de la deforestación cero en su territorio con estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico dirigidas a la adaptación del cambio climático
5. Objetivo	No aplica

Para analizar el cumplimiento de la misma es necesario antes definir cuáles son los municipios de la Amazonía colombiana, para lo que tomaremos la información del Instituto Sinchi en la que se define que la región “comprende los territorios completos de seis departamentos: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, y una fracción de los siguientes cuatro: Vichada (sur del municipio de Cumaribo); Meta (territorio completo de La Macarena y fracción de los municipios de Mapiripán, Mesetas, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa); Cauca (fracción del municipio de San Sebastián y el territorio completo de Piamonte y Santa Rosa); y Nariño (fracción de los municipios de Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Potosí y Puerres)”⁵⁵, lo que significa un total de 81 municipios.

Es importante resaltar que de los 81 municipios 14 fueron demandados debido a la persistencia de las AT-D en su jurisdicción (Tabla 9). Sin embargo, dentro de las

⁵⁴ M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.
⁵⁵ Instituto SINCHI. Amazonía político administrativa. S.f. [Disponible en <https://sinchi.org.co/division-politico>]. Recuperado el 30 de marzo de 2019

competencias del juez de tutela, este verificó que la forma más efectiva de amparar nuestros derechos era ampliando la orden a todos los municipios de la Amazonía colombiana. En la tabla que presentamos a continuación se evidencia el lugar que los 14 municipios demandados ocupan dentro de los 24 municipios con más AT-D para el cuarto trimestre de 2018 según el IDEAM⁵⁶, donde se refleja que un año después de la sentencia 12 municipios continúan presentando una elevada deforestación en su territorio.

Tabla 9. Municipios accionados y posición en el ranking de los 24 municipios con mayor AT-D para el cuarto trimestre de 2018.

Municipios accionados	Posición en el ranking de AT-D del cuarto trimestre de 2018
Calamar	8
Cartagena del Chairá	1
El Retorno	11
Florencia	NA
La Macarena	7
Miraflores	NA
Puerto Guzmán	4
Puerto Leguízamo	14
Puerto Rico	13
San José del Guaviare	5
San Vicente del Caguán	2
Solano	3
Uribe	10
Vistahermosa	17

De las 10 gobernaciones con jurisdicción en la Amazonía, tan solo Caquetá y Guaviare enviaron información a la CSJ sobre el cumplimiento de la sentencia. En primer lugar, la gobernación de Caquetá solicita una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2019 para todos los municipios de su jurisdicción⁵⁷, debido a que i) la actualización de los planes no estaba incluida en los Planes de Desarrollo, por lo que deben actualizarlos, ii) para la actualización se requieren en promedio quinientos millones de pesos que no se tienen contemplados en los presupuestos municipales al haber sido aprobados el año anterior y iii) la celebración de un contrato para hacer estas actualizaciones no está contemplado en el Plan Operativo Anual de Inversiones y Plan de Acción 2018⁵⁸. Frente a dicha solicitud, no contamos con evidencia sobre el otorgamiento de esta prórroga por parte del Tribunal. Por su parte, la gobernación del Guaviare envió el 13 de agosto de 2018 un informe en el que manifiesta un avance del 5% en “orientar ajuste a POT municipales”⁵⁹ sin hacer solicitud de prórroga. Por lo anterior, para hacer el análisis de cumplimiento no tomaremos la información

⁵⁶ IDEAM. 17 Boletín de detección temprana de deforestación. Cuatro trimestre de 2018. [Disponible en http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023856/17_BoletinAT-D.pdf]. Recuperado el 30 de marzo de 2019

⁵⁷ Gobernación de Caquetá. Solicitud de prórroga para el cumplimiento de la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial. 11 de septiembre de 2018. Folio 2.

⁵⁸ Ibíd. Folios 1 y 2

⁵⁹ Gobernación del Guaviare. Informe avance cumplimiento Sentencia STC-4360-2018. 8 de agosto de 2018. Folio 733.

otorgada por las gobernaciones sino por los municipios, ya que no se tiene certeza de que la solicitud del Caquetá haya sido concedida y la gobernación del Guaviare no pidió un plazo adicional para el cumplimiento.

Como se mostró en la tabla 8, en esta orden aplican únicamente tres ítems, pues no tiene un componente de “participantes” ni de “objetivo”. Por esta limitación sumada al hecho de que aplica para 81 municipios y a que el componente “documento” se compone de dos partes (actualización del POT y un plan de acción con estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico) optamos por crear categorías intermedias para analizar el cumplimiento de la misma, basándonos en los documentos que se debían entregar.

Lo anterior, pues era posible que, dentro del plazo de cinco meses, los municipios cumplieran con una de las dos partes del componente “documento”, bien sea la actualización del POT o el plan de acción. Por lo tanto, para establecer el cumplimiento utilizaremos cinco niveles de verificación como mostramos en la tabla 10. Allí consideramos el avance de los dos documentos (medio-alto), de solo uno de ellos con mención al otro (medio) o de solo uno de ellos sin mención al otro (bajo).

Tabla 10. Criterios de cumplimiento para la orden 3.

Nivel de cumplimiento	Criterio
Alto	Entregó un POT actualizado y este incluye un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarca estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático. Está en implementación.
Medio-alto	Entregó avances del POT actualizado y un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio. Dicho plan no abarca estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.
Medio	Entregó un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio sin estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático. En dicho plan se contempla la actualización del POT.
Medio-bajo	Entregó avances en uno de los dos componentes de la orden: el plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarca estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático la actualización del POT.
Bajo	Tomó algunas acciones para frenar la deforestación. No incluyó plan de acción ni actualización del POT.
Incumplimiento	No responde el requerimiento.

Cumplimiento alto

Ninguno de los municipios hizo entrega completa del POT incluyendo un plan de acción para frenar la deforestación, por lo que a continuación presentamos el cumplimiento de los distintos municipios según cada uno de los niveles a partir de “medio-alto”.

Cumplimiento medio-alto

En esta categoría se encuentran seis municipios: San José del Guaviare (Guaviare) y Milán (Caquetá) están a la espera de sus respectivas autoridades ambientales para avanzar con los POT, Solano (Caquetá) y Solita (Caquetá) solicitaron un plazo adicional por la falta de recursos, Morelia (Caquetá) expresó que está en fase precontractual para actualizar el POT y Cartagena del Chairá (Caquetá) afirmó avances en esta materia. Además, todos ellos

aportaron en sus respuestas planes de acción, aunque estos no necesariamente cumplen con los lineamientos de la orden, como mostramos a continuación.

El municipio de San José del Guaviare⁶⁰ manifestó que todos los municipios del departamento suscribieron el Convenio Marco de Cooperación con la Gobernación de Guaviare en 2014 para ajustar los POT. En el caso particular de San José del Guaviare en diciembre de 2017 recibió por parte de la gobernación su Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y ante la decisión de la CSJ determinó los vacíos de dicho documento y definió que era fundamental contar con las Determinantes Ambientales actualizadas, expedidas por la CDA. No obstante, manifestó que “la actualización debió quedar en espera hasta que no se contara con este insumo fundamental, dado que la totalidad del territorio del departamento del Guaviare, y por tanto de nuestro municipio, pertenece a alguna categoría de ordenamiento ambiental y por tanto, tiene asociada una Determinante Ambiental”⁶¹. La alcaldía considera que el PBOT ajustado podía ser entregado al Concejo en marzo de 2019⁶² y anexó su plan de acción. Sin embargo, este plan no incluye un cronograma ni indicadores de medición. Además, dentro del expediente no se encontró evidencia de la entrega del documento final.

El caso del municipio de Milán⁶³ (Caquetá) es similar porque celebró un contrato⁶⁴ para formular y actualizar su Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) pero manifestó que no ha recibido respuesta por parte de Corpoamazonía para incluir los Estudios Básicos de Amenazas al EOT. Además, expresó que tiene avances en la construcción del “Plan de Acción de Reducción Cero de Deforestación”, aunque no anexó documentos para probarlo.

Por su parte, los municipios de Solano⁶⁵ y Solita⁶⁶ en Caquetá enviaron sus planes de acción y solicitaron un plazo adicional para los POT, debido a la falta de recursos. En el caso de Solano⁶⁷, solicita plazo hasta junio de 2019, mientras que en el caso de Solita es de un año más⁶⁸. Vale la pena resaltar que ninguno de los planes de acción incluye un cronograma ni indicadores.

A su vez, el municipio de Morelia⁶⁹ expresó que “adelanta un proceso de contratación, el cual se encuentra en la fase precontractual, para realizar la formulación del Plan de Acción

⁶⁰ Alcaldía Municipal San José del Guaviare. Expediente 110012209000201800213//stc 4360/2018. 13 de septiembre de 2018. Folio 579.

⁶¹ *Ibíd.* Folio 581.

⁶² *Ibíd.* Folio 581.

⁶³ La alcaldía del municipio de Milán envió el “Informe de cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2019” el día 6 de septiembre de 2018. Alcaldía de Milán. Informe de cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2019. 6 de septiembre de 2019. Folio 78.

⁶⁴ Alcaldía de Milán. Informe de cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2019. 6 de septiembre de 2019. Folio 78.

⁶⁵ A través de la carta “Respuesta informe parcial STC 4360-2018 radicado 11001-22-03-000-2018-031901”. Alcaldía de Solano. Respuesta informe parcial STC 4360-2018 radicado 11001-22-03-000-2018-031901. 5 de septiembre de 2018. Folio 19.

⁶⁶ A través de la carta “Cumplimiento a la STC-4360 del 5 de abril de 2019”. Alcaldía de Solita. Cumplimiento a la STC-4360 del 05 de abril 2018. 10 de septiembre de 2019. Folio 272.

⁶⁷ La alcaldía del municipio de Solano expresó que su municipio es el segundo con una mayor extensión a nivel nacional con 43.112 km y que “para el municipio la actualización del EOT resulta altamente costoso, y al momento no contamos con los recursos disponibles en el presupuesto global, se tiene estipulado que la realización del documento tiene un costo aproximado de \$600.000.000.00. En este contexto no encontramos buscando recursos con ONGS Internacionales para su financiación (...) esperamos tener el EOT actualizado al terminar junio de 2019”.

⁶⁸ “Debido a la falta del de (sic) recursos de esta jurisdicción no se han implementado mas (sic) acciones que contrarresten estas practicas (sic), por tanto respetuosamente solicito a la Honorable Sala Civil de la Corte Suprema De Justicia, que conceda al municipio de solita Caquetá plazo para implementar más medidas con relación a este preocupante tema, plazo solicitado de ser posible un año mas (sic) debido a las circunstancias que el municipio presenta”. Alcaldía de Solita. Cumplimiento a la STC-4360 del 05 de abril 2018. 10 de septiembre de 2019. Folio 272

⁶⁹ La alcaldía del municipio de Morelia envió el 6 de septiembre de 2018 el Informe de cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2019. Alcaldía de Morelia. Informe de cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2019. 6 de septiembre de 2018. Folio 99.

de Reducción Cero de la Deforestación, (...); el cual se integrará al Esquema de Ordenamiento Territorial cuando se realice la actualización correspondiente”⁷⁰ y presentó las acciones que ha tomado encaminadas a reducir la deforestación.

Por su parte, la alcaldía del municipio de Cartagena del Chairá⁷¹ expresó que “ha respondido a las obligaciones y compromisos adquiridos en la STC 4360, dando cumplimiento a la formulación del plan de acción y avanzó en lo concerniente a la actualización del Esquema de Ordenamiento territorial”⁷². Sin embargo, el plan de acción anexo es un documento en el que no se especifica un cronograma ni las entidades responsables o indicadores. Además, no adjunta información para verificar los procesos que se han adelantado para la contratación, formulación, licitación, actualización e implementación del plan de acción.

Consideramos que todos estos municipios tienen un nivel de cumplimiento medio-alto, pues han avanzado en la actualización de su instrumento de ordenamiento territorial, así como en planes de acción de reducción a cero de la deforestación en su jurisdicción. Sin embargo, no en todos los casos se tienen estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico.

Cumplimiento medio

En esta categoría se encuentran dos municipios de Caquetá: El Doncello y Valparaíso. Este último envió un plan de acción en el que se contempla el EOT, mientras que El Doncello delegó esta tarea al Comité Técnico Local para el Control de la Deforestación sin mostrar avances del mismo.

El municipio de Valparaíso envió el “Informe de Cumplimiento Fallo de Tutela”⁷³ en el que se anexa el plan de acción para reducir la deforestación y el proyecto de acuerdo No. 010-05-septiembre del 2018 “por medio del cual se implementan medidas estratégicas, preventivas, correctivas, pedagógicas de inspección, vigilancia y control sobre los recursos naturales renovables en el municipio de Valparaíso, Caquetá”. En este se evidencia en la línea de acción “revisión y actualización del marco normativo y jurídico vigente” que el EOT está pendiente de actualizar⁷⁴ y que la línea de acción “formular el Esquema de Ordenamiento Territorial Municipal para Lograr un desarrollo Sostenible y Seguro, que atienda las determinantes ambientales y de Patrimonio cultural y que Promueva acciones preventivas” está “para ejecutar”⁷⁵.

El municipio de El Doncello, Caquetá⁷⁶ creó a través del Decreto Municipal no. 073 de 2019 el Comité Técnico Local para el Control de la Deforestación⁷⁷ e incluyó dentro de sus funciones “Gestionar la inclusión del plan de Acción para contrarrestar la deforestación en los instrumentos de planificación del municipio (Plan de Desarrollo, Esquema de Ordenamiento Territorial, Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, Plan Municipal de Gestión del Riesgo y Estrategia de Respuesta) en las demás instancias pertinentes en asuntos ambientales del municipio (...)”⁷⁸. Sin embargo, en los documentos no se encontró información sobre la actualización del EOT, ni de la hoja de ruta para

⁷⁰ Ibíd. Folio 100.

⁷¹ Envío el “informe Sentencia STC 4360 de 2018” el 6 de septiembre de 2018. Alcaldía de Cartagena del Chairá. Informe Sentencia STC 4360 de 2018. 6 de septiembre de 2018. Folio 272.

⁷² Ibíd. Folio 272.

⁷³ Municipio de Valparaíso. Informe de Cumplimiento Fallo de Tutela. 5 de septiembre de 2018. Folio 86

⁷⁴ Ibíd. Folio 92.

⁷⁵ Ibíd. Folio 92.

⁷⁶ La alcaldía del municipio de Doncello envió el “Informe sobre los avances en cumplimiento de Orden Judicial” el 30 de junio de 2015. Folio 27.

⁷⁷ Ibíd. Folio 32.

⁷⁸ Ibíd. Folio. 34.

alcanzar este objetivo. Tampoco se incluyó el plan de acción como se dice en el texto, por lo que no se puede verificar su existencia.

Consideramos que el nivel de cumplimiento de estos municipios es medio, pues dentro de sus estrategias para frenar la deforestación han incluido la actualización de sus instrumentos de ordenamiento territorial.

Cumplimiento medio-bajo

En esta categoría se encuentran cinco municipios: San Vicente del Caguán (Caquetá), Orito (Putumayo) y Puerto Guzmán (Putumayo) enviaron planes de acción sin hacer mención a la actualización de sus instrumentos de ordenamiento territorial. Por su parte, Florencia (Caquetá) expresó que tiene un plan de acción pero no adjuntó los documentos. Finalmente, Miraflores (Guaviare) se refirió al EOT pero no incluyó el plan de acción.

El municipio de San Vicente del Caguán⁷⁹ envió un plan de acción dentro del que no se contempla la actualización de su instrumento de ordenamiento territorial pero que incluye actividades, responsables y un cronograma. Así es el caso de los municipios de Orito⁸⁰ y Puerto Guzmán⁸¹.

Similar es el caso del municipio de Florencia⁸² que presentó el proyecto de acuerdo “por medio del cual se implementan medidas estratégicas preventivas, correctivas y pedagógicas e inspección, vigilancia y control sobre los recursos naturales renovables en el municipio de Florencia, Caquetá”⁸³ y mencionó que “se adelantan gestiones a través del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano – PIVAC mediante el cual se adoptan las medidas correspondientes para reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero a nivel territorial”⁸⁴. Sin embargo, no adjunta documentos para probar estas afirmaciones.

Por último, está el municipio de Miraflores⁸⁵ que expresó en referencia al EOT que “se suscribió en el 2014 el Convenio 932 con la Gobernación y las demás administraciones municipales del Departamento para la formulación de los documentos de revisión y ajuste, los cuales se concluyeron en proceso para iniciar la etapa de formalización en enero del presente año, a punto de radicarlo recibimos el oficio de la CDA que nos orienta a ajustar los documentos correspondientes en el marco de la STC 4360 de 2018”⁸⁶ por lo que inició un proceso con el Minambiente y demás alcaldías para construir una hoja de ruta para hacer los cambios pertinentes en el EOT. Además, anexó el plan de inversión para dar cumplimiento a la sentencia con ítems de duración de hasta 15 meses. Sin embargo, no solicita prórroga ni presenta el plan de acción.

⁷⁹ Envío la “remisión de acciones realizadas en cumplimiento a lo ordenado por la sentencia 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia” el 5 de septiembre de 2018 con 14 anexos. Alcaldía de San Vicente del Caguán. Remisión de acciones realizadas en cumplimiento a lo ordenado por la sentencia 4360 de 2018 de la corte suprema de justicia” el 5 de septiembre de 2018. 5 de septiembre de 2018. Folio 112.

⁸⁰ Despacho municipal municipio de Orito. Respuesta al requerimiento – Registro E-2018-255163. 14 de noviembre de 2017. Folio 710.

⁸¹ Presentó las actividades de tipo preventivo, correctivo y pedagógico que ha adelantado para frenar la deforestación en la región. En estas actividades hace mención a algunas que datan de antes de la sentencia, pues fueron ejecutadas en el año 2016 o 2017. Además, no se hace mención al EOT. Adicionalmente anexa el documento “cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia 4360-2018” en el que agrega actividades a corto y mediano plazo, sin mencionar el EOT. Alcaldía municipal de Puerto Guzmán. Respuesta a la STC 4360 de 2018. 18 de septiembre de 2018. Folio 641.

⁸² La alcaldía de Florencia informó las acciones adelantadas por la administración a través de la carta Acción de tutela cumplimiento de fallo. S.f Folio 698.

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ Envío el “Informe de avance en cumplimiento de la sentencia STC 4360-2018, emanada de la Corte Suprema de Justicia, del cinco (5) de abril de 2018. envió el “Informe de avance en cumplimiento de la sentencia STC 4360-2018, emanada de la Corte Suprema de Justicia, del cinco (5) de abril de 2018

⁸⁶ *Ibíd.* Folio 880.

Consideramos que el nivel de cumplimiento de estos municipios es medio-bajo, pues presentan avances en solo uno de los dos componentes de la orden, bien sea el plan de acción o la actualización del instrumento de ordenamiento territorial.

Cumplimiento bajo

La alcaldía municipal de San José de la Fragua⁸⁷ presentó seis acciones que tomó para dar cumplimiento a la sentencia STC 4360 de 2018 para mitigar la deforestación. Ninguna de ellas es la actualización del EOT ni se encuentran articuladas dentro de un documento con una hoja de ruta que pueda ser considerado como el plan de acción para reducir la deforestación que cumpla con el tipo de medidas establecidas por la CSJ. Por lo anterior, consideramos que el cumplimiento es bajo.

Incumplimiento

A continuación presentamos el listado de los 67 municipios que no enviaron ningún tipo de avance a la CSJ por jurisdicción: i) los 11 municipios del departamento del Amazonas: El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Leticia, Miriti-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño, Puerto Santander y Tarapacá, ii) los 3 municipios del Cauca con jurisdicción en la Amazonía: San Sebastián, Piamonte y Santa Rosa, iii) los 9 municipios del Guainía: Barranco Mina, Cacahual, Inírida, La Guadalupe, Mapiripana, Morichal, Pana pana, Puerto Colombia y San Felipe, iv) los 9 municipios del Meta: La Macarena, Mapiripán, Mesetas, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vista Hermosa, v) los 6 municipios de Nariño con jurisdicción en la Amazonía: Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Postosí y Puerres, vi) los 6 municipios del Vapúes: Caruru, Mitú, Pacoa, Papunahua, Taraira y Yavaraté, vii) los 4 municipios del Vichada: Cumaribo, la Primavera, Puerto Carreño y Santa Rosalía, viii) 6 municipios de Caquetá: Albania, Belén de los andaquies, Curillo, El Paujil, La Montañita y Puerto Milán, ix) 2 municipios de Guaviare: Calamar, El Retorno y x) 11 municipios de Putumayo: Colón, Mocoa, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Leguízamo, San Francisto, San Miguel Santiago, Sibundoy, Valle del Guamuez, Villagarzón. Todos estos incumplieron con la orden de la CSJ.

En conclusión, el nivel de cumplimiento de esta orden difiere entre los 81 municipios (tabla 11). Seis de ellos tuvieron un cumplimiento medio-alto, pues entregaron avances en la actualización del POT. Dos de ellos tuvieron un cumplimiento medio, pues dentro del plan de acción hacen mención al EOT o le delegaron esta tarea a otro órgano. Cinco de ellos tuvieron un cumplimiento medio-bajo, ya que mostraron avances en solo una de las dos partes del componente “documento”, bien sea el POT actualizado o el plan de acción. Uno de ellos tuvo un cumplimiento bajo por tomar acciones aisladas para reducir la deforestación. Por último, 67 de ellos incumplieron, pues no manifestaron acciones para cumplir con la orden. Sin embargo, ninguno de los 81 municipios cumplió la orden a cabalidad.

⁸⁷ Envío el informe de cumplimiento el día 21 de septiembre de 2018. Alcaldía de San José de la Fragua. Informe de la sentencia STC 4360 de 2018. 6 de septiembre de 2018. Folio 582.

Tabla 11. Criterios de la orden 3 y nivel de cumplimiento.

Nivel de cumplimiento	Criterio	Municipios
Alto	Entregó un POT actualizado y este incluye un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarca estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático. Está en implementación.	Ninguno
Medio-alto	Entregó avances del POT actualizado y un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio. Dicho plan no abarca estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.	San José del Guaviare (Guaviare), Milán (Caquetá), Solano (Caquetá), Solita (Caquetá), Morelia (Caquetá) y Cartagena del Chairá (Caquetá)
Medio	Entregó un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio sin estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático. En dicho plan se contempla la actualización del POT.	El Doncello y Valparaíso (Caquetá)
Medio-bajo	Entregó avances en uno de los dos componentes de la orden: el plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarca estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático la actualización del POT.	San Vicente del Caguán (Caquetá), Orito (Putumayo), Puerto Guzmán (Putumayo), Florencia (Caquetá) y Miraflores (Guaviare)
Bajo	Tomó algunas acciones para frenar la deforestación. No incluyó plan de acción ni actualización del POT.	San José de la Fragua, Caquetá
Incumplimiento	No responde el requerimiento.	i) los 11 municipios del departamento del Amazonas: El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Leticia, Miriti-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño, Puerto Santander y Tarapacá ii) los 3 municipios del Cauca con jurisdicción en la Amazonía: San Sebastián, Piamonte y Santa Rosa iii) los 9 municipios del Guainía: Barranco Mina, Cacahual, Inírida, La Guadalupe, Mapiripana, Morichal, Pana pana, Puerto Colombia y San Felipe iv) los 9 municipios del Meta: La Macarena, Mapiripán, Mesetas, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vista Hermosa v) los 6 municipios de Nariño con

		jurisdicción en la Amazonía: Córdoba, Funes, Ipiales, Pasto, Postosí y Puerres vi) los 6 municipios del Vapúes: Caruru, Mitú, Pacoa, Papunahua, Taraira y Yavaraté vii) los 4 municipios del Vichada: Cumaribo, la Primavera, Puerto Carreño y Santa Rosalía. viii) 6 municipios de Caquetá: Albania, Belén de los andaquies, Curillo, El Paujil, La Montañita y Puerto Milán ix) los 2 municipios de Guaviare: Calamar, El Retorno x) los 11 municipios de Putumayo: Colón, Mocoa, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Leguízamo, San Francisto, San Miguel Santiago, Sibundoy, Valle del Guamuez, Villagarzón.
--	--	---

3.4.Cuarta orden: Plan de acción para contrarrestar la deforestación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la Amazonía

La cuarta orden de la sentencia 4360 de 2018 está dirigida a Corpoamazonía, CDA y la Cormacarena. Concretamente la CSJ ordenó a esas tres CAR que realizaran “en lo que respecta a su jurisdicción, un plan de acción que contrarreste mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación informados por el IDEAM”⁸⁸. Es decir, que la orden se compone por los siguientes ítems (tabla 12).

Tablas 12. Componentes de la orden 4.

Componente	Caso específico
1. Responsables	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonia), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) y Corporación
2. Participantes	No aplica
3. Plazo	5 meses
4. Documento	Plan de acción
5. Objetivo	Contrarrestar los problemas de deforestación informados por el IDEAM, mediante medidas policivas, judiciales o administrativas.

Según los componentes de la orden, definimos cuatro posibles niveles de cumplimiento. En caso de que la información entregada por las CAR cumpla con los 4 criterios, el desempeño es alto. En caso de que cumpla con 3 o 2 de los criterios es medio. En caso de que cumpla con un criterio es bajo. En caso de que no cumpla con ninguno de los criterios, es incumplimiento.

⁸⁸ Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC 4360 de 2018. Radicado No. 11001220300020180031901. MP. Luis Armando Tolosa Villabona.

Tabla 13. Criterios de cumplimiento para la orden 4.

Nivel de cumplimiento	Criterio
Alto	Documento final del plan de acción que contrarresta mediante medidas policivas, judiciales o administrativas los problemas de deforestación informados por el IDEAM. Creado para la jurisdicción de Corpoamazonía, la CDA y Cormacarena.
Medio	Documento borrador del plan de acción. Cumple con 3 o 2 criterios: responsables, plazo, documento u objetivo.
Bajo	Documento borrador del plan de acción. Cumple con uno de los criterios.
Incumplimiento	No responde al requerimiento

Ninguna de las corporaciones autónomas con jurisdicción en la Amazonía presentó un plan de acción consolidado que dé cumplimiento a la orden de la CSJ por lo que no es posible afirmar que haya un cumplimiento alto de la misma. Si bien las tres corporaciones afirman estar cumpliendo la orden de la CSJ, las mismas no presentan una hoja de ruta para la formulación del plan de acción que les exige la orden sino que por el contrario toman las acciones que integran cada una de las líneas de la EICDGB y señalan en qué plazo llevarían a cabo cada una de esas acciones. Por lo tanto, no es posible afirmar que el cumplimiento de la orden sea medio, pues la información que presentan no hace parte de una hoja de ruta para cumplir la orden. Por tratarse de planes de acción distintos para cada una de las CAR con jurisdicción en la Amazonía en esta orden analizaremos cada uno de los componentes para cada una de las Corporaciones.

Corpoamazonia

Corpoamazonia aportó el 17 de septiembre de 2018 a la CSJ un documento titulado “Plan de acción para reducir la deforestación Sentencia STC 4360 de 2018” en el que presenta el estado de cumplimiento de la sentencia. En principio, al ser la responsable de la orden y haber aportado la respuesta, cumple con el primer componente “responsables”. No es posible afirmar que cumple dentro del plazo establecido pues como veremos a continuación el documento aportado no es el plan de acción solicitado por la Corte. Aunque reconoce que, según el IDEAM, durante el 2017 el 70% de la deforestación se concentró en los 8 núcleos principales de su jurisdicción, señala que “debido a la complejidad del problema y extensión del territorio, los esfuerzos no han sido suficientes para detener la desaparición de los bosques”⁸⁹. Corpoamazonia afirma que “convocó y participó en varios espacios regionales para tratar lo ordenado por la sentencia y construir colectivamente el plan. Participaron instituciones que integran el SINA, las entidades públicas, privadas, ONG, fuerza pública, organizaciones comunitarias, asociaciones de autoridades indígenas, organizaciones campesinas, organizaciones de comunidades negras, agencias de cooperación y la comunidad en general”⁹⁰. A pesar de que hace esa afirmación de manera general, no se especifica quiénes participaron exactamente en la construcción de su plan de acción, qué tan amplia fue dicha participación ni cuál es el contenido de ese plan.

Tras un extenso diagnóstico sobre las causas históricas de la deforestación en los departamentos de Caquetá y Putumayo, Corpoamazonia desarrolla una serie de condiciones que define como “limitantes que impiden realizar acciones eficaces”⁹¹ y que en su concepto afectan el cumplimiento de la sentencia. Entre dichas limitantes se encuentra el escaso

⁸⁹ Corporación para el desarrollo sostenible del sur de la Amazonía (Corpoamazonia). Cumplimiento al fallo de tutela STC4360 del 5 de abril de 2018. DG1810. 10 de septiembre de 2018. Plan de acción para reducir la deforestación. Sentencia STC4360-2018. Folio 293.
⁹⁰ *Ibíd.*
⁹¹ *Ibíd.*

personal que dispone “teniendo en cuenta que debe cubrir una extensa área geográfica de aproximadamente 22.351,5 km², cercana al 20% de la plataforma continental de Colombia, con una carga de personal de 62 cargos”⁹². Otra limitante que enuncia es el presupuesto, al respecto señala que “[E]l presupuesto de la Corporación es escaso para atender las funciones asignadas en la ley 99 de 1993, relacionadas con control y vigilancia de los recursos naturales”⁹³. Señala, además, que “[C]on las nuevas disposiciones legales del sistema general de regalías es evidente la desfinanciación de Corpoamazonia”⁹⁴. Sin embargo, olvida mencionar Corpoamazonia que es una de las diez CAR que ejecuta “menos del 98% del presupuesto de funcionamiento superando el porcentaje aceptado de reservas presupuestales”⁹⁵. Adicionalmente, menciona entre las limitantes para el cumplimiento: la existencia de áreas con problemas de seguridad física, dificultades en la accesibilidad fluvial y terrestre, telecomunicaciones, desarticulación y baja presencia institucional.

Además, en la Matriz para propiciar condiciones habilitantes⁹⁶, Corpoamazonia identifica bajo el título “Barreras para la implementación”: desconfianza de los grupos étnicos en la acción del Estado en los focos de mayor deforestación, desconocimiento de lineamientos de política de cierre de la frontera agropecuaria por parte de las comunidades, incertidumbre en la implementación de los acuerdos de paz, baja capacidad económica y técnica de las entidades territoriales para la realización de procesos de revisión y ajuste de los POT y la inclusión de las determinantes ambientales, entre otras. Limitantes y barreras frente a las que no hay pronunciamiento alguno en las otras respuestas aportadas por los demandados en su informe sobre el cumplimiento de la sentencia.

Frente a ese escenario de limitantes, Corpoamazonia señala como principal condición habilitante para el cumplimiento de la sentencia 4360 de 2018 que debe darse “por parte del gobierno nacional, el cabal cumplimiento de la Directiva Presidencial No. 05 de agosto 6 de 2018”⁹⁷. Corpoamazonia, además, plantea unos ejes estratégicos de acción que replican exactamente los ejes de la EICDGB⁹⁸ desarrollada por el Minambiente. Es decir que Corpoamazonia no presenta un plan de acción como el que exige la CSJ sino que reproduce exactamente una estrategia (EICDGB) construida en un contexto distinto y anterior tanto a la interposición de la acción de tutela como a la sentencia. Pero no establece en qué forma planea contrarrestar mediante medidas policivas, judiciales o administrativas los problemas de deforestación informados por el IDEAM. Por cumplir solo con uno de los componentes de la orden, es decir, por haber únicamente aportado una respuesta pero por no estar ésta alineada con la orden de la sentencia, estimamos que el cumplimiento de la cuarta orden por parte de Corpoamazonia es bajo.

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA)

Por su parte, la CDA aportó un documento titulado “Plan de acción para el control de la deforestación sentencia 4360 de 2018. Corte Suprema de Justicia”, de fecha 17 de agosto de

⁹² Ibíd. Folio 305.

⁹³ Ibíd. Folio 306.

⁹⁴ Ibíd. Folio 307.

⁹⁵ Contraloría General de la República. Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2017-2018. pp. 64. Disponible en: Diez Corporaciones ejecutan menos del 98% del presupuesto de funcionamiento superando el porcentaje aceptado de reservas presupuestales: Codechoco 6%, Corponariño 4%, Corpoguajira 5%, Corpoamazonia 16%, CDA 5%, Coralina 3%, Cormacarena 6%, Corpomojana 7% y Corpoguvio y CSB el 13%.

⁹⁶ Corporación para el desarrollo sostenible del sur de la Amazonía (Corpoamazonia). Cumplimiento al fallo de tutela STC4360 del 5 de abril de 2018. DG1810. 10 de septiembre de 2018. Plan de acción para reducir la deforestación. Sentencia STC4360-2018. Cuadro 12.

⁹⁷ Ibíd. Folio 307.

⁹⁸ 1. Gestión sociocultural de los bosques y conciencia ciudadana; 2. Desarrollo de una economía forestal para el cierre de la frontera agropecuaria; 3. Gestión transectorial del ordenamiento territorial y los determinantes ambientales; 4. Monitoreo y control permanente; 5. Monitoreo y control permanente; 6. Generación y fortalecimiento de capacidades legales, institucionales y financieras.

2018. Al igual que en el caso de Corpoamazonía, si bien la CDA aportó un documento, este no es un plan de acción con las características del ordenado por la CSJ, como demostraremos a continuación, por lo tanto aunque cumple el primer componente de la orden no cumple con los demás. En dicho documento, la CDA presenta un diagnóstico de los departamentos bajo su jurisdicción: Guainía, Guaviare y Vaupés en el que hace un recuento de las características geográficas, hidrológicas, de bosques y de población de los municipios bajo su jurisdicción. Asimismo, recuerda que “[E]n tan solo 7 municipios amazónicos se concentra casi la mitad de la pérdida de bosque del país (49,1%). Todos ellos mostraron un incremento en la superficie deforestada de más del 100% con respecto a lo detectado en 2016”⁹⁹. La CDA también identifica una serie de motores de deforestación: “[L]a presencia de vías informales como la marginal de la selva, continúan facilitando el acceso de los agentes deforestadores. La ganadería extensiva motivada por los precios de los productos ganaderos, la falta de alternativas productivas y la expectativa de tenencia de la tierra, acelera el proceso de deforestación. Los cultivos de uso ilícito se suelen establecer de forma exclusiva, debido a que el cultivo se ha posicionado como una de las pocas alternativas rentables para los pobladores. La madera extraída de manera informal y mecanizada, es destinada principalmente al desarrollo de otras actividades productivas”¹⁰⁰.

La CDA resalta que tras tener conocimiento del fallo de la CSJ, emitió la Resolución 182 del 28 de mayo de 2018 la cual ordena el registro temporal de motosierras y se suspende temporalmente el uso, transporte, utilización de discos de corte para guadañas en su jurisdicción. Adicionalmente, dedica gran parte de su respuesta a describir los programas REDD+, REM, Visión Amazonía, como alternativas para detener y prevenir la deforestación en la Amazonía colombiana. De igual forma, reseña haber realizado 99 operativos de control, vigilancia y seguimiento a flora y fauna silvestre en su jurisdicción durante el año 2018. La CDA hace un recuento de su trabajo a través de Visión Amazonía Pilar 1 “Gobernanza Forestal” que incluye la socialización y divulgación a la comunidad del departamento del Guaviare de su función, visión y misión, así como la socialización e implementación de proyectos de Manejo Forestal Sostenible, talleres de capacitación en sistemas o arreglos agroforestales para la implementación de sistemas silvopastoriles y acciones de control y vigilancia para disminuir la deforestación.

La CDA da cuenta de una serie de nueve talleres realizados con comunidades campesinas con el objetivo de apoyar procesos para la gestión integral del bosque y controlar la deforestación. De dichos talleres solo tres fueron realizados con posterioridad a la sentencia STC 4360 de 2018. Por último, la CDA hace una rendición de cuentas de su gestión de acuerdo con las líneas de trabajo contenidas en la Estrategia Integral de Control a la Deforestación: 1. Gestión sociocultural de los bosques y conciencia pública, 2. Desarrollo de una economía forestal y cierre de la frontera agropecuaria, 3. Gestión para el ordenamiento territorial y 4. Monitoreo y control permanente. Tan solo en la tercera línea menciona trabajo dirigido a dar cumplimiento a la sentencia de la CSJ. Al respecto señala que con el fin de acatar la sentencia “se expiden las determinantes ambientales (DA) para la elaboración y/o ajuste de los planes de ordenamiento territorial de los municipios de la jurisdicción, teniendo en cuenta la dinámica de los departamentos que hacen parte de la jurisdicción”¹⁰¹. Para la gestión de dicho objetivo plantea cinco acciones: 1. Seguimiento y monitoreo de la pertinencia de las determinantes ambientales a los entes territoriales municipales, 2. Apoyar la generación de la estructura ecológica principal de la jurisdicción de la CDA, 3. Apoyar la generación de la estructura ecológica principal de los municipios capitales de los departamentos de la jurisdicción de la CDA, 4. Apoyar la actualización de

⁹⁹ Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico (CDA). Cumplimiento a sentencia STC4360-2018 con radicado No. 11001-22-03000-2018-00-319-01. DG-253-2018.24 de agosto de 2018.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ *Ibíd.*

la formación predial de los municipios de la CDA, 5. Recuperación de cauces de las microcuencas urbanas de los municipios de la CDA. Pero, frente a estas acciones no establece un cronograma de cumplimiento, ni responsables. Al presentar un diagnóstico de problemas y distintas soluciones aisladas que ha dado a distintos problemas en su jurisdicción pero no concentrar su documento en el cumplimiento de la orden de la CSJ es posible afirmar que el cumplimiento de la CDA ha sido bajo.

Cormacarena

Por su parte, Cormacarena, en el oficio No. 013426 aportó información sobre el cumplimiento de la cuarta orden contenida en la sentencia STC 4360 de 2018 en el documento titulado “Plan de acción con medidas administrativas que contrarresten la problemática de deforestación para la jurisdicción de Cormacarena Sentencia STC 4360 de 2018” en el que se extiende en un diagnóstico sobre el departamento del Meta y las transformaciones que dicho territorio ha sufrido a lo largo de los años. Asimismo, Cormacarena hace un recuento de los limitantes para la implementación del plan de acción que le fue ordenado.

Sobre este tema, Cormacarena sugiere que el problema de la deforestación sea abordado de manera integral y que sean contempladas al menos cuatro limitantes para el cumplimiento de las ordenes: 1. la insuficiencia de recursos financieros, de personal y logísticos para la ejecución de las medidas que exige la Corte, limitante para la que pide que “se destinen y garanticen recursos direccionados a fortalecer el equipo encargado del componente de monitoreo, control y seguimiento a la deforestación”¹⁰²; 2. la capacidad operativa de los funcionarios frente al área de la jurisdicción de Cormacarena es insuficiente; 3. se han generado amenazas contra la vida de funcionarios de Cormacarena, razón por la cual solicitan el acompañamiento del Ministerio de Defensa; 4. Cormacarena aclara que los parques nacionales naturales en los que se identifican alertas tempranas de deforestación en el Meta no están bajo su jurisdicción. Tras hacer dicho recuento sobre los elementos que limitan a Cormacarena para el cumplimiento de las órdenes de la CSJ, esta señala que para el cumplimiento de la cuarta orden contenida en la sentencia integra las líneas de acción de la EICDGB y a continuación reproduce cada una de las acciones contenidas en las líneas de esta estrategia estableciendo cuáles de estas debe realizar a corto, mediano o largo plazo.

Por último, hace un recuento de las acciones que ha implementado en cumplimiento de la orden 5 sobre el incremento de acciones tendientes a mitigar la deforestación. Para esto, Cormacarena ha emitido una serie de resoluciones mediante las cuales suspende temporalmente el uso, transporte y utilización de motosierras así como la expedición de permisos y autorizaciones de aprovechamientos forestales comerciales en los focos de deforestación. También recuerda que en cumplimiento de la sentencia ha emitido una serie de cuñas radiales enfocadas en la sensibilización y protección de los bosques. Además, realizó el 17 de abril una reunión con los municipios de Uribe, La Macarena, Vistahermosa, Mapiripán y Puerto Rico, producto de la cual emitió una resolución el 24 de agosto de 2018 en la que identifica los determinantes ambientales de cada uno de los municipios en su jurisdicción e incluye entre dichos determinantes las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático así como los principales focos de deforestación ubicados en cada uno de los municipios. Finalmente, hace un recuento de diferentes espacios de articulación interinstitucional en los que ha participado con el objetivo de contrarrestar la deforestación en el Meta. Sin embargo, no señala cuáles son las acciones concretas que integrarían el plan que ordena la CSJ. Al igual que la CDA y Corpoamazonía, el cumplimiento por parte de Cormacarena es bajo.

¹⁰² Corporación para el desarrollo sostenible del área de manejo especial La Macarena (Cormacarena). Radicado No. 11001220300020180031901 con asunto cumplimiento por parte de Cormacarena a la Orden 4 y Orden 5. pp. 39.

Respecto de la información aportada por Corpoamazonia, la CDA y Cormacarena es importante destacar que el Tribunal de Bogotá no pidió una rendición de cuentas a las entidades demandadas sobre su jurisdicción, competencias y cumplimiento de sus deberes legales sino que les pidió un informe sobre un asunto concreto: su cumplimiento de la orden dada por la CSJ según la cual debían crear un plan de acción para contrarrestar la deforestación en su jurisdicción. Contrario a dicha solicitud, tanto Corpoamazonia como la CDA y Cormacarena, dedican la mayor parte de su respuesta a un diagnóstico de su situación y al panorama de la deforestación en su jurisdicción y no a presentar las acciones encaminadas a cumplir con la orden de la CSJ. Asimismo, cabe destacar que las tres CAR copian las acciones contenidas en cada una de las líneas que integran EICDGB como parte de su cumplimiento, desconociendo que la sentencia STC 4360 de 2018 no establece que dicho documento deba ser incluido como parte del cumplimiento e ignorando la queja reiterada por las comunidades según la cual se están utilizando los espacios para dar cumplimiento a la sentencia como espacios para socializar la EICDGB y no para definir conjuntamente cómo frenar la deforestación en el contexto actual. Adicionalmente, en sus respuestas las Corporaciones no diferencian entre acciones policivas, administrativas ni judiciales como lo ordena la CSJ.

Tabla 14. Nivel de cumplimiento de cada CAR para la orden 4 según criterios.

Componente	Corpoamazonia	Nivel	CDA	Nivel	Cormacarena	Nivel
1. Responsables	Sí	Bajo	Sí	Bajo	Sí	Bajo
2. Participantes	No aplica		No aplica		No aplica	
3. Plazo	No		No		No	
4. Documento	No		No		No	
5. Objetivo	No		No		No	

4. Conclusiones sobre el cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2018 y solicitudes

Frente a la **primera orden** relacionada con la creación de un plan de acción de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la deforestación en la Amazonía por parte de la Presidencia de la República, el Minambiente y el Minagricultura con la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general, consideramos que el **cumplimiento ha sido bajo**. Esto se debe a que presentaron un documento bajo el título de “Plan de Acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana – STC 4360 de 2018” que no constituye un documento final, pues está sujeto a la revisión por parte del presidente Iván Duque y de los nuevos ministros de Ambiente y Agricultura, entre otros. Además, la participación de los accionantes en los espacios de generación de insumos en espacios regionales (que fueron 5 talleres en la región de la Amazonía) fue mínima, ya que el Gobierno no otorgó las condiciones necesarias para que participáramos, por lo que a cada uno de los espacios acudió un grupo de 4 accionantes con recursos de Dejusticia. Asimismo, la participación de las comunidades afectadas y la población en general fue limitada, pues los talleres se hicieron en cabeceras municipales, lugares lejanos y difíciles de alcanzar para muchos habitantes de la Amazonía por los tiempos de transporte y altos costos. Por último, consideramos que la meta de deforestación incluida en el PND 2018-2022 refleja la voluntad por parte del gobierno de no tomar acciones contundentes para frenar la deforestación, sin importar el incumplimiento de la sentencia ni de los acuerdos internacionales que tiene el país.

Frente a la **segunda orden**, es decir, la creación de un Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano (PIVAC) se presenta un **cumplimiento bajo** por parte de las entidades accionadas por cuanto el único documento aportado como borrador es el que elaboramos los accionantes, documento en construcción que solo integra por el momento la visión de los accionantes y sobre el que falta incluir la visión de otros jóvenes, de las comunidades locales, de organizaciones científicas, entre otros. Aunque las respuestas del Minambiente y del Minagricultura mencionan una serie de planes que tienen para la construcción del PIVAC de manera amplia no presentan un cronograma de trabajo que incluya a los accionantes, a las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales y la población interesada en general. Si bien el Minambiente afirmó en su respuesta que el PIVAC sería incluido en el PND 2018-2022 y en el Conpes de deforestación, lo cierto es que este no se encuentra contemplado como parte del PND 2018-2022 y durante los últimos 8 meses no hemos sido convocados a reunirnos con otros jóvenes para construir coordinadamente esta orden.

Frente a la **tercera orden** dirigida a todos los municipios de la Amazonía colombiana, en la que se les ordena actualizar sus planes de ordenamiento territorial y de ser pertinente incluir un plan de acción de reducción de deforestación con estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, consideramos distintos niveles de cumplimiento por municipio. Sin embargo, ninguno de los 81 municipios con jurisdicción en la Amazonía hizo entrega de su instrumento de ordenamiento territorial junto con un plan de acción con los lineamientos de la CSJ. Además, del total de 81 municipios que debían cumplir la orden solo 14 de ellos enviaron avances de cumplimiento. Es decir, que se presentó un incumplimiento por parte del 83% de los municipios de la Amazonía. Por lo demás, solo **seis municipios mostraron un cumplimiento medio-alto, dos medio, cinco medio-bajo y uno bajo**, según los avances presentados.

Respecto de la **cuarta orden**, ni Corpoamazonía, ni la CDA ni Cormacarena presentan el plan de acción ordenado por la CSJ sino que por el contrario destinan sus respuestas a hacer un diagnóstico y un recuento de su situación actual así como las barreras que encuentran para cumplir con la sentencia. Las tres corporaciones autónomas copian las acciones contenidas en la EICDGB y la presentan como parte de su cumplimiento omitiendo que se trata de un documento anterior a la sentencia y sin plantear acciones nuevas para frenar la deforestación en el contexto actual. Por esta razón afirmamos que las corporaciones autónomas presentan un **cumplimiento bajo** de la orden de la CSJ.

4. Lineamientos para una metodología de seguimiento a la implementación de la Sentencia STC 4360-2018

Si bien las sentencias que abordan problemas estructurales son fundamentales para el reconocimiento de los derechos de las personas afectadas y para catalizar la acción del Estado hacia su solución, su implementación suele ser tan importante como la sentencia en sí misma para lograr los cometidos de garantía de derechos que ellas se proponen. Es por lo anterior que distintas cortes del mundo han creado mecanismos de seguimiento a la implementación de sus sentencias, buscando con ello asegurar o motivar su cumplimiento por parte de los actores involucrados en ellas. Por ejemplo, el Tribunal Supremo de la India, en el caso *PUCL vs. Union of India y otros*, creó la figura de los comisionados; la Corte Constitucional de Sudáfrica, en el caso *Olivia Road*, generó espacios de concertación entre las partes y vigiló la implementación de los acuerdos resultantes de dicha concertación; y la Corte Constitucional colombiana, en la sentencia T-025 de 2004 sobre desplazamiento forzado, convocó audiencias públicas y sesiones regionales técnicas entre las instituciones y actores de la sociedad civil para supervisar la situación de implementación¹⁰³. De hecho, los

¹⁰³ Rodríguez, César y Kauffman, Celeste. “Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales. Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas”. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014.

estudios académicos muestran que las sentencias que incluyen un mecanismo de seguimiento a su implementación tienen mayores posibilidades de ser implementadas que aquellas que no lo hacen¹⁰⁴.

Respondiendo a la solicitud del Tribunal sobre una metodología para verificar el cumplimiento de las órdenes de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia STC 4360-2018, y atendiendo a la literatura académica sobre lecciones aprendidas en la implementación de sentencias estructurales, en el presente apartado sugeriremos una serie de lineamientos metodológicos para la adopción de un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la mencionada sentencia.

1. *Un mecanismo liviano, eficaz y dinámico*

Resulta esencial para que la supervisión a la implementación de sentencias resulte efectiva que el mecanismo para ello sea liviano, es decir, que no implique burocracias robustas y costosas que superen las capacidades, recursos y tiempo del Tribunal. Esto permite que el mecanismo sea llevadero y sostenible en el tiempo, y especialmente, permite que el mecanismo pueda adaptarse a nuevas realidades y desafíos que suponga la implementación o inclusive la problemática misma que la sentencia aborda. En el caso particular de la sentencia STC 4360-2018, que aborda un problema urgente y creciente como la deforestación, un mecanismo de seguimiento flexible y dinámico permitiría ajustarse a las presiones cada vez más exigentes de frenar el problema para mitigar y adaptarse al cambio climático.

Para ilustrar esto último, vale traer a colación el caso de la implementación de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional. Los mecanismos puestos en práctica por la Corte para verificar el cumplimiento de sus órdenes no surgieron inmediatamente de la sentencia ni fueron aplicados de forma lineal en el tiempo, sino que surgieron en etapas posteriores para enfrentar los desafíos que el cumplimiento iba presentando a lo largo del proceso de seguimiento. Por ejemplo, la primera audiencia pública convocada por la Corte se realizó un año después de la expedición de la sentencia. Luego de cinco años, la Corte creó la Sala Especial de Seguimiento, después de notar que requería de un grupo de trabajo al interior de la Corte dedicado a evaluar el progreso, el retraso o los inconvenientes en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia. De otro lado, 6 años después de la sentencia, la Corte comenzó a llevar a cabo sesiones técnicas, regionales e informales, que permitieran encontrar soluciones y llegar a acuerdos en asuntos puntuales para lo que las audiencias públicas no eran el escenario ideal¹⁰⁵. En suma, la Corte iba creando nuevas herramientas y escenarios para hacer seguimiento a la implementación a medida que identificaba las carencias y falencias de las herramientas que iba poniendo en práctica. Es por ello que Rodríguez y Rodríguez se refieren a este proceso como “la sentencia en movimiento”¹⁰⁶.

Esta experiencia muestra que el éxito de un mecanismo de implementación reside en la adaptabilidad de ese mecanismo frente a nuevas circunstancias que incidan en el problema que se aborda. Particularmente, un mecanismo liviano y dinámico permite que, al identificar vacíos y dificultades de las herramientas adoptadas en un determinado momento, este mute con facilidad para incluir nuevas herramientas, escenarios y actores que apunten a incrementar los niveles de cumplimiento, tal como sucedió con la Corte Constitucional en el ejemplo mencionado.

¹⁰⁴ Rodríguez, César y Rodríguez, Diana. “Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global”. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

¹⁰⁵ *Ibíd*, págs. 66-76.

¹⁰⁶ *Ibíd*, pág. 66.

2. *Requerimientos y formato de presentación de la información*

Es usual que las cortes realicen, con alguna periodicidad, peticiones de información a las entidades y a los accionantes sobre el estado de la implementación como forma de verificar el cumplimiento de sus órdenes. Sin embargo, experiencias como la implementación de la sentencia T-025 de 2004, la T-760 de 2008 sobre derecho a la salud y recientemente la T-622 de 2016 sobre la degradación del río Atrato, muestran que las respuestas que las entidades suelen enviar a la Corte o a las entidades a cargo del seguimiento son extensas, densas y muchas veces no contienen la información necesaria para determinar el estado verdadero del cumplimiento. En ocasiones, las entidades envían los informes de gestión que preparan para sesiones de rendición de cuentas ante el Congreso o entidades de control. Esta práctica consume los recursos y tiempos de las cortes y tribunales, pues se trata de información abundante, altamente técnica pero inconducente para evaluar las acciones tomadas para la implementación.

Partiendo de tales experiencias, sugerimos al Tribunal que las peticiones de información a las entidades se hagan a través de formatos en los que se exija información concreta sobre asuntos puntuales. Esta práctica acota las respuestas que puedan dar las entidades, facilita la sistematización de la información que aquellas presenten y permite aprovechar eficientemente los recursos, las capacidades y el tiempo del Tribunal. Asimismo, sugerimos que los requerimientos de información se hagan dos veces al año y que se establezcan plazos rígidos para que las entidades den respuesta a ellos a través de los formatos mencionados.

3. *Participación técnica y comunitaria*

Los estudios académicos demuestran que la incorporación de instancias que promuevan la participación y deliberación pública a mecanismos de seguimiento a la implementación de sentencias judiciales, aumenta la probabilidad de generar cumplimiento e impacto¹⁰⁷. Es por eso que sugerimos que el Tribunal convoque audiencias públicas como herramienta para fomentar el cumplimiento de la sentencia STC 4360-2018.

Las audiencias públicas generan un escenario propicio para que las instituciones expongan oralmente sus avances, así como los obstáculos que impiden la implementación. De igual manera, permite contrastar esta información con las opiniones y conceptos de otros actores no estatales, como centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, y especialmente, comunidades locales particularmente afectadas por la problemática o las órdenes de la Corte. En esa medida, estas audiencias dan voz a diferentes actores relevantes para dar solución a problemas estructurales, en especial a comunidades locales mediante el reconocimiento de su conocimiento tradicional, al lado del conocimiento técnico científico proveniente de otras disciplinas.

En el seguimiento a la implementación de la sentencia T-025 de 2004, las audiencias públicas dieron un giro decisivo para la generación de impacto, al volver el proceso algo más participativo y horizontal.

“Primero, las abrieron a un grupo más amplio de actores nacionales e internacionales, incluyendo los representantes de las organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado, la academia, las ONG nacionales e internacionales, y las organizaciones internacionales como Acnur. Segundo, aumentaron la publicidad y la transparencia del proceso y del problema del desplazamiento forzado. En tercer lugar, fomentaron el diálogo entre los actores que, antes de la sentencia, trabajaban

¹⁰⁷ Ibíd; Rodríguez, César y Kauffman, Celeste. “De las órdenes a la práctica: análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano”. En: *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2015, pág. 296.

de forma descoordinada o rara vez interactuaban debido a sus diferentes niveles de poder”¹⁰⁸.

En este orden de ideas, las audiencias públicas son un mecanismo de rendición de cuentas para el gobierno, así como un espacio de debate sobre las medidas que adoptan o deben adoptar las instituciones para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte, involucrando el conocimiento y las opiniones de distintos actores, y aportando mayor transparencia al proceso. Estas audiencias promueven el cumplimiento de sentencias judiciales estructurales en la medida en que “involucran públicamente a los interesados y desatan procesos deliberativos y colaborativos de implementación”¹⁰⁹. Así, este mecanismo encarna el tipo de intervención judicial dialógica que genera mayores niveles de cumplimiento de órdenes judiciales.

Habiendo dicho lo anterior, sugerimos al Tribunal que convoque audiencias públicas como mecanismo de seguimiento a la sentencia STC 4360-2018. Estas audiencias podrán realizarse dos veces al año, y a ellas podrán asistir las entidades públicas encargadas de la implementación, los accionantes y otros actores no estatales, como institutos y centros de investigación, entes de control, organizaciones de la sociedad civil y representantes de las comunidades amazónicas, entre otros.

4. Órdenes y sugerencias de cumplimiento

Como resultado de las respuestas a las peticiones de información y las audiencias públicas, las cortes y tribunales encargados de verificar el cumplimiento de sus sentencias elaboran y publican informes de implementación. En ellos, el tribunal mismo evalúa el estado en que se encuentra el cumplimiento de sus órdenes. Sin embargo, sugerimos que estos informes de cumplimiento vayan más allá de la sola evaluación del cumplimiento, y que con estos las cortes puedan asumir un rol más activo para incentivar la implementación, por ejemplo, sugiriendo alternativas para superar cuellos de botella, señalando la ineficacia de ciertas acciones y proponiendo la puesta en práctica de otras, involucrando a más actores en la implementación, entre otras.

Un ejemplo similar a lo anterior son las órdenes de cumplimiento que expidió la Corte Interamericana de Derechos Humanos como mecanismo de seguimiento al cumplimiento de sus sentencias. Se trata de órdenes con las que la Corte monitoreaba el cumplimiento de sus órdenes, especialmente estableciendo plazos máximos de cumplimiento. Sin embargo, en algunas ocasiones las órdenes no solo se usaron para establecer plazos, sino que con ellas la Corte ordenaba a los Estados otras acciones que considerara necesarias para conseguir el cumplimiento de una orden o decisión. Por ejemplo, en un caso contra Guatemala, el organismo administrativo que representaba a ese país ante los órganos interamericanos de derechos humanos informó a la Corte que fue incapaz de implementar ciertos aspectos de una decisión debido a que las entidades estatales necesarias para implementarlos se negaron a responder sus solicitudes. En respuesta, la Corte aprobó una orden de cumplimiento en la que le ordenaba a Guatemala nombrar funcionarios estatales como interlocutores encargados de implementar las órdenes en cuestión¹¹⁰.

En suma, consideramos que el Tribunal podría fomentar el cumplimiento de las órdenes judiciales utilizando sus informes de implementación para evaluar el estado del cumplimiento, a partir de la información recolectada en respuestas a peticiones de información y audiencias públicas. Pero además, identificando los principales obstáculos que impiden la implementación y sugiriendo u ordenando la puesta en práctica de alternativas para su superación, proponiendo nuevas metas, proponiendo indicadores, entre

¹⁰⁸ Rodríguez, César y Rodríguez, Diana. 2015. Pág. 147.

¹⁰⁹ Rodríguez, César y Kauffman, Celeste. 2015, pág. 296.

¹¹⁰ Rodríguez, César y Kauffman, Celeste. 2015, pág. 295.

otras formas en que el Tribunal encuentre que puede ejercer un rol activo para facilitar la implementación.

5. Posibilidad de incluir nuevos y diferentes actores

Acorde con los lineamientos presentados hasta ahora, consideramos fundamental que el Tribunal pueda involucrar distintos y nuevos actores en el proceso de implementación, y que no se limite a los actores que la sentencia expresamente señala. Esto es importante al menos por dos razones. En primera instancia, porque permite involucrar la experticia y el conocimiento de otros actores para enriquecer el proceso de seguimiento, evaluar con mejor criterio las acciones implementadas para el cumplimiento y darle voz a las comunidades que se ven afectadas por la problemática en cuestión. De otro lado, las problemáticas estructurales que abordan estas sentencias se caracterizan por la multiplicidad de actores cuyas acciones u omisiones, en conjunto, generan problemas a mayor escala. En esa medida, la posibilidad de incluir nuevos actores permite integrar en la implementación a entidades no llamadas inicialmente por la sentencia, pero sin las cuales cualquier acción orientada a remediar problemas estructurales queda incompleta. En el caso de la sentencia STC 4360-2018, si bien la Corte Suprema de Justicia se refirió enfáticamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Directivas Presidenciales no. 5 del 6 de agosto de 2018 y 10 del 29 de noviembre de 2018, sobre articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes de la sentencia 4360-2018 del 5 de abril de 2018, involucran a otras carteras como el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, la Fiscalía, entre otros. En esa medida, que el Tribunal pueda integrar a más actores para el seguimiento a la implementación de la sentencia en cuestión resulta crucial.

6. Evaluación parcial y segmentada

En la evaluación de la implementación, las cortes y tribunales tienen dos opciones: por un lado, evaluar de manera global el cumplimiento y sólo reconocerlo cuando todas las órdenes han sido cumplidas o todos los derechos han sido garantizados en su totalidad; o por otro lado, evaluar el cumplimiento de manera segmentada, separando el análisis por orden o derecho conculcado, así como por actor encargado, y reconociendo etapas o niveles de implementación, de manera que sea posible reconocer cumplimientos parciales de cada orden o derecho por parte de cada actor llamado a participar de la implementación.

Consideramos que la evaluación de la implementación en el presente caso debe tender hacia la segunda opción. Lo anterior por al menos tres razones. En primera medida, porque esta metodología permitiría reconocer avances en el desarrollo de la política pública para frenar la deforestación, lo que a su vez contribuye a la transparencia del proceso y sirve como incentivo para seguir promoviendo el cumplimiento. Segundo, esta metodología permitiría focalizar esfuerzos en las órdenes que se encuentren en niveles más bajos de cumplimiento, lo que contribuye a una mayor eficiencia. Tercero, evaluar de manera segmentada y parcial el cumplimiento permite racionalizar los esfuerzos de las entidades vinculadas en la decisión judicial, y así el trabajo de seguimiento al interior del Tribunal.

5. Peticiones

Por las razones expuestas, solicitamos al Honorable Tribunal Superior de Bogotá que **DECLARE EL INCUMPLIMIENTO** de la sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia. Lo anterior reconociendo la información aportada por los accionados que resulta relevante para el proceso de la referencia.

En consecuencia y según lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, solicitamos al Tribunal Superior de Bogotá que **INSISTA EN EL CUMPLIMIENTO** de la sentencia STC 4360 de 2018 a las entidades demandadas sin demora, pues ha transcurrido un año desde que fue promulgada la sentencia sin que esta haya sido cumplida, como se refleja en la información más reciente sobre deforestación generada por el

IDEAM, con lo que continúa la amenaza sobre los derechos fundamentales de los accionantes.

Por último, solicitamos al Tribunal Superior de Bogotá que **ESTABLEZCA UN MECANISMO DE SEGUIMIENTO** al cumplimiento de la sentencia 4360 de 2018 que recoja los lineamientos expuestos en la sección 4 de este escrito.

6. Notificaciones

Recibimos notificaciones en la Calle 35 # 24-31 (Bogotá) o al correo electrónico malbarracin@dejusticia.org y geslava@dejusticia.org

Cordialmente,

César Rodríguez Garavito

7. Anexos

7.1 Actividades de los 25 accionantes con el apoyo de Dejusticia desde el pasado 5 de abril de 2018

El día 5 de abril de 2018, la CSJ, mediante sentencia 4360 de 2018, reconoció que la deforestación en la Amazonía colombiana provoca a corto, mediano y largo plazo “un perjuicio inminente y grave para los niños, adolescentes y adultos [...] y en general, a todos los habitantes del territorio nacional, tanto para las generaciones presentes como las futuras, pues desboca incontroladamente la emisión de dióxido de carbono (CO₂) hacia la atmósfera produciendo el efecto invernadero”¹¹¹.

Ante dicha amenaza, la CSJ ordenó (i) la creación de un plan de acción a corto, mediano y largo plazo que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, (ii) la creación de un Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas colombiano (PIVAC), (iii) la actualización e implementación por parte de los municipios de la Amazonía de los Planes de Ordenamiento Territorial que deberán contener un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, que incluya estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación al cambio climático y (iv) ordenó a Corpoamazonía, a la CDA y a Cormacarena realizar un plan de acción que contrarreste mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación informados por el IDEAM. Concretamente, la CSJ previó la participación de los 25 accionantes en la creación de las dos primeras órdenes: la formulación del plan de acción a corto, mediano y largo plazo para frenar la deforestación y la creación del PIVAC. A continuación, hacemos un recuento de las actividades que hemos llevado a cabo los 25 accionantes, con el apoyo de Dejusticia, durante el último año en lo relacionado con el cumplimiento de la sentencia 4360 de 2018.

1. Coordinación inicial entre los accionantes y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Como consecuencia de la sentencia, los accionantes buscamos trabajar en coordinación con el Minambiente y en ese sentido ofrecimos nuestra cooperación para ayudar desde nuestros conocimientos para el efectivo cumplimiento de las órdenes. Asimismo, empezamos a hacer pedagogía sobre el proceso que llevó a la acción de tutela y sobre la sentencia. Además, preparamos un video¹¹² titulado *¡Corte Suprema falla a favor de los jóvenes!* en el que explicamos cada una de las cuatro órdenes e invitamos a la ciudadanía a participar en la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas colombiano (PIVAC) para lo que pusimos a su disposición el correo electrónico pactocambioclimatico@gmail.com.

El día 15 de mayo de 2018, cinco de los veinticinco accionantes (Laura Jiménez Ospina, Yurshell Rodríguez Hooker, Jesús Medina Carreño, María Camila Bustos Ortiz, Valentina Roza Ángel y Gabriela Eslava Bejarano) participamos en un taller convocado por el Minambiente, y realizado en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, al que asistieron delegados de dicho ministerio, del Minagricultura, del Ministerio de Transporte, de Visión Amazonía, de la Fiscalía, de la Policía, del Instituto Sinchi, de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), así como representantes indígenas y afrodescendientes. El objetivo de dicho taller era generar insumos para cumplir las dos primeras órdenes de la sentencia 4360 de 2018. En ese diálogo se presentaron varios de los retos que enfrentan diferentes entidades para frenar efectivamente la deforestación y se propusieron distintas soluciones: crear programas de educación en medio ambiente y cambio climático con

¹¹¹ Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC 4360 de 2018. MP. Luis Armando Tolosa Villabona.

¹¹² Dejusticia. *¡Corte Suprema falla a favor de los jóvenes!* 20 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Mp5Ks5mfMds>

enfoques étnico y de género, que la información que existe sobre esta problemática tenga mayor circulación y sea más asequible, fortalecer la presencia de autoridades como la Policía y la Fiscalía en los territorios, que exista mayor articulación interinstitucional y que se destine mayor presupuesto a este fin específico, entre otros. En ese espacio compartimos nuestra experiencia como accionantes, explicamos el contenido de la acción de tutela e informamos sobre las amenazas que recaen sobre cada uno de nosotros como consecuencia del aumento de las emisiones de gases efecto invernadero, principal causa del cambio climático. Además, participamos activamente en cada uno de los grupos temáticos que hubo en el taller y compartimos nuestras ideas para frenar la deforestación.

2. Reunión de los 25 accionantes en Bogotá y formulación de un borrador del PIVAC

Posteriormente, el día 26 de mayo de 2018, nos reunimos en Bogotá los 25 accionantes en una jornada en la que sostuvimos un diálogo intergeneracional con dos expertos en protección ambiental: Manuel Rodríguez Becerra, primer Ministro de Ambiente de Colombia y Margarita Marino de Botero, ex directora del Inderena y miembro de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que publicó el reporte *Nuestro Futuro Común* en 1987. A partir de dicho diálogo intergeneracional, los accionantes creamos juntos una propuesta de borrador del PIVAC, que recoge principios y compromisos que consideramos esenciales para un pacto intergeneracional cuyo principal objetivo es la protección de la Amazonía. En dicho taller establecimos unos lineamientos de lo que entendemos los accionantes como PIVAC, con unas preguntas clave que compartimos con la ciudadanía a través de la página web de Dejusticia y que transcribimos a continuación y cuyo principal objetivo era motivar a otros jóvenes interesados a que compartieran sus ideas sobre el PIVAC.

“1. ¿Cuál es el objetivo? Adoptar medidas intergeneracionales para la adaptación al cambio climático que permitan garantizar la vida del Amazonas colombiano, que fue declarado “sujeto de derechos” en el histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia.

2. ¿Por qué hacer un pacto? Porque debemos llegar a compromisos por parte de todos los actores involucrados para proteger la vida de la Amazonia colombiana. Los compromisos deben tener en cuenta las responsabilidades comunes pero diferenciadas de cada uno, y también las diferentes capacidades.

3. ¿Qué significa que sea pacto “intergeneracional”? Que los principales actores son dos generaciones: la de los jóvenes, que son quienes vivirán los principales efectos del cambio climático asociados a la deforestación en la Amazonía colombiana, y la generación de las personas que hoy tienen en sus manos la toma de decisiones del país y que probablemente no sentirán esos efectos.

4. ¿Qué tipo de propuestas se pueden hacer? Este pacto es una construcción colectiva, un ejercicio creativo en el que se pueden hacer todo tipo de propuestas: desde iniciativas educativas (por ejemplo, crear una cátedra sobre cambio climático para los colegios) hasta propuestas tecnológicas (por ejemplo, crear aplicaciones para celular que permitan conocer en tiempo real cómo ocurre la deforestación en la Amazonía). Esas propuestas podrían responder a temas como: educación, transparencia, acceso a la información, conservación y restauración, modelos productivos alternativos, ordenamiento territorial y vigilancia y control. Si hay otros temas clave, también son muy bienvenidos.

5. ¿A dónde pueden enviar sus ideas? pactocambioclimatico@gmail.com”¹¹³

¹¹³ Dejusticia. Un pacto por la vida de la Amazonía. 27 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/ayudanos-a-construir-el-pacto-intergeneracional-por-la-amazonia/>

5.3. Participación de los accionantes en talleres convocados por Minambiente para el cumplimiento de la sentencia

Tras la realización de ese taller de accionantes continuamos en comunicación con el Minambiente que nos convocó a tres reuniones de trabajo¹¹⁴ durante los meses de abril y mayo para participar en la realización de la metodología con la que se llevarían a cabo cinco talleres que convocaría el Minambiente durante los meses de julio y agosto en las capitales de la Amazonía colombiana. En estas reuniones participaron funcionarios del Minambiente y de la organización GIZ¹¹⁵, quienes moderarían los talleres. Parte del apoyo de Dejusticia fue brindar una ayuda para el diseño metodológico, pues esta organización cuenta con un área de educación. Por lo tanto, la coordinadora, del área de educación de Dejusticia nos acompañó a las reuniones con el Minambiente para dar algunas ideas sobre la metodología. En estas reuniones hicimos énfasis en la necesidad de crear espacios diversos en los que la voz de los jóvenes y de las comunidades ocupara un lugar importante y fuera escuchada. Como consecuencia de dichas reuniones de trabajo decidimos compartir con el Minambiente el borrador de propuesta de PIVAC que elaboramos los 25 accionantes para que sirviera como base de trabajo y para que permitiera aclarar dudas sobre la petición que hicimos en la acción de tutela según la cual solicitamos que se ordenara “a la Presidencia de la República la elaboración en conjunto con los accionantes, miembros de la generación futura que deberá enfrentar los efectos del cambio climático, de un Acuerdo Intergeneracional sobre las medidas que se adoptarán para reducir la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero así como las estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático de cada una de las ciudades y municipios vulnerables del país”¹¹⁶.

Durante el mes de julio y la primera semana de agosto participamos en cinco talleres convocados por el Minambiente¹¹⁷. Después de haber participado en los cinco primeros talleres, los accionantes presentamos un documento de observaciones¹¹⁸ y recomendaciones al Minambiente sobre las ideas recogidas en los talleres de implementación. Cabe anotar

¹¹⁴ Las reuniones se realizaron en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los días 23 de abril, 30 de abril y 7 de mayo de 2019.

¹¹⁵ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

¹¹⁶ Escrito de acción de Tutela interpuesta el 29 de enero de 2018. En el expediente con radicado No. 11001220300020180031900.

¹¹⁷

Fecha y lugar Accionantes que participaron en el taller

10 de julio de 2018, Florencia (Caquetá) Yuli Mayerly Correa Fonque (Florencia), Aderly Rolando Chamorro Rubio (Florencia), Valentina Rozo Ángel (Bogotá), Gabriela Eslava Bejarano (Bogotá).

12 de julio de 2018, Mocoa (Putumayo) Jesús Medina Carreño, Yurshell Yanishey Rodríguez Hooker, Laura Jiménez Ospina, Félix Jeffry Rodríguez Peña.

17 de julio de 2018, San José del Guaviare (Guaviare) Catalina María Bohórquez Carvajal, Carmen Elena Rosales García, Valentina Rozo Ángel y Gabriela Eslava Bejarano.

27 de julio de 2018, La Macarena (Meta) Juan Darío Medina Carreño, Laura Jiménez Ospina, Valentina Rozo Ángel, Gabriela Eslava Bejarano.

3 de agosto de 2018, Granada (Meta)

Félix Rodríguez Peña, Jesús Medina Carreño, Valentina Rozo Ángel y Gabriela Eslava Bejarano

¹¹⁸ Documento de Observaciones y recomendaciones de los 25 accionantes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC 4360 de 2018 sobre los talleres de implementación de dicha sentencia. Este documento firmado por César Rodríguez, representante legal de los 25 accionantes fue enviado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concretamente a Adriana Lagos, funcionaria de dicho Ministerio, el día 2 de agosto de 2018, por correo electrónico y contiene las observaciones de los accionantes respecto de los talleres realizados en Florencia, Mocoa, San José del Guaviare y La Macarena. Dicho documento fue anexado por el Minambiente en su respuesta sobre el cumplimiento y se encuentra contenido en la Carpeta CD Folio 274.

que del total de veinticinco accionantes, once asistieron en grupos de cuatro personas a estos espacios con recursos de Dejusticia, pues el Gobierno no dio las condiciones necesarias para asegurar la participación de los accionantes en los talleres regionales. Del documento entregado resaltamos dos observaciones que consideramos deben ser tenidas en cuenta por el Tribunal. En primer lugar, “para los participantes no es claro el motivo por el que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible relaciona el programa Bosques Territorios de Vida, con el PIVAC y el plan de acción a corto, mediano y largo plazo para reducir la tasa de deforestación. Asimismo, se preguntan por qué se socializa la estrategia Bosques territorios de vida en un taller que es para la construcción de las órdenes de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia STC 4360 de 2018. La socialización de dicha Estrategia generó molestias en los dos primeros talleres (Florencia y Mocoa), pues las comunidades afirmaron no haber participado en la formulación de la misma y les generaba confusión el hecho de que se estuviera socializando en los talleres de cumplimiento de la sentencia”¹¹⁹. Es decir, que estos espacios que debían ser de construcción para dar cumplimiento a las órdenes de la CSJ fueron utilizados para promover y socializar una estrategia con anterioridad a la sentencia, sin la participación de los accionantes.

En segundo lugar, “los participantes expresaron su inconformidad por la ausencia de las autoridades municipales en los talleres, por ejemplo, los alcaldes. Asimismo, en todos los talleres se señaló la escasa participación de las comunidades indígenas y de comunidades afrodescendientes”¹²⁰. En los talleres en la Amazonía fue escasa la participación por parte de comunidades, lo que generó constantes molestias entre los asistentes. Por lo anterior, solicitamos al Tribunal que tenga en cuenta que los documentos aportados por los demandados como parte del cumplimiento de las órdenes 1 y 2 no contaron en su elaboración con la participación amplia que estableció la CSJ sino que, por el contrario, la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada fue muy baja.

Tras la realización de los talleres que se llevaron a cabo durante julio y agosto de 2018, los accionantes no volvimos a ser convocados por el Minambiente a ninguna reunión sobre la implementación de la sentencia de la CSJ, razón por la cual buscamos una reunión durante el mes de agosto con el nuevo Ministro de Ambiente, Ricardo Lozano, y el 6 de septiembre de 2018 nos reunimos con él para reafirmar nuestra disposición de apoyar el proceso de implementación, pues si bien se habían realizado cinco talleres en región y uno en Bogotá era claro que ni el plan de acción ni el PIVAC estaban consolidados y era necesario seguir trabajando en ellos. Entre septiembre y abril de 2018, los accionantes no hemos sido convocados por el Minambiente para participar en la construcción del plan de acción ni del PIVAC, y de manera independiente hemos estado haciendo pedagogía sobre la participación de los jóvenes en temas ambientales, sobre la relación entre la deforestación y el cambio climático en nuestro país y sobre la importancia del cumplimiento de las órdenes de la Corte Suprema de Justicia en diferentes colegios y universidades.

4. Carta de los 25 accionantes al Congreso de la República solicitando que se cambie la meta de deforestación contenida en el PND 2018-2022

Recientemente, el 5 de marzo de 2019, los accionantes junto con expertos y organizaciones de la sociedad civil radicamos una carta¹²¹ ante los congresistas ponentes del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2018-2022) en la que le pedimos al Congreso de la República que modifique la meta de deforestación del PND 2018-2022. Concretamente solicitamos que se

¹¹⁹ Rodríguez Garavito, César. Observaciones y recomendaciones de los 25 accionantes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC-4360-2018 sobre los talleres de implementación de dicha sentencia. 2 de agosto de 2018. CD Folio 274.

¹²⁰ Rodríguez Garavito, César. Observaciones y recomendaciones de los 25 accionantes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC-4360-2018 sobre los talleres de implementación de dicha sentencia. 2 de agosto de 2018. CD Folio 274.

¹²¹ Carta a ponentes del PND sobre deforestación. 5 de marzo de 2019. Anexo.

modificara el indicador de resultado, de tal manera que la meta no se base en el “crecimiento de la deforestación” sino que se establezca un número máximo de hectáreas deforestadas al final del cuatrienio y que dicho número sea de hasta 90.000 hectáreas, como estaba establecido en el PND 2014-2018, para respetar principio de no regresividad en materia ambiental.

Sin embargo, en el capítulo IV “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”¹²², bajo la línea B “Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación” se afirma que uno de los mayores problemas socioambientales del país es la deforestación. Como lo expresamos en la carta mencionada, la meta actual no busca reducir el número de hectáreas deforestadas sino mantenerlo constante durante los próximos cuatro años. Si se conserva el ritmo actual de deforestación, Colombia perdería más de 800.000 hectáreas de bosques en este periodo. A pesar de esto, en los indicadores de resultado del PND se establece el “Crecimiento de la deforestación a nivel nacional respecto al año anterior” con una línea de base de 23% y una meta del cuatrienio del 0%. El 23% representa el aumento en el número de hectáreas deforestadas entre 2016 y 2017, cuando pasó de 178.597 hectáreas a 219.973 hectáreas.

Si se tiene en cuenta que, según el IDEAM, la deforestación es el principal motor de emisiones de gases efecto invernadero, una tasa como la que propone el PND 2018-2022 no solo genera graves efectos medioambientales de pérdida de bosque sino también graves efectos en términos de cambio climático y afectación a las generaciones futuras. En consecuencia, el indicador de deforestación propuesto en el PND 2018-2022 es una clara de manifestación de voluntad que es contraria e incumple los compromisos nacionales e internacionales de Colombia en materia de reducción de la deforestación y lucha contra el cambio climático, así como las órdenes contenidas en la sentencia 4360 de 2018 de la CSJ¹²³.

Adicionalmente, los accionantes creamos una petición en la página web change.org, titulada *Queremos cero deforestación en la Amazonía*¹²⁴, en la que invitamos a la ciudadanía a que apoye la carta que enviamos al Congreso de la República para que se cambie la meta de deforestación en el PND 2018-2022 por una que sea efectiva. Para el momento en el que escribimos esta respuesta la petición ha sido firmada por 66.900 personas.

7.2 Carta a ponentes y coordinadores PND

Bogotá D.C, 5 de marzo de 2019

Señor

Alexander Bermúdez Lasso

Coordinador Plan Nacional de Desarrollo

Comisión Cuarta de la Cámara

Congreso de la República

Cra. 8 # 10-7

Ciudad

Cordial saludo.

¹²² Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

¹²³ Como lo afirmamos en la acción de tutela dentro de dichos compromisos se encuentra el Acuerdo de París, la Declaración conjunta de Intención de Colombia con Noruega, Alemania y Reino Unido y el PND 2014-2018.

¹²⁴ Petición: *Queremos cero deforestación en la Amazonía*. Disponible en: <https://www.change.org/p/ivandunque-minambienteco-senadogovco-queremos-cero-deforestaci%C3%B3n-en-la-amazon%C3%ADa-como-meta-en-el-plan-nacional-de-desarrollo-frenemosladeforestaci%C3%B3n>

Los abajo firmantes en nuestra calidad de accionantes dentro del proceso STC 4360 de 2018, mediante el cual la Corte Suprema de Justicia ordenó la creación de un plan de acción para reducir la deforestación en la Amazonía colombiana; académicos; organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos alarmados por la pérdida de bosque en el país; queremos compartir nuestra preocupación por la meta de deforestación establecida en las bases y articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

En el capítulo IV “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo” bajo la línea B “Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación” se afirma que “uno de los mayores problemas socioambientales del país es la deforestación”. A continuación se presenta un diagnóstico en el que se muestra la evolución del número de hectáreas deforestadas entre 2005 y 2017, como se observa en la siguiente gráfica:



Sin embargo, en los indicadores de resultado se establece el “Crecimiento de la deforestación a nivel nacional respecto al año anterior” con una línea base de 23% y una meta del cuatrienio de 0%. El 23% representa el aumento en el número de hectáreas deforestadas entre 2016 y 2017, cuando pasó de 178.597 hectáreas a 219.973. Utilizar la tasa de crecimiento de las hectáreas deforestadas como indicador nos preocupa profundamente, pues significa que la meta se cumple siempre y cuando no aumente el número de hectáreas deforestadas, es decir, si se siguen deforestando 219.973 hectáreas anualmente. Si se analiza la información proporcionada por el IDEAM en la gráfica anterior, es claro que en 2017 este número alcanzó el punto más alto desde 2010. Por lo tanto, el indicador actual permite que durante el cuatrienio se pierda una cantidad exorbitante de bosque: hasta 879.892 hectáreas. Teniendo en cuenta que la deforestación es el principal motor de emisiones de gases efecto invernadero según el IDEAM, es preocupante que la meta planteada permita que se continúe deforestando a velocidad exorbitantes.

Esta meta es contraria a la del PND 2014-2018, en el que se planteó alcanzar un máximo de 90.000 hectáreas deforestadas al año al final del cuatrienio. Si se comparan los dos Planes, es claro que la meta actual permite que se deforeste mucho más que la anterior. Además de los impactos medioambientales de la pérdida de bosque y de los efectos del cambio climático para las generaciones futuras, la no reducción de la deforestación es un incumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales del Estado, dentro de los que se encuentra el Acuerdo de París; la Declaración Conjunta de Intención con Noruega, Alemania, Reino Unido e Irlanda del Norte; y, la sentencia STC 4360 de 2018, en la que se ordena que se tomen medidas para reducir la deforestación.

En consecuencia **solicitamos respetuosamente a los ponentes que en el proceso de discusión y aprobación de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo se modifique el indicador de resultado** de tal manera que la meta no se base en el indicador de “crecimiento de la deforestación” sino que se establezca un número de hectáreas máximo deforestadas al final del cuatrienio y que este número sea de hasta 90.000.

Acxan Duque Guerrero Accionante	Karolina Guerrero Madre de Acxan Duque Guerrero
Adrián Santiago Cruz Rodríguez Accionante	Danna Valentina Cruz Rodríguez Accionante
Milton Hernán Cruz Olivera Padre de Adrián Santiago y Danna Valentina Cruz Rodríguez	Aderly Rolando Chamorro Rubio Accionante
Andrés Mauricio Salamaca Mancera Accionante	Martha Isabel Mancera García Madre de Andrés Mauricio Salamanca
Ariadna Haydar Chams Accionante	Nubia Elena Chams Sanmartin Madre de Ariadna Haydar Chams
Antoine Philippart Marín Accionante	Clarena Marín Madre de Antoine Philippart Marín
Aymara Cuevas Ramírez Accionante	Juan David Cuevas Padre de Aymara Cuevas Ramírez
Candelaria Valencia Arango Accionante	Leonidas Valencia Valencia Padre de Candelaria Valencia Arango
Carmen Elena Rosales García Accionante	Catalina María Bohórquez Carvajal Accionante
Félix Jeffry Rodríguez Peña Accionante	Gabriela Eslava Bejarano Accionante
Jesús David Medina Carreño Accionante	Juan Darío Medina Carreño Accionante
José Daniel Rodríguez Peña Accionante	José Reyes Reyes Padre de José Daniel Rodríguez Peña
Laura Jiménez Ospina Accionante	María Camila Bustos Ortíz Accionante

Pablo Cavanzo Piñeros Accionante	Alejandro Cavanzo Piñeros Padre de Pablo Cavanzo Piñeros
Ana María Piñeros Ospina Madre de Pablo Cavanzo Piñeros	Valentina Rozo Ángel Accionante
Victoria Alexandra Arenas Sánchez Accionante	Violeta Posada Riaño Accionante
Yurshell Yanishey Rodríguez Hooker Accionante	César Rodríguez Garativo Representante legal de los accionantes
Diana Rodríguez Franco Subdirectora de Dejusticia	Mauricio Albarracín Caballero Director área de litigio de Dejusticia
Carlos Olaya Investigador de Dejusticia	Vanessa Daza Castillo Investigadora de Dejusticia
Carolina Urrutia Directora de Parques Cómo Vamos Representante de las organizaciones ambientales del Consejo Nacional de Planeación	Manuel Rodríguez Becerra Ex Ministro de Medio Ambiente

