

Bogotá, D.C., 20 de octubre de 2020

Honorables Magistrados

JORGE ELIÉCER MOYA VARGAS

OSCAR HUMBERTO RAMÍREZ CARDONA

JORGE HERNÁN VARGAS RINCÓN

Tribunal Superior de Bogotá

Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras

E.S.D.

ASUNTO: Informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia del grupo de 25 niños, niñas y jóvenes accionantes; y de las organizaciones de la sociedad civil Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia-, Comisión Colombiana de Juristas -CCJ- y Clínica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes -MASP-

RADICADO: No. 11001220300020180031900.

Mauricio Ariel Albarracín Caballero, identificado como aparece al pie de mi firma, en calidad de subdirector del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia- y de representante legal de **Victoria Alexandra Arenas Sánchez; Catalina María Bohórquez Carvajal; María Camila Bustos Ortiz; Pablo Cavanzo Piñeros; Aderly Rolando Chamorro Rubio; Yuli Mayerly Correa Fonque; Aymara Cuevas Ramírez; Acxan Duque Guerrero; Gabriela Eslava Bejarano; Ariadna Haydar Chams; Laura Jiménez Ospina; Claudia Andrea Lozano Barragán; Jesús David Medina Carreño; Juan Darío Medina Carreño; Antoine Philippart Marín; Violeta Posada Riaño; Yurshell Yanishey Rodríguez Hooker; José Daniel Rodríguez Peña; Félix Jeffry Rodríguez Peña; Danna Valentina Cruz Rodríguez; Adrián Santiago Cruz Rodríguez; Carmen Elena Rosales García; Valentina Roza Ángel; Andrés Mauricio Salamanca Mancera y Candelaria Valencia Arango**, accionantes del proceso de la referencia; **Paula Villa Vélez y Julián Salamanca Latorre**, en calidad de Directora y abogado del área de tierras de la Comisión Colombiana de Juristas -CCJ-; y **Mauricio Madrigal Pérez**, en calidad de Director de la Clínica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes -MASP-, en calidad de organizaciones de la sociedad civil, respetuosamente presentamos informe de seguimiento a la sentencia de tutela STC 4360 de 2018 de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia (en adelante CSJ) y a las audiencias de

cumplimiento realizadas por el Tribunal Superior de Bogotá establecidas en el auto de fecha 22 de agosto de 2019¹. A continuación, presentamos brevemente la descripción de las organizaciones que allegan este informe.

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia – es un centro de investigación socio-jurídica dedicado a la promoción de los derechos humanos en Colombia y el Sur Global, a la garantía del interés público y al fortalecimiento del Estado de Derecho. A lo largo de 15 años en Dejusticia hemos realizado acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas, incluyendo asuntos relacionados con justicia ambiental y cambio climático.

La Comisión Colombiana de Juristas -CCJ- es una organización no gubernamental domiciliada en Bogotá, creada en 1988, con estatus consultivo ante Naciones Unidas, filial de la Comisión Internacional de Juristas (con sede en Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (con sede en Lima). En la CCJ buscamos por medios jurídicos, y de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el pleno respeto en Colombia de los derechos humanos, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, así como del derecho humanitario, entendidos de manera indivisible e interdependiente.

La Clínica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes -MASP- es una de las cuatro clínicas adscritas a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, creada a finales del año 2015, y cuyo objetivo general es desarrollar un espacio incluyente y multidisciplinario de práctica jurídica para las y los estudiantes que contribuya a la prevención de los conflictos socio-ambientales y la garantía de los derechos a la salud y a un ambiente sano.

El informe que adjuntamos se divide en cuatro partes. En primer lugar, presentamos los datos sobre la situación actual de la deforestación en la Amazonía, comparando datos de 2017 a 2020; y resaltamos los compromisos adquiridos por el Estado colombiano y por el Presidente de la República durante el último año en materia de reducción de la deforestación (sección 1). Seguidamente, examinamos en detalle los avances en el cumplimiento de las órdenes de la sentencia STC 4360 de la Sala Civil de la CSJ (sección 2). En tercer lugar, presentamos los problemas estructurales que dificultan el cumplimiento de la sentencia, los cuales han sido identificados a lo largo del seguimiento al cumplimiento de la decisión judicial (sección 3). Finalmente, presentamos solicitudes y recomendaciones para el cumplimiento de las órdenes de la sentencia (sección 4). A continuación, resumimos cada una de las secciones previamente anunciadas.

En la primera parte del informe desarrollamos un capítulo introductorio sobre el estado actual de la deforestación en la Amazonía colombiana y sobre los compromisos adquiridos por el

¹ Auto mediante el cual “Procede el Tribunal a hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en Sentencia STC4360-2018, proferida por la Honorable Corte Suprema de Justicia”.

Estado colombiano y por el Presidente de la República durante el último año en materia de reducción de la deforestación y reforestación. En este capítulo exponemos las variaciones de la deforestación a nivel nacional y en la Amazonía presentadas entre 2017 y 2018, entre 2018 y 2019 y entre los dos primeros trimestres de 2019 y 2020; mostramos el nivel de participación departamental y regional de la Amazonía colombiana en la concentración de la deforestación nacional en 2018 y 2019; y analizamos las posibles tendencias de la deforestación en la Amazonía durante lo transcurrido del 2020. Para el análisis del año 2020, tomamos como referencia los boletines de Detección Temprana de Deforestación No. 22 y 23 publicados por el IDEAM; la comparación de los puntos de calor reportados por el IDEAM desde el 1 de enero hasta el 21 de julio de 2020 con los puntos de calor reportados para el mismo período de tiempo y durante todo el 2019; la investigación de Santiago Saavedra sobre la deforestación global durante el año 2020, la cual estudia datos combinados de 70 países; y el informe de las cifras de deforestación en el Bioma Amazónico entre enero y abril de 2020 de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS) (Sección 1.1).

Sobre este punto pudimos constatar que entre 2018 y 2019 se redujo la deforestación en la Amazonía colombiana, pero en 2020 la deforestación viene en aumento. De la información que se desprende de los boletines de Detección Temprana de Deforestación No. 22 y 23 de los dos primeros trimestres del 2020; de la investigación de Santiago Saavedra sobre la deforestación a nivel global durante el 2020; de las cifras de deforestación en el Bioma Amazónica de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS); así como de los reportes periodísticos sobre la deforestación en la pandemia, convergen en indicar que la deforestación ha aumentado durante lo transcurrido del 2020 en la Amazonía colombiana. (Sección 1.1).

Entre 2016 y 2017 aumentó la deforestación a nivel nacional, pasando de 178.957 ha a 219.973 ha deforestadas (aumento del 23%), y se duplicó en la Amazonía colombiana, pasando de 70.074 ha a 144.147 ha deforestadas (aumento del 105%). En este período de tiempo la deforestación en la región amazónica pasó de representar el 39% al 65,5% de la deforestación nacional. **Entre 2017 y 2018** se redujo el nivel de deforestación a nivel nacional, pasando de 219.973 ha a 197.159 ha deforestadas (reducción del 10%), y se redujo en la Amazonía, pasando de 144.147 ha a 138.176 ha deforestadas (reducción del 5%). Sin embargo, en dicho período la proporción de la deforestación en la Amazonía respecto al total nacional aumentó (pasó del 65,5% al 70,1% de la deforestación nacional). **Entre 2018 y 2019** se redujo el nivel de deforestación a nivel nacional, pasando de 197.159 ha a 158.894 ha deforestadas (reducción del 19%), y se redujo en la Amazonía, pasando de 138.176 ha a 98.256 ha deforestadas (reducción del 28,89%). Adicionalmente, se redujo la proporción de la deforestación en la Amazonía respecto al total nacional (pasó del 70,1% al 62% de la deforestación nacional). **Entre el primer trimestre del 2019 y el primer trimestre del 2020**, la Amazonía colombiana pasó de concentrar el 57,75% de la deforestación nacional al 68,39% (lo que representa cerca de un 10,6% de aumento en la representación de la Amazonía en el total de la deforestación nacional entre 2019 y 2020). Y **entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020**, la Amazonía colombiana

pasó de concentrar el 11,39% de la deforestación nacional al 40,75% (lo que representa cerca de un 29,3% de aumento en la representación de la deforestación nacional entre 2019 y 2020).

Este aumento de **la deforestación durante el 2020** también se funda en otras fuentes de información distintas a las Detecciones Tempranas de Deforestación publicadas por el IDEAM. Una primera fuente de datos que da indicios de esta tendencia son los puntos de calor reportados por el IDEAM en la región amazónica. Los puntos de calor son zonas que registran un aumento de calor en el país y que pueden reflejar calor asociado a incendios o aumentos de la temperatura en general. Si bien no todo punto de calor representa un incendio forestal, ni todo incendio forestal es sinónimo de deforestación, si existe una estrecha relación entre puntos de calor e incendios motivados por deforestación. Además, los incendios forestales son en sí mismos una preocupación de cara al cambio climático. De acuerdo con los mapas de puntos de calor del IDEAM, **al 21 de julio de 2020** se habían identificado 33.320 puntos de calor en la Amazonía colombiana, más que todos los presentados en el año 2019 en la misma región (25.476 puntos de calor) y, por supuesto, más que los presentados durante el mismo período de tiempo en el 2019 (23.481 puntos de calor, lo que representa un aumento del 41,9% de puntos de calor entre 2019 y 2020). En el 2019, el número de puntos de calor en la Amazonía colombiana se redujo un 20,9% respecto del año 2018 (se pasó de 32.236 puntos de calor en 2018 a 25.476 puntos de calor en 2019). En el 2018, el número de puntos de calor en la Amazonía colombiana aumentó un 30,56% respecto del año 2017 (se pasó de 24.690 puntos de calor en 2017 a 32.236 puntos de calor en 2018). Y en el 2017, el número de puntos de calor en la Amazonía colombiana aumentó un 81,25% respecto del año 2016 (se pasó de 13.622 puntos de calor en 2016 a 24.690 puntos de calor en 2017). Es de resaltar que del 1 de enero al 21 de julio de 2020 se han presentado más puntos de calor que los constatados para la totalidad de los años 2017, 2018 y 2019. (Sección 1).

Una segunda fuente de datos que aporta información sobre esta tendencia es la investigación de Santiago Saavedra sobre la deforestación a nivel global durante el 2020. Tras estudiar datos combinados de 70 países durante el 2020, Saavedra constata que han existido 150.000 alertas quincenales de deforestación adicionales a las presentadas durante el año 2019, lo que acredita un aumento de la deforestación a nivel global en el 2020. Una tercera fuente de información es el informe sobre cifras de deforestación en el Bioma Amazónico publicado por la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS), de acuerdo con la cual entre enero y abril de 2020 el área deforestada de la región amazónica ha sido de más de 75.000 ha, lo que equivale a un 76,36% del total deforestado en la Amazonía durante el 2019, pero solo en cuatro meses. Y una tercera fuente de información en favor de esta tendencia son las notas periodísticas nacionales sobre la deforestación en el marco de la pandemia del COVID-19², notas que dan cuenta del aumento de la deforestación en la Amazonía colombiana para el 2020. (Sección 1.1).

² Por ejemplo: Medioambiente. “Pese a la pandemia, perdimos 75 mil hectáreas de bosque en Colombia”. *El Tiempo*, junio 2 de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/pese-a-pandemia-perdimos-75-mil-hectareas-de-bosque-en-colombia-501340>

No solamente ha aumentado la deforestación durante lo que va corrido del 2020, sino que además, no se tiene claridad sobre el impacto de las medidas que se vienen tomando en la variación de la deforestación. Es por eso que se requiere que las autoridades responsables del cumplimiento del fallo de tutela aporten al proceso de seguimiento toda la información necesaria para realizar evaluaciones de impacto frente a las medidas adoptadas. Además, medidas como las operaciones artemisa ponen en grave riesgo derechos de sujetos de especial protección constitucional como el campesinado. (Sección 1.1).

Por otra parte, en la primera parte del informe también resaltamos los compromisos adquiridos por el Estado colombiano y por el Presidente de la República durante el último año en materia de reducción de la deforestación. Compromisos como el Pacto de Leticia con los países amazónicos (6 de septiembre de 2019), la declaración conjunta de intención con Noruega, Alemania y el Reino Unido (11 de diciembre de 2019), y el compromiso asumido en el marco del Foro Económico Mundial de Davos, en Suiza, de sembrar por lo menos 180 millones de árboles al 2022 (compromiso asumido el 22 de enero de 2020). Pese a estos compromisos internacionales, Colombia actualmente se posiciona como el séptimo país con mayor deforestación de bosques vírgenes tropicales. (Sección 1.2)

En la segunda parte del informe analizamos el estado de cumplimiento de las órdenes del fallo STC 4360 de 2018 de la Sala Civil de la CSJ. Como lo demostramos en el texto ninguna de las órdenes ha tenido un cumplimiento alto y no han existido avances significativos en el cumplimiento tras dos años de la sentencia y tras un año de haberse presentado la “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” (sección 2). Para llegar a esta conclusión utilizamos una metodología de análisis consistente en la división de las órdenes por componentes y el cumplimiento de las órdenes lo graduamos dependiendo el número de componentes que se cumplieran. Recordemos que las cinco órdenes de la sentencia son:

- (i) la formulación de un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía y donde se haga frente a los efectos del cambio climático, que cuente con la participación de los accionantes, de las comunidades afectadas y de la población interesada en general, a cargo de autoridades del nivel nacional (Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural);
- (ii) la construcción de un pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano -PIVAC-, con participación de los accionantes, de las comunidades afectadas, de las organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales y la población interesada en general, a cargo de autoridades del nivel nacional (Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), en el

que se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y la emisión de gases de efecto invernadero;

- (iii) la actualización e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, que deben contener un plan de acción de reducción a cero de la deforestación, incluyendo estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático, a cargo de todos los municipios de la Amazonía;
- (iv) la formulación de un plan de acción que contrarreste, mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación informados por el IDEAM, a cargo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - Corpoamazonía - , la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico -CDA - , y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena - Cormacarena -;
- (v) el incremento de las acciones tendientes a mitigar la deforestación, a cargo de los organismos querellados, desde las cuarenta y ocho (48) horas posteriores a la notificación de la sentencia y mientras se cumplan las otras cuatro órdenes del fallo.

Frente a las cuatro primeras órdenes identificamos los siguientes componentes de análisis: participantes, plazo, documento y objetivo. Estas órdenes requieren de la elaboración de un documento: en la primera orden, un plan de acción de corto, mediano y largo plazo; en la segunda orden, un Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas -PIVAC; en la tercera orden, la implementación de Planes de Ordenamiento Territorial -POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial -PBOT, y Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial -EOT que contengan un plan de acción de reducción a cero la deforestación; y en la cuarta orden, planes de acción con medidas policivas, judiciales o administrativas. La elaboración y construcción de estos documentos debe contar con la participación de los accionantes, de las comunidades afectadas, de la población interesada en general, y de organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales. El objetivo común de las órdenes del fallo de tutela STC 4360 de 2018 de la Sala Civil de la CSJ es lograr la reducción de la deforestación en la Amazonía colombiana. Y la elaboración de cada uno de estos documentos cuenta con un plazo fijado por la Sala Civil de la CSJ: 4 meses para la primera orden y 5 meses para las órdenes 2, 3 y 4. Frente a la quinta orden identificamos dos componentes a tener en cuenta en el examen del cumplimiento: el efecto de las medidas adoptadas en la mitigación de la deforestación y la afectación que producen estas medidas a otros objetivos o bienes jurídicamente protegidos. (Sección 2).

En la tercera orden, el elemento documento tiene un doble contenido: (i) la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT), y (ii) la elaboración de un plan de acción. Por eso, para esta orden el nivel de cumplimiento se establece en alto (si se cumplían con todos

los elementos del POT, PBOT o EOT, y Plan de Acción); medio-alto (si se acreditaban avances de POT, PBOT o EOT, y plan de acción, con ejercicios de participación); medio (si se acreditaban avances de POT, PBOT o EOT, y plan de acción, pero sin ejercicios de participación); medio-bajo (si se acreditaban avances solo del POT, PBOT o EOT, o del plan de acción, no de ambos); bajo (si no se acreditaban avances ni en POT, PBOT o EOT, ni en el plan de acción, pero se acreditaban acciones para frenar la deforestación); e incumplimiento (si no se acreditaban avances en el POT, PBOT o EOT, y en el plan de acción, así como acciones tendientes a reducir la deforestación). (Sección 2).

La orden quinta de la sentencia STC 4360 de 2018 es una orden genérica de incrementar las acciones tendientes a reducir la deforestación; por lo que abarca un marco amplio de posibles acciones de las autoridades. Es por esto que consideramos que para evaluar el cumplimiento de esta orden lo importante es verificar los efectos que produzcan las distintas medidas que se adopten en la reducción de la deforestación en la Amazonía colombiana. No obstante, no solamente es importante conocer la eficacia de las medidas, sino también que estas medidas no afecten negativamente otros objetivos y bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento jurídico colombiano, como los derechos de sujetos de especial protección constitucional. Es por esto que para esta orden el nivel de cumplimiento se establece en alto (si se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, las entidades responsables aportan información sobre la efectividad de las medidas, las medidas son significativas para la reducción de la deforestación, y no ponen en peligro bienes jurídicamente protegidos); medio-alto (si se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, las autoridades responsables aportan información sobre la efectividad de las medidas, pero la efectividad de las mismas en la reducción de la deforestación no es significativa, y, en todo caso, no ponen en peligro bienes jurídicamente protegidos); medio (si se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, se aporta información sobre la efectividad de las medidas en la reducción de la deforestación, pero las medidas ponen en peligro bienes jurídicamente tutelados); medio-bajo (si se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, pero no se aporta información sobre el grado de efectividad de las medidas en la reducción de la deforestación, y, adicionalmente, ponen en peligro bienes jurídicamente tutelados); bajo (si no se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, pero se acredita la adopción de medidas administrativas para cumplir las otras órdenes del fallo); e incumplimiento (si no se acredita la adopción de ninguna medida encaminada a la reducción de la deforestación o cumplimiento de la sentencia).

Esta metodología de análisis para determinar el nivel de cumplimiento de las órdenes del fallo de tutela de la Sala Civil de la CSJ responde a la necesidad de que el análisis del cumplimiento de sentencias con órdenes estructurales sea por grados y no binario. En otras palabras, en este tipo de casos no es suficiente decir: se ha cumplido o se ha incumplido; por el contrario, para poder evaluar y hacer seguimiento a los avances en el cumplimiento de este tipo de órdenes es importante establecer distintos niveles de cumplimiento. Para establecer los niveles de

cumplimiento lo más adecuado es dividir las órdenes analíticamente por componentes. Esto, además, permite identificar los elementos comunes a las distintas órdenes proferidas por la sentencia.

Producto de este análisis, este estudio nos arrojó cinco estados de implementación diferentes. Respecto a la primera orden constatamos un incumplimiento por parte de las autoridades responsables. Actualmente, no existe un Plan de Acción definitivo, se ha incumplido el plazo establecido por la orden del fallo de tutela, y solamente se ha presentado un borrador que no contó con la participación requerida (sección 2.1.). En relación con la segunda orden también constatamos un incumplimiento por parte de las autoridades responsables. Actualmente no existe un PIVAC definitivo, se ha incumplido el plazo establecido por el fallo de tutela, no se ha generado la participación requerida y, tras dos años de haberse proferido la sentencia, nos encontramos en la primera fase de cinco, de acuerdo con el cronograma del Gobierno Nacional (sección 2.2.). Para el análisis de la tercera orden nos concentramos únicamente en nueve municipios: Calamar y San José del Guaviare (Guaviare); Mapiripán y la Macarena (Meta); San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá (Caquetá); y Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo (Putumayo). Estos municipios fueron seleccionados porque algunos de ellos no han dejado de estar dentro de los diez municipios con más AT-D durante los cuatro trimestres de 2019 y los dos primeros trimestres de 2020 (San Vicente del Caguán, Mapiripán y Calamar); porque en otros se ha concentrado la mayor cantidad de AT-D de 2019 (Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo); y porque en ellos se han deforestado más de 10.000 ha desde 2018 (La Macarena, Cartagena de Chairá y San José del Guaviare). Del análisis de cumplimiento encontramos que en los municipios analizados *i)* ninguno presenta un cumplimiento alto; *ii)* solamente San José del Guaviare (Guaviare) presenta un cumplimiento medio-alto; *iii)* el municipio de Cartagena del Chairá (Caquetá) presenta un cumplimiento medio; *iv)* San Vicente del Caguán (Caquetá) y Puerto Guzmán (Putumayo) presentan un cumplimiento medio-bajo; *v)* Calamar (Guaviare) y Mapiripán (Meta) presentan un cumplimiento bajo; *vi)* La Macarena (Meta) y Puerto Caicedo (Putumayo) presentan incumplimiento (sección 2.3.).

Sobre la cuarta orden concluimos que no ha existido un avance significativo desde el año 2019, fecha en que se analizó el cumplimiento de la orden en la *“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”*. En el presente informe constatamos que Corpoamazonia y Cormacarena presentan un cumplimiento bajo de la orden; y la CDA un cumplimiento medio. Esto se debe a que solamente la CDA entregó un plan de acción dentro del plazo establecido, sin haber garantizado espacios de participación para su construcción y sin acreditarse el cumplimiento del objetivo. Por su parte, tanto Corpoamazonia como Cormacarena presentaron un plan de acción por fuera del plazo establecido sin garantizar los demás elementos de la orden (participantes, plazo y objetivo). Además, las CAR vinculadas por el Tribunal mediante auto del 22 de agosto de 2019 (CRC y Coprorinoquía) han incumplido la orden, ya que no han satisfecho ninguno de sus componentes (participantes, documento, plazo y objetivo). (Sección 2.4.).

Finalmente, sobre la quinta orden consideramos que existe un cumplimiento medio-bajo, dado que el Gobierno Nacional viene adelantando actuaciones encaminadas a reducir la deforestación, especialmente en el marco de la Directiva Presidencial No. 10 de 2018. Sin embargo, dichas medidas tienen el potencial de afectar derechos de la población campesina intervenida mediante acciones coercitivas y no se tiene certeza sobre su impacto en la mitigación de la deforestación. (Sección 2.5.).

Similares conclusiones sobre el incumplimiento de las órdenes del fallo STC 4360 de 2018 se pueden encontrar en el informe de auditoría de la Contraloría General de la República (en adelante CGR) titulado “*Control a la deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019*”. En este informe, la CGR buscó “*evaluar el cumplimiento de las funciones institucionales por parte de entidades del sector ambiental en el control de la deforestación en la Amazonía colombiana*”³. Producto de su evaluación al cumplimiento de la sentencia, la CGR emitió un concepto de “*incumplimiento material adverso*”, debido a que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha cumplido con las dos órdenes que le corresponden. Según la CGR, esto se debe a “*una falta de gestión por parte del MADS que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático*”⁴ y a una falta de gestión del ministerio frente a los problemas estructurales que afectan a la región amazónica.

En la tercera parte del informe analizamos algunos problemas estructurales que directa o indirectamente han dificultado el cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2018 de la Sala Civil de la CSJ. Los problemas que se detallan en el informe son en primer lugar, la desarticulación institucional entre las distintas autoridades responsables de su cumplimiento y del sector ambiental en general, así como la falta de claridad sobre las asignaciones y uso del presupuesto por parte de las autoridades responsables en el cumplimiento de la sentencia (sección 3.1); en segundo lugar, la deficiente implementación de los Acuerdos de Paz en puntos que pueden contribuir en mayor medida a enfrentar los motores de la deforestación, como los puntos sobre reforma rural integral y solución al problema de drogas ilícitas (sección 3.2); en tercer lugar, los problemas asociados con la garantía de la participación con enfoque étnico, campesino e intergeneracional (sección 3.3); y, finalmente, se detallan los retos nuevos derivados de la actual coyuntura generada por la pandemia del COVID-19 (sección 3.4).

En la cuarta parte de este informe le recomendamos y solicitamos al Tribunal que continúe el seguimiento del cumplimiento de la tutela estableciendo las siguientes medidas: (i) que se ordene a las autoridades responsables que presenten un cronograma de actividades con

³ Contraloría General de la República. Control a la deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019. 2020. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1736422/001+Informe+Auditoria+Cumplimiento+MADS+Deforestacion+Amazonia+v2017-2019+ls.pdf/065af593-7518-4f8d-b90a-cc752ac59df4?version=1.1>. P. 6.

⁴ *Ibid.* P. 169.

presupuesto asignado o destinado para el cumplimiento de las órdenes (sección 4.1.). (ii) Que se adopten medidas para enriquecer el seguimiento y mejorar el funcionamiento de las audiencias de seguimiento. Medidas como que las autoridades encargadas del cumplimiento del fallo de tutela STC 4360 de 2018 envíen al Tribunal informes de gestión en formatos que permitan la sistematización de la información antes de que tengan lugar las audiencias; y que existan funcionarios encargados del cumplimiento del fallo en cada una de estas entidades para puedan resolver con solvencia las preguntas que se les formulen en audiencia (sección 4.2.). (iii) Que el Tribunal adopte un modelo de evaluación del cumplimiento del fallo de tutela a partir de indicadores, de procesos y de resultados; y que, en la medida de lo posible, sea producto de una construcción colectiva entre autoridades responsables, accionantes y organizaciones de la sociedad civil (sección 4.3.). (iv) Que se ordene a las autoridades proporcionar la información necesaria para determinar si las medidas adoptadas son efectivas para reducir la deforestación y no vulneran bienes jurídicamente protegidos (sección 4.4.). (v) Que se exhorte al Gobierno Nacional para que elabore una ruta de garantía de derechos humanos con el fin de evitar riesgos en la implementación de medidas coercitivas contra sujetos de especial protección constitucional (sección 4.5.). (vi) Que se exhorte a las CAR accionadas y vinculadas para que envíen al Tribunal todos los estudios de determinantes ambientales y gestiones adelantadas en favor de los municipios para que actualicen sus respectivos POT, PBOT y EOT (sección 4.5.). (vii) Que se exhorte al IDEAM para que las AT-D trimestrales se publiquen con regularidad y dentro de un determinado plazo, para poder hacer un correcto seguimiento a la variación de la deforestación en la Amazonía colombiana. En este mismo sentido, solicitamos al Tribunal que exhorte al IDEAM para que publique las AT-D de los dos primeros trimestres del 2020 (sección 4.5.).

**CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD -DEJUSTICIA
COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS -CCJ
CLÍNICA DE MEDIO AMBIENTE Y SALUD PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE LOS
ANDES -MASP
GRUPO DE 25 NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES ACCIONANTES**

**INFORME DE SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DEL FALLO STC 4360 DE 2018 DE
LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**BOGOTÁ, COLOMBIA,
2020**

TABLA DE CONTENIDO

1. ANÁLISIS DE CONTEXTO. ESTADO ACTUAL DE LA DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA Y COMPROMISOS INTERNACIONALES DEL ESTADO COLOMBIANO	1
1.1. El estado actual de la deforestación en Colombia	1
1.1.1. La deforestación en la Amazonía colombiana constatada por los accionantes en el informe presentado el 5 de abril de 2019	2
1.1.2. La deforestación en la Amazonía colombiana durante el 2018	2
1.1.3. La deforestación en la Amazonía colombiana durante el 2019	6
1.1.4. La deforestación en la Amazonía colombiana durante el 2020	9
1.2. Compromisos recientes del país y del Gobierno Nacional en materia de reducción de la deforestación y en reforestación	13
1.3. Conclusiones de la sección 1	15
2. ESTADO ACTUAL DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA STC 4360 DE 2018 DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	16
2.1. PRIMERA ORDEN: PLAN DE ACCIÓN DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA CONTRARRESTAR LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA	21
2.1.1. Nivel de cumplimiento constatado en el informe presentado el 5 de abril de 2019	21
2.1.2. Avance del cumplimiento desde el informe presentado el 5 de abril de 2019	22
2.1.3. Conclusiones	25
2.2. SEGUNDA ORDEN: PACTO INTERGENERACIONAL POR LA VIDA DEL AMAZONAS COLOMBIANO	26
2.2.1. Nivel de cumplimiento constatado en el informe presentado el 5 de abril de 2019	26
2.2.2. Avance del cumplimiento desde el informe presentado el 5 de abril de 2019	27
2.2.3. Conclusiones	30
2.3. TERCERA ORDEN: ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA	32
2.3.1. Precisión inicial	34
2.3.2. Cumplimiento de la orden por parte de los municipios bajo estudio	35
2.3.3. Conclusiones	40
2.4. CUARTA ORDEN: PLAN DE ACCIÓN PARA CONTRARRESTAR LA DEFORESTACIÓN POR PARTE DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES CON JURISDICCIÓN EN LA AMAZONÍA COLOMBIANA	40
2.4.1. Precisión inicial	40
2.4.2. Nivel de cumplimiento constatado en el informe presentado el 5 de abril de 2019	41
2.4.3. Avance del cumplimiento desde el informe presentado el 5 de abril de 2019	41
2.4.4. Conclusiones	43
2.5. QUINTA ORDEN: INCREMENTO DE ACCIONES TENDIENTES A MITIGAR LA DEFORESTACIÓN MIENTRAS SE LLEVAN A CABO LAS MODIFICACIONES CONTENIDAS EN LAS OTRAS ÓRDENES	45

2.5.1.	Metodología de análisis	45
2.5.2.	Medidas en cumplimiento de la orden	47
2.5.3.	Las medidas adoptadas y el cumplimiento de la orden.....	49
2.5.4.	Conclusiones	52
3.	<i>PROBLEMAS ESTRUCTURALES QUE HAN IMPEDIDO EL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DE LA SENTENCIA STC 4360 DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.....</i>	53
3.1.	Problemas que quedaron en evidencia por parte de las instituciones en las audiencias públicas de seguimiento	54
3.1.1.	Gestión Pública deficiente en materia de control a la deforestación, ordenamiento Forestal y aprovechamiento sostenible de los bosques	54
3.2.	Incumplimiento del Acuerdo Final de Paz.....	58
3.3.	Participación	61
3.3.1.	La participación y sus fundamentos constitucionales	62
3.3.2.	La participación y el cumplimiento del fallo de tutela.....	62
3.3.3.	La participación y los enfoques intergeneracional y étnico	63
3.4.	Retos que representa la pandemia COVID-19 para el cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2018.....	64
4.	<i>RECOMENDACIONES</i>	66
4.1.	Ordenar a las entidades que presenten un cronograma de actividades con presupuesto asignado a cada actividad	66
4.2.	Recomendaciones sobre buenas prácticas en las audiencias	67
4.3.	Adoptar un modelo de evaluación de cumplimiento a partir de indicadores....	68
4.4.	Suministro de información	69
4.5.	Síntesis de recomendaciones	70
5.	<i>ANEXOS.....</i>	71
6.	<i>NOTIFICACIONES</i>	72

1. ANÁLISIS DE CONTEXTO. ESTADO ACTUAL DE LA DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA Y COMPROMISOS INTERNACIONALES DEL ESTADO COLOMBIANO

En esta introducción presentaremos, por una parte, un panorama de la situación actual de la deforestación en la Amazonía colombiana, comparando datos de 2017 a 2020; y, por otra parte, resaltaremos los compromisos recientes del país y del Gobierno Nacional en materia de reducción de la deforestación y en reforestación.

1.1. El estado actual de la deforestación en Colombia

En este acápite expondremos las variaciones de la deforestación a nivel nacional y en la Amazonía presentadas entre 2017 y 2018 y entre 2018 y 2019; mostraremos el nivel de participación departamental y regional de la Amazonía colombiana en la concentración de la deforestación nacional en 2018 y 2019; y analizaremos las posibles tendencias de la deforestación en la Amazonía durante lo transcurrido del 2020, con base en los reportes de los dos primeros trimestres del año y de la detección de puntos de calor, entre otras.

Para el análisis de los años 2017 a 2019 tomamos como fuente de información los resultados del monitoreo de la deforestación anual que publica el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (en adelante IDEAM) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante Minambiente). Con base en esta información elaboramos gráficas que representan: el cambio de la deforestación a nivel departamental entre 2017 y 2018; el cambio de áreas deforestadas por región entre 2017 y 2018; la participación departamental en la deforestación nacional durante el 2018; la participación regional en la deforestación nacional durante el 2018; el cambio de áreas deforestadas por región entre 2018 y 2019; la participación regional en la deforestación nacional durante el 2019. Con base en las mismas fuentes elaboramos los siguientes mapas: la concentración de Alertas Tempranas de Deforestación (en adelante AT-D) durante el 2018; las principales variaciones de la deforestación municipal entre 2018 y 2019. Para el análisis del año 2020, estudiaremos los boletines de Detección Temprana de Deforestación de los dos primeros trimestres del año, publicados por el IDEAM; adicionalmente compararemos los puntos de calor reportados por el IDEAM desde el 1 de enero hasta el 21 de julio de 2020 con los puntos de calor reportados para el mismo período de tiempo y durante todo el 2019; y, por otra parte, revisaremos la investigación de Santiago Saavedra sobre la deforestación global durante el año 2020, la cual estudia datos combinados de 70 países, así como el informe sobre deforestación en el bioma amazónico entre enero y abril de 2020 de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). Los datos del IDEAM presentan una reducción de la deforestación a nivel nacional y en la Amazonía colombiana entre 2018 y 2019. Sin embargo, la tendencia no se mantiene durante el 2020, año en el que la deforestación va en aumento. A continuación, presentaremos los datos de la deforestación en la Amazonía colombiana durante 2017, 2018, 2019 y 2020.

1.1.1. La deforestación en la Amazonía colombiana constatada por los accionantes en el informe presentado el 5 de abril de 2019

Para el 5 de abril de 2019, fecha en que se presentó la “*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*”, el grupo de accionantes constató con preocupación que la deforestación había aumentado en el país y que este fenómeno se seguía concentrando en la Amazonía⁵. Para esta época se contaba con información consolidada de 2017, año en el que se perdieron 219.937 ha de bosque (44% más que en 2016), 144.147 de ellas en la Amazonía (65,5% de la deforestación nacional)⁶.

1.1.2. La deforestación en la Amazonía colombiana durante el 2018

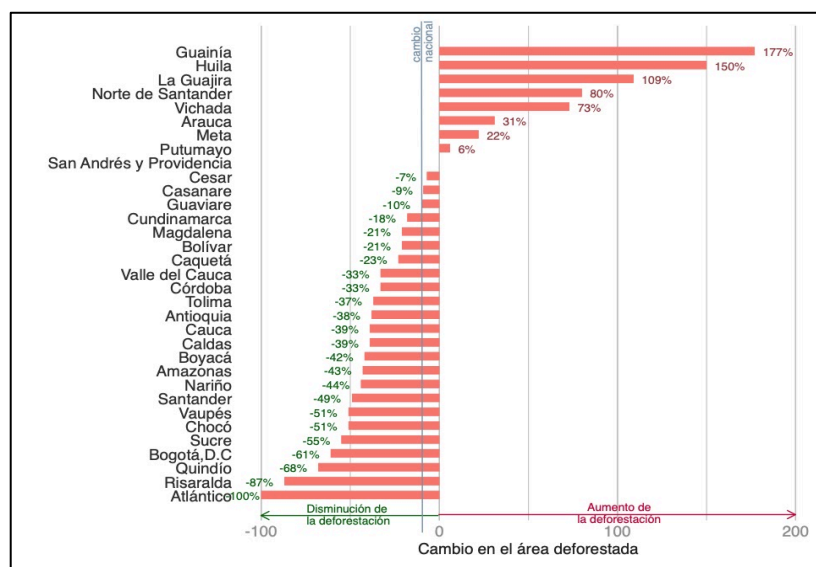
En 2018 la tasa anual de deforestación a nivel nacional se redujo en un 10%, al registrarse 197.159 ha perdidas (22.814 ha menos que en el 2017). Sin embargo, en 2018 la reducción de la deforestación se dio sobre todo por fuera de la Amazonía (Gráfica 1). Esta región concentró para 2018 un 70,08% de la deforestación (Gráficas 3 y 4) y, aunque también se redujo allí la destrucción de bosques, esto se dio en una menor proporción: se registraron 138.176 ha deforestadas, apenas 4,14% menos que en 2017 (Gráfica 2).⁷

⁵ 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 CSJ el 5 de abril de 2018. Folio 937 C-3.

⁶ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM. Resultados monitoreo de la deforestación 2017. Disponible en http://www.ideam.gov.co/documents/24277/72115631/Actualizacion_cifras2017+FINAL.pdf/40bc4b b3-370c-4639-91ee-e4c6cea97a07

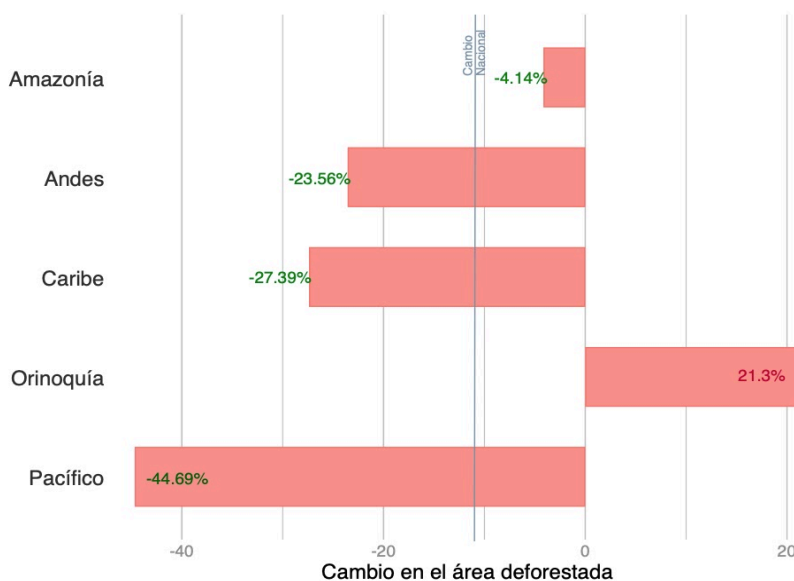
⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM. Resultados de monitoreo de la deforestación 2018. Disponible en: http://www.ideam.gov.co/documents/24277/91213793/Actualizacion_cifras2018FINALDEFORESTACION.pdf/80b719d7-1bf6-4858-8fd3-b5ce192a2fdc

Gráfica 1. Cambio en la deforestación departamental anual entre 2017 y 2018.



Fuente: Cálculos propios basados en IDEAM⁸

Gráfica 2. Cambio de áreas deforestadas por región entre 2017 y 2018

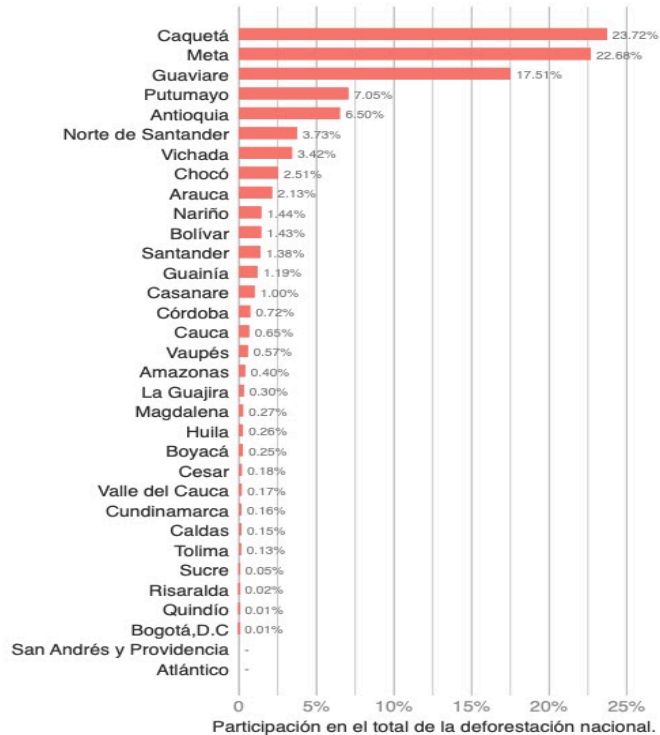


Fuente: Cálculos propios basados en IDEAM⁹

⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM. Tasa anual de deforestación según Departamento. Resultados consolidados entre 1990-2018. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/bosques-y-recurso-forestal>

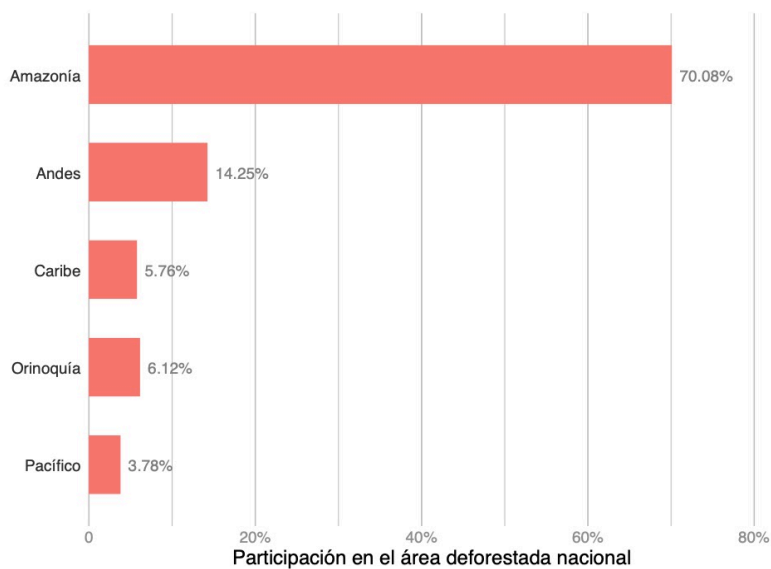
⁹ Ibíd.

Gráfica 3. Participación departamental en la deforestación nacional - 2018



Fuente: Cálculos propios basados en IDEAM¹⁰

Gráfica 4. Participación regional en la deforestación nacional - 2018



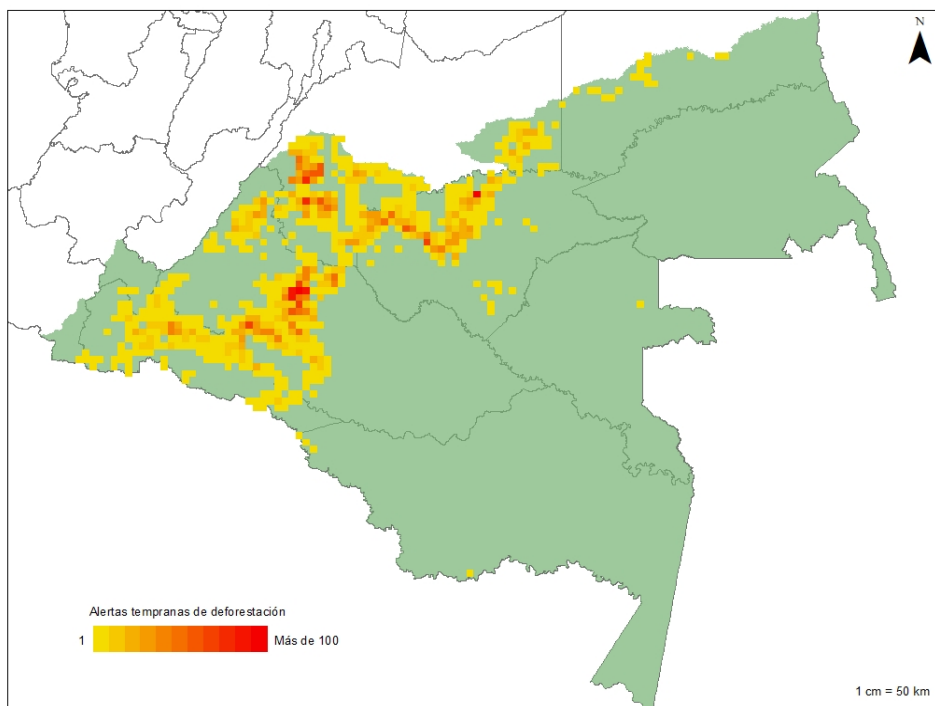
Fuente: Cálculos propios basados en IDEAM¹¹

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

Adicionalmente, la concentración de las alertas tempranas acredita que la mayoría de la deforestación en 2018 tuvo lugar en el piedemonte amazónico, tal como se observa en la gráfica 5. De acuerdo con los resultados del monitoreo de la deforestación de 2018, la mayor parte de la deforestación se concentró en municipios como San Vicente del Caguán (Caquetá), que concentró el 10% de la deforestación nacional (19.652 ha deforestadas); La Macarena (Meta), que concentró el 9% de la deforestación nacional (18.680 ha deforestadas); Cartagena del Chairá (Caquetá), que concentró el 9% de la deforestación nacional (17.740 ha deforestadas); San José del Guaviare (Guaviare), que concentró el 8% de la deforestación nacional (15.264 ha deforestadas); Calamar (Guaviare), que concentró el 5% de la deforestación nacional (10.733 ha deforestadas); El Retorno (Guaviare), que concentró el 4% de la deforestación nacional (7.611 ha deforestadas); Puerto Guzmán (Putumayo), que concentró el 4% de la deforestación nacional (7.053 ha deforestadas); Mapiripán (Meta), que concentró el 3% de la deforestación nacional (6.740 ha deforestadas); Solano (Caquetá), que concentró el 3% de la deforestación nacional (6.508 ha deforestadas); entre otros.

Gráfica 5. Concentración de alertas tempranas de deforestación 2018



Fuente: Cálculos propios basados en IDEAM¹²

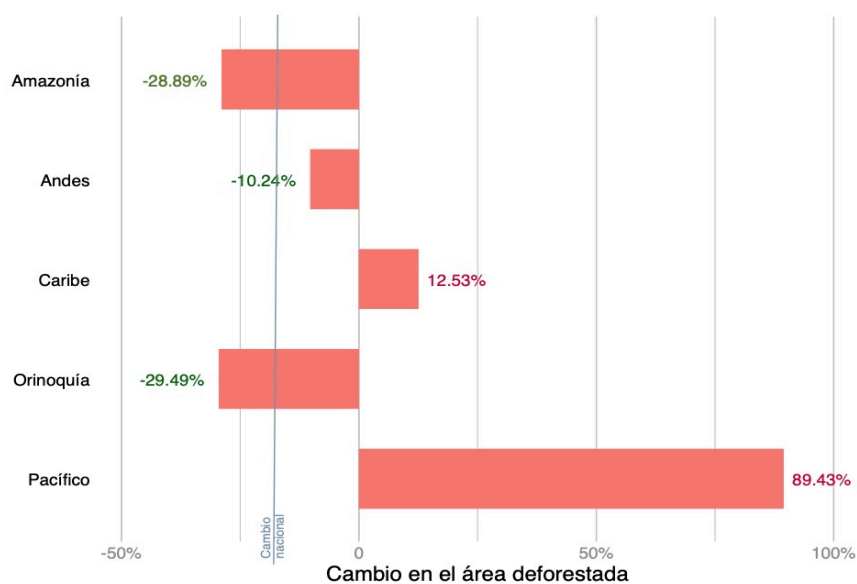
¹² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM. Resultados de monitoreo de la deforestación 2018. Disponible en:

http://www.ideam.gov.co/documents/24277/91213793/Actualizacion_cifras2018FINALDEFORESTACION.pdf/80b719d7-1bf6-4858-8fd3-b5ce192a2fdc

1.1.3. La deforestación en la Amazonía colombiana durante el 2019

En 2019, la deforestación se redujo a nivel nacional un 19%, al registrarse 158.894 ha pérdidas (38.265 ha menos que en el 2018). Esto de acuerdo con la reciente publicación del IDEAM de los resultados del monitoreo de deforestación de 2019. Esta reducción también tuvo lugar en la Amazonía, donde disminuyó la deforestación en 39.920 ha, lo que representa una reducción del 28,89% respecto del 2018 (gráfica 6). Sin embargo, la Amazonía sigue concentrando el mayor porcentaje de la deforestación a nivel nacional: el 62% de la deforestación total (aunque se redujo su porcentaje, que fue de 70,1% durante el 2018, gráfica 8). Estos niveles de deforestación en la Amazonía están asociados principalmente al sur del Meta, Guaviare y Caquetá. Adicionalmente, dentro de los 12 principales núcleos de la deforestación, 4 son de la región Amazónica: las Sábanas del Yará (bajo Caguán), el Guaviare (marginal de la selva), el sur del Meta, Mapiripán (Meta) y el Putumayo. En lo que tiene que ver con los municipios de la Amazonía, por una parte, la deforestación se redujo en varios de ellos, como Cartagena del Chairá (reducción del 23%); San Vicente del Caguán (reducción del 40%); La Macarena (reducción del 39%); San José del Guaviare (reducción del 34%); y El Retorno (reducción del 17%). Y, por otra parte, la deforestación aumentó un 19% en el municipio de Mapiripán (Meta) (Gráfica 7).¹³

Gráfica 6. Cambio de áreas deforestadas por región entre 2018 y 2019



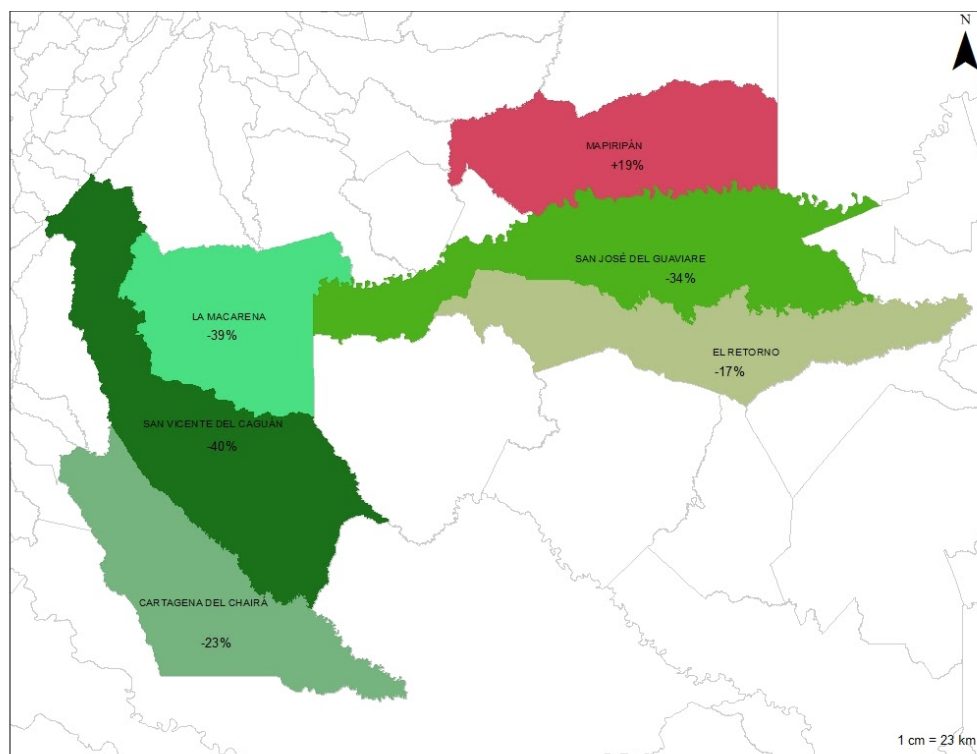
Fuente: Cálculos propios basados en IDEAM¹⁴

¹³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM. Resultados monitoreo de la deforestación 2019. Disponible en:

<http://www.ideam.gov.co/documents/10182/105413996/presentacionbalancedeforestacion2019/7c9323fc-d0a1-4c95-b1a1-1892b162c067>

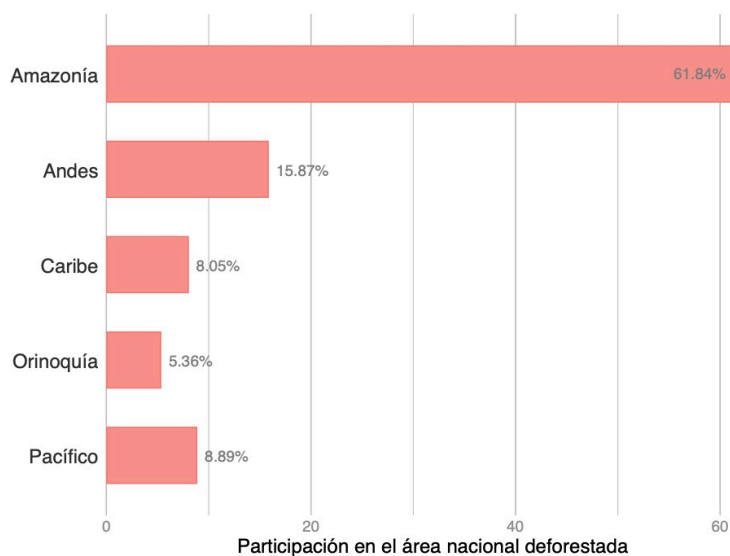
¹⁴ *Ibíd.*

Gráfica 7. Principales variaciones de la deforestación municipal entre 2018 y 2019



Fuente: Cálculos propios basados en IDEAM¹⁵

Gráfica 8. Participación regional en la deforestación nacional - 2019



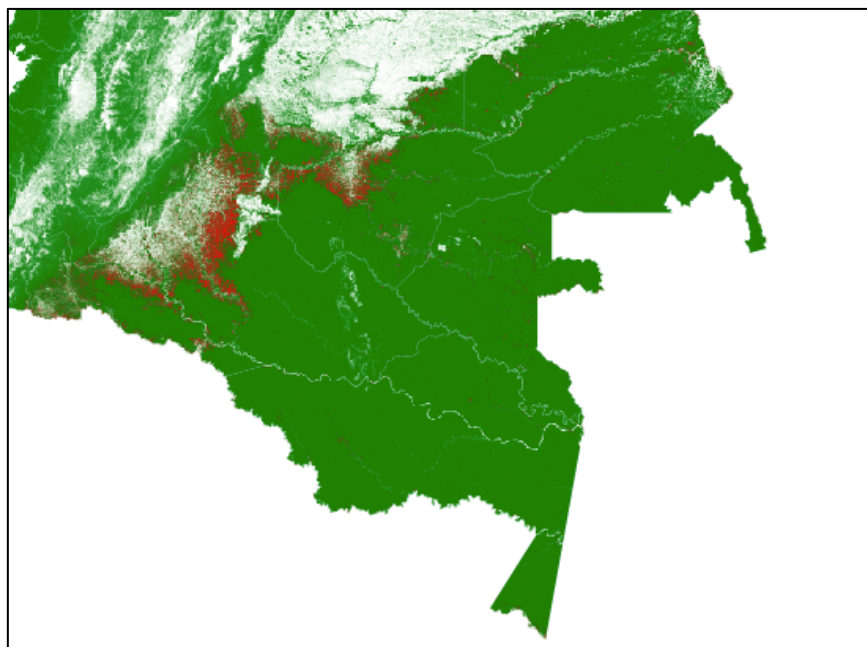
Fuente: Cálculos propios basados en IDEAM¹⁶

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*

Para el 2019, nuevamente la concentración de las alertas tempranas tuvo lugar en el piedemonte amazónico, tal como se observa en la gráfica 9. De acuerdo con los resultados del monitoreo de la deforestación de 2019, la mayor parte de la deforestación se concentró en municipios como Cartagena del Chairá (Caquetá), que concentró el 7% de la deforestación nacional (13.123 ha deforestadas); San Vicente del Caguán (Caquetá), que concentró el 6% de la deforestación nacional (11.452 ha deforestadas); La Macarena (Meta), que concentró el 6% de la deforestación nacional (11.049 ha deforestadas); San José del Guaviare (Guaviare), que concentró el 5% de la deforestación nacional (9.908 ha deforestadas); Mapiripán (Meta), que concentró el 4% de la deforestación nacional (8.228 ha deforestadas); El Retorno (Guaviare), que concentró el 3% de la deforestación nacional (6.396 ha deforestadas); Calamar (Guaviare), que concentró el 3% de la deforestación nacional (5.879 ha deforestadas); entre otros¹⁷.

Gráfica 9. Concentración de alertas tempranas de deforestación 2019



Fuente: Cálculos propios basados en Hansen, Potapov, Moore, Hancher, et. al., “High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change”¹⁸

¹⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM. Resultados monitoreo de la deforestación 2019. Disponible en:

<http://www.ideam.gov.co/documents/10182/105413996/presentacionbalancedeforestacion2019/7c9323fc-d0a1-4c95-b1a1-1892b162c067>

¹⁸ Hansen, Moore, Hancher, et. al. Justice, and J. R. G. Townshend. 2013. “High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change.” *Science* 342 (15 November): 850–53. Data available on-line from: <http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest>.

1.1.4. La deforestación en la Amazonía colombiana durante el 2020

Los boletines de Detección Temprana de Deforestación No. 22 y 23 de los dos primeros trimestres del 2020 fueron publicados entre mediados y finales del mes de septiembre. Nos preocupan las demoras constantes del IDEAM en la publicación de las AT-D y de los resultados del monitoreo de la deforestación anual. Ejemplos de estas demoras son que los resultados del monitoreo de la deforestación de 2019 se publicaron apenas el 9 de julio de 2020, y los de 2018 se publicaron el 10 de julio de 2019; las AT-D del último trimestre de 2019 (octubre-diciembre) solamente se publicaron hasta la última semana de abril del presente año, y las de los dos primeros trimestre del 2020 (enero a marzo y abril a junio) solamente se publicaron hasta finales de septiembre; y a la fecha en que tuvieron lugar las audiencias de seguimiento ante el Tribunal, esto es, entre octubre y noviembre de 2019, todavía no se habían publicado las AT-D de los trimestres de abril a junio y de julio a septiembre de ese año.

Los boletines de Detección Temprana de Deforestación de los dos primeros trimestres del 2020 (enero a marzo y abril a junio) demuestran un aumento en la deforestación en la región de la Amazonía colombiana. Para el primer trimestre de 2020, de los 12 núcleos de deforestación, 10 son en la región amazónica: (i) El Retorno (San José del Guaviare); (ii) la Marginal de la Selva (Guaviare); (iii) Parque Nacional Natural Serranía de La Macarena (Meta); (iv) Mapiripán (Meta); (v) Sabanas del Yará (Caquetá); (vi) Parque Nacional Natural Tinigua (Meta); (vii) El Camuya (Caquetá); (viii) Puerto Guzmán (Putumayo); (ix) Río Suncilla (Caquetá); y (x) Paraíso del Yará (Caquetá). Adicionalmente, la región Amazónica concentró el 68,3% de la deforestación nacional (10,6% más que durante el primer trimestre de 2019). Los departamentos de la Amazonía que concentraron los mayores niveles de deforestación fueron: Meta (22.91% de la deforestación nacional, 5.71% más que en el primer trimestre de 2019); Guaviare (21.17% de la deforestación nacional, 3.17% menos que durante el primer trimestre de 2019); Caquetá (14.82% de la deforestación a nivel nacional, 1.61% más que durante el primer trimestre de 2019); y Putumayo (7.42% de la deforestación nacional, 5.12% más que durante el primer trimestre de 2019). Una aclaración importante es que no todo el departamento del Meta hace parte de la región amazónica, solamente el sur del departamento.¹⁹

Para el segundo trimestre de 2020, uno de los tres núcleos de deforestación identificados por el IDEAM se ubicaba en la región amazónica, se trata del Río Amazonas (durante el mismo trimestre del 2019 no se presentaron núcleos de deforestación en la Amazonía colombiana). Adicionalmente, la región Amazónica concentró el 40,75% de la deforestación nacional (29,3% más que durante el mismo trimestre del 2019). Los departamentos de la Amazonía que concentraron los mayores niveles de deforestación fueron: Amazonas (12,46% de la deforestación nacional, 12,14% más que durante el segundo trimestre de 2019); Guaviare (7,78% de la deforestación nacional, 3,2% más que durante el segundo trimestre del 2019); Putumayo

¹⁹ IDEAM. Boletín de Detección Temprana de Deforestación No. 22 (Enero-marzo) 2020. Disponible en: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023891/22BOLETIN.pdf>

(7,06% de la deforestación nacional, 2,73% más que durante el segundo trimestre del 2019); Caquetá (4,97% de la deforestación nacional, 2,81% más que durante el segundo trimestre del 2019); y Meta (4,97% de la deforestación nacional, 0,31% menos que durante el segundo trimestre del 2019).

A esto se suma un posible aumento de incendios en la Amazonía que se puede constatar con el aumento del número de puntos de calor identificados por el IDEAM durante lo transcurrido del 2020. Los puntos de calor indican zonas que registran un aumento de calor en el país. Estos puntos pueden reflejar calor asociado a incendios o a aumentos de la temperatura en general²⁰. En consecuencia, si bien estos datos permiten inferir la existencia de incendios, no todo punto de calor es sinónimo de uno. Además, no todo punto de calor que representa un incendio es sinónimo de un incendio causado por deforestación. Pese a que no existe una conexión necesaria entre puntos de calor e incendios, y entre incendios y deforestación; sí existen estrechas relaciones entre estos²¹. A esto se suma que, en general, los incendios forestales deben ser una preocupación de cara al cambio climático. De acuerdo con los mapas de puntos de calor del IDEAM, al 21 de julio de 2020 se habían identificado 33.320 puntos de calor en la Amazonía colombiana²², más que todos los presentados en el año 2019 (25.476 puntos de calor²³). Es decir

²⁰ “Los puntos de calor detectados por sensores satelitales son una aproximación a la ocurrencia de incendios: Estos representan el centro de un píxel donde se ha destacado una anomalía térmica. En la mayoría de los casos estos puntos identifican fuegos en áreas con algún tipo de vegetación, pero también pueden ser llamadas por combustión de gases, tormentas eléctricas, etc. No hay manera de saber cuál tipo de anomalía térmica es detectada basada solamente con la información satelital por lo que para la correcta identificación de los incendios en vegetación se requieren insumos y análisis adicionales. No obstante, existe un vínculo entre la ocurrencia de incendios y el cambio de cobertura terrestre, en especial con la deforestación”. Descripción del ítem de “contexto” de la página de monitoreo de puntos de calor del Ideam, disponible en: http://puntosdecalor.ideam.gov.co/?from_date=2020-06-11&to_date=2020-06-12&extent=%2816.130262012034756_-94.39453125_-6.970049417296218_-51.37207031249999%29®ion=colombia

²¹ “Dentro de los principales productos generados a partir del satélite AVHRR y Terra MODIS, son los puntos o focos de calor; éstos indican las áreas que presentan una temperatura de superficie anómala. En la mayoría de los casos se asocia la presencia de un foco o la existencia potencial de un fuego o incendio. (...) Los umbrales que permiten identificar los focos de calor se establecen de acuerdo con las temperaturas que alcanzan los incendios, entre 300°C y 1500°C según el tipo de vegetación, combustible acumulado, condiciones ambientales, etc.” Morales Hernández, Julio César; Fausto Martínez, Oscar; et. al. “Puntos de calor y su relación con incendios forestales sobre la vegetación asociados con sistemas atmosféricos en el período 2010-2018; Bahía de Banderas, México”. En: *DIGITAL CIENCIA@UAQRQ*, núm. 12 (1), pp. 33-43, 2019. Disponible en: <http://ciencia.uaq.mx/index.php/ojs/article/view/14>

²² Mapa del Ideam de puntos de calor en la región natural de la Amazonía (1 de enero a 21 de julio de 2020). Disponible en: [http://puntosdecalor.ideam.gov.co/?from_date=2020-01-01&to_date=2020-07-21&extent=\(21.37124437061832_-97.91015625_-12.340001834116316_-47.85644531250001\)®ion=amazonica](http://puntosdecalor.ideam.gov.co/?from_date=2020-01-01&to_date=2020-07-21&extent=(21.37124437061832_-97.91015625_-12.340001834116316_-47.85644531250001)®ion=amazonica)

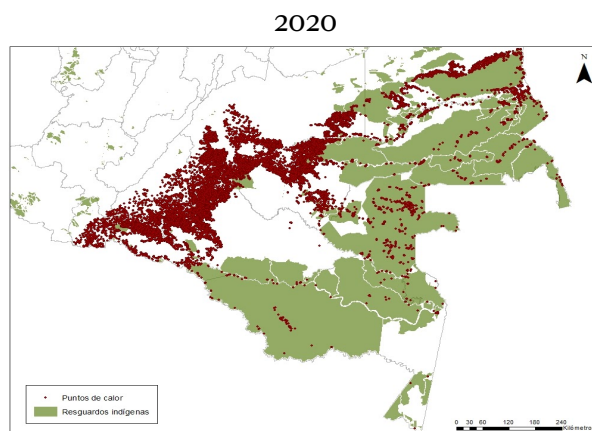
²³ Mapa del Ideam de puntos de calor en la región natural de la Amazonía (todo el año 2019). Disponible en: http://puntosdecalor.ideam.gov.co/?from_date=2019-01-01&to_date=2019-12-

que, en lo transcurrido del año se han presentado más puntos de calor en la Amazonía colombiana que durante todo el transcurso del año 2019. Esto puede indicar, aunque no de forma conclusiva, un aumento de incendios asociados a deforestación. (Gráficas 10 a 12).

En el 2019, el número de puntos de calor en la Amazonía colombiana se redujo un 20,9% respecto del año 2018 (se pasó de 32.236 puntos de calor en 2018 a 25.476 puntos de calor en 2019). En el 2018, el número de puntos de calor en la Amazonía colombiana aumentó un 30,56% respecto del año 2017 (se pasó de 24.690 puntos de calor en 2017 a 32.236 puntos de calor en 2018). Y en el 2017, el número de puntos de calor en la Amazonía colombiana aumentó un 81,25% respecto del año 2016 (se pasó de 13.622 puntos de calor en 2016 a 24.690 puntos de calor en 2017). Es de resaltar que del 1 de enero al 21 de julio de 2020 se han presentado más puntos de calor que los constatados para la totalidad de los años 2017, 2018 y 2019.²⁴

En la gráfica 8 podemos observar una dinámica interesante sobre la relación entre puntos de calor y resguardos indígenas en la Amazonía colombiana. Los puntos de calor detectados entre el 1 de enero y el 21 de julio de 2020 demuestran que la mayoría han tenido lugar en territorios que no están reconocidos como resguardos indígenas. Esto permite inferir que los resguardos indígenas y el control territorial de las comunidades indígenas en la Amazonía colombiana son una herramienta central en la protección ambiental de la región.

Gráfica 10. Puntos de calor en la Amazonía colombiana entre el 1 de enero y el 21 de julio de



Fuente: IDEAM²⁵

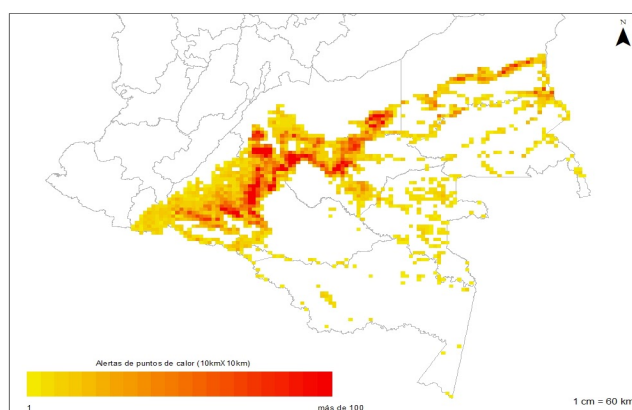
[31&extent=\(11.56799369328569_-84.47576522827148_-4.432161379111966_-59.44890975952149\)®ion=amazonica](http://puntosdec calor.ideam.gov.co)

²⁴ Los puntos de calor identificados por el IDEAM entre 2017 y 2020 se pueden consultar en la siguiente página web: <http://puntosdec calor.ideam.gov.co>

²⁵ IDEAM. Mapa de puntos de calor en la región natural de la Amazonía (1 de enero a 21 de julio de 2020). Op. Cit.

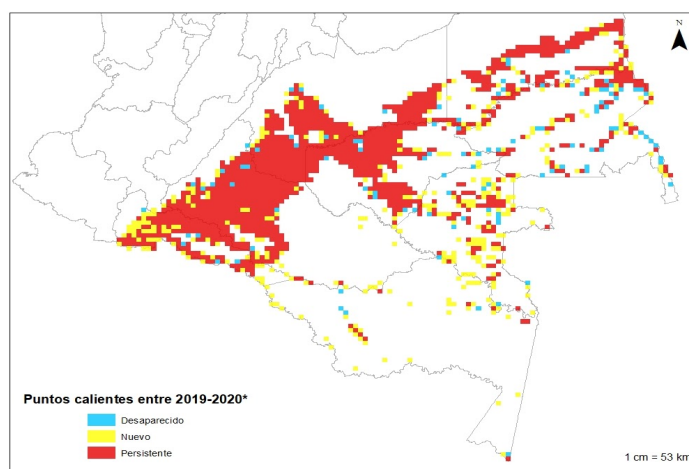
Adicionalmente, constatamos que, por una parte, los puntos de calor en la Amazonía colombiana, al igual que las AT-D, se concentran en el piedemonte amazónico (gráficas 10 y 11); y, por otra parte, el aumento de los puntos de calor entre 2019 y 2020 también se registra al comparar un mismo período de tiempo: del 1 de enero al 21 de julio de cada año (2019 y 2020). Este aumento se puede ilustrar con la relación de puntos de calor persistentes, nuevos y desaparecidos para el mismo período de tiempo (gráfica 12).

Gráfica 11. Puntos de calor (10Km x 10 Km) de alertas de incendios forestales en la Amazonía colombiana entre el 1 de enero y el 21 de julio de 2020



Fuente: Cálculos propios basados en IDEAM²⁶

Gráfica 12. Cambios de los puntos de calor en la Amazonía colombiana entre 2019 y 2020²⁷



Fuente: Cálculos propios basados en IDEAM²⁸

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Para esta gráfica se compara el periodo comprendido entre el 1 de enero hasta el 21 de julio de cada año.

²⁸ IDEAM. Mapa de puntos de calor en la región natural de la Amazonía (1 de enero a 21 de julio de 2020). Op. Cit.; y Mapa de puntos de calor en la región natural de la Amazonía (1 de enero a 21 de julio de 2019).

A esto se suma que, de acuerdo con el reciente paper de Santiago Saavedra, titulado “Is global deforestation under lockdown?”²⁹, tras estudiar datos combinados de 70 países, durante el año 2020 han existido 150.000 alertas quincenales de deforestación adicionales a las presentadas durante el año 2019. En todo caso, Saavedra considera que el aumento de alertas de deforestación no se debe a las medidas de aislamiento obligatorio, ya que a nivel comparado el nivel de deforestación es superior antes de las medidas de distanciamiento originadas por el COVID-19 que después de las medidas. Sin embargo, en el caso colombiano existen indicios de que durante la pandemia la deforestación no ha disminuido³⁰. Estas afirmaciones coinciden con el informe de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS), de acuerdo con el cual entre enero y abril del 2020 el área deforestada fue más de 75.000 ha, lo cual equivale al 76.36% del total deforestado en la Amazonía durante el 2019, pero sólo en los cuatro primeros meses del 2020³¹.

1.2. Compromisos recientes del país y del Gobierno Nacional en materia de reducción de la deforestación y en reforestación

En este apartado consideramos importante resaltar los compromisos que ha adquirido Colombia en el último año para la reducción de la deforestación. Por una parte, el 6 de septiembre de 2019 se suscribió el Pacto de Leticia entre los gobiernos del Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa de Brasil, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República de Guyana, la República del Perú y la República de Surinam. Este pacto busca fortalecer la coordinación y adopción de mecanismos de cooperación regional para luchar contra la deforestación y la degradación ambiental. Por otra parte, el 11 de diciembre de 2019, Colombia suscribió una declaración conjunta de intención con Noruega, Alemania y el Reino Unido³². En esta declaración Colombia se comprometió, entre otras, a restaurar 200.000

Disponible en: [http://puntosdecalor.ideam.gov.co/?from_date=2019-01-01&to_date=2019-07-21&extent=\(21.69826549685252_-97.91015625_-12.683214911818654_-47.85644531250001\)®ion=amazonica](http://puntosdecalor.ideam.gov.co/?from_date=2019-01-01&to_date=2019-07-21&extent=(21.69826549685252_-97.91015625_-12.683214911818654_-47.85644531250001)®ion=amazonica)

²⁹ Saavedra, Santiago. “Is Global Deforestation under Lockdown?”. 5 de Agosto, 2020. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3668029> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3668029>

³⁰ Medioambiente. “Pese a la pandemia, perdimos 75 mil hectáreas de bosque en Colombia”. *El Tiempo*, junio 2 de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/pese-a-pandemia-perdimos-75-mil-hectareas-de-bosque-en-colombia-501340> Semana Sostenible. “Trágico: Deforestación aumentó 83 por ciento en Meta, Guaviare y Caquetá”. *Semana Sostenible*. Septiembre 30 de 2020. Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/tragico-deforestacion-aumento-83-en-meta-guaviare-y-caqueta--noticias-hoy/55913>.

³¹ Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). *Cifras Deforestación en el Bioma Amazónico. Enero – abril 2020*. Disponible en: https://fcds.org.co/site/wp-content/uploads/2020/06/deforestacion_2020.pdf

³² Joint Declaration of Intent (JDI) between the Governments of the Republic of Colombia, the Kingdom of Norway, the Federal Republic of Germany and the United Kingdom of Great Britain and Northern

hectáreas, ampliar áreas con un manejo sostenible y fortalecer a los pequeños agricultores para que produzcan de manera sostenible³³. Los países europeos que suscribieron la declaración contribuirán con 366 millones de dólares hasta 2025. De esta cifra, 260 millones de dólares corresponderán a pagos por reducción de emisiones logradas y 106 millones de dólares serán para contribuciones para implementación de objetivos y políticas³⁴.

Por su parte, el Presidente Iván Duque ha hecho declaraciones en favor de la reducción de la deforestación y de la reforestación. El 28 de abril de 2019, en el marco del lanzamiento de la operación Artemisa, el presidente Duque manifestó que el país debía tomar conciencia de la necesidad de enfrentar la deforestación³⁵. Sin embargo, el enfoque que se le daba a la política contra la deforestación era un enfoque militar. En ese momento el presidente Duque manifestó que la protección de la biodiversidad se reconocía como un interés estratégico de seguridad nacional³⁶. Sin embargo, pese al enfoque militarista de estas declaraciones, existen otros compromisos adquiridos por el Presidente, centrados principalmente en acciones puntuales de reforestación y reducción de la deforestación que no involucran acciones militares. El 22 de enero de 2020, en el marco del Foro Económico Mundial de Davos, en Suiza, y del lanzamiento de la iniciativa “*Champions for 1 Trillion Trees*”, el Presidente Duque se comprometió a que en Colombia se sembrarían por lo menos 180 millones de árboles antes de que termine su mandato³⁷. El 30 de enero de 2020, el Presidente Duque reconoció que, en materia de lucha contra la deforestación, se han “*conseguido recursos de cooperación internacional por más de 300 millones de dólares de otros países, que quieren apoyar estas iniciativas*”³⁸ a la par que afirmaba que el Gobierno continuaba implementando el Pacto de Leticia³⁹. En consecuencia, a

Ireland on the Cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation (REDD+) and on promoting sustainable development in Colombia. Disponible en: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c8ce0675a70744a2a96314adbea0a971/jdi-original-eng.pdf>

³³ Ibíd.

³⁴ Ibíd.

³⁵ Prensa, Presidencia de la República. “Declaración del Presidente Iván Duque en la presentación de la Campaña ‘Artemisa’ contra la deforestación”. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190428-Declaracion-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-presentacion-de-la-Campana-Artemisa-contra-la-deforestacion.aspx>

³⁶ Ibíd.

³⁷ Prensa, Presidencia de la República. “Ante el Foro Económico Mundial, Presidente Duque expuso avances de Colombia en la meta de sembrar 180 millones de árboles al 2022 y logros en materia de lucha contra la deforestación”. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Foro-Economico-Mundial-Presidente-Duque-avances-Colombia-sembrar-180-millones-arboles-2022-lucha-deforestacion-200122.aspx>

³⁸ Prensa, Presidencia de la República. “En Chiribiquete, Presidente Duque ratifica la meta de sembrar 180 millones de árboles al 2022”. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/En-Chiribiquete-Presidente-Duque-ratifica-la-meta-de-sembrar-180-millones-de-arboles-al-2022-200130.aspx>

³⁹ Ibíd.

nivel internacional y de acuerdo con sus declaraciones sobre reforestación, el Gobierno muestra, en principio, voluntad de reducir la deforestación. Sin embargo, a Colombia no le va bien a nivel mundial en materia de deforestación de bosques vírgenes tropicales⁴⁰.

1.3. Conclusiones de la sección 1

En síntesis, existe una tendencia a la reducción de la deforestación a nivel nacional y en la Amazonía colombiana de acuerdo con los datos de 2018 y 2019; sin embargo, para el año 2020, existe un aumento en la deforestación en la región amazónica, tal como se puede extraer de los Boletines de Detección Temprana de la Deforestación de los dos primeros trimestres del 2020, así como de la investigación de Santiago Saavedra sobre la deforestación global durante el año 2020, la cual estudia datos combinados de 70 países, así como del informe sobre deforestación en el bioma amazónico entre enero y abril de 2020 de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). Por otra parte, el Gobierno Nacional mediante la adquisición de nuevos compromisos internacionales, en principio, viene demostrando su voluntad de reducir la deforestación en la Amazonía. Ejemplos de esto son el Pacto de Leticia con los países amazónicos (6 de septiembre de 2019), la declaración conjunta de intención con Noruega, Alemania y el Reino Unido (11 de diciembre de 2019), y el compromiso asumido en el marco del Foro Económico Mundial de Davos, en Suiza, de sembrar por lo menos 180 millones de árboles al 2022 (compromiso asumido el 22 de enero de 2020). Pese a estos compromisos, Colombia actualmente no presente una mejor significativa en materia de deforestación, especialmente en la Amazonía colombiana.

⁴⁰ De acuerdo con Morgan Erickson-Davis, Colombia ocupa el séptimo lugar como el país con mayor deforestación de bosques vírgenes tropicales. Erickson-Davis, Morgan. “New data show world lost a Switzerland-size area of primary rainforest in 2019”. *Mongabay*, junio 2 de 2020. Disponible en: <https://news.mongabay.com/2020/06/new-data-show-world-lost-a-switzerland-size-area-of-primary-rainforest-in-2019/>, consultado el 8 de junio de 2020.

2. ESTADO ACTUAL DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA STC 4360 DE 2018 DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En esta sección analizaremos el cumplimiento de las cinco órdenes de la CSJ. Para hacerlo, nos referiremos a cada una de las órdenes y presentaremos un análisis con base en el expediente y en las audiencias públicas que tuvieron lugar entre el 15 de octubre y el 19 de noviembre de 2019. La metodología de análisis del cumplimiento que empleamos divide cada una de las órdenes del fallo en componentes y determina el nivel de cumplimiento por el número de componentes que se han cumplido en cada orden. Frente a las primeras cuatro órdenes identificamos cuatro componentes: participantes⁴¹, plazo, documento y objetivo⁴². Frente a la quinta orden identificamos dos componentes: el efecto de las medidas adoptadas en la mitigación de la deforestación y la afectación que producen estas medidas a otros objetivos o bienes jurídicamente protegidos. En las órdenes primera, segunda y cuarta, el cumplimiento se establece en alto (si se cumplían todos los componentes de la orden); medio (si se cumplían 2 o 3 componentes de la orden); bajo (si solo se cumplía 1 componente de la orden); e incumplimiento (si no se acreditaba el cumplimiento de ningún componente de la orden). En todo caso, la metodología utilizada para analizar el nivel de cumplimiento de las órdenes primera a cuarta se encuentra detallada en el Anexo No. 3 del presente informe⁴³.

⁴¹ A diferencia de la “*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*” (folio 937 C-3), en esta ocasión consideramos que en las órdenes 3 y 4 se debe analizar el componente de participación. Esto no se desprende del tenor literal de las órdenes sino de su interpretación y aplicación conforme a los mandatos de la legislación aplicable a estas materias, los tratados internacionales ratificados por Colombia al respecto, el principio de justicia ambiental, de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y del derecho a gozar de un ambiente sano en cabeza de las generaciones futuras, como fue reconocido en la sentencia STC 4360 de 2018.

⁴² A diferencia de la “*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*” (folio 937 C-3), en esta ocasión consideramos que la orden 3 sí cuenta con un objetivo específico. Esto se debe a que, por una parte, el objetivo general del fallo es reducir la deforestación en la Amazonía, y, por consiguiente, la orden 3 debe encaminarse a conseguir dicho objetivo; y, por otra parte, porque de acuerdo con el tenor literal de la orden, los planes de acción que se incorporen a los POT, PBOT y EOT de los municipios son para reducir a cero la deforestación y deben dirigirse a la adaptación del cambio climático.

Esta metodología es similar a la utilizada por Sergio Iván Anzola, Beatriz Eugenia Sánchez y René Ureña, al analizar el cumplimiento de Colombia de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se profirieron entre el 2004 y el 2012⁴³. Ellos dividieron los niveles de cumplimiento de las órdenes en tres: cumplimiento total, cumplimiento parcial, e incumplimiento. Y para verificar el cumplimiento analizaron las órdenes por factores. Anzola, Sergio Iván; Sánchez, Beatriz Eugenia; Ureña, René. ***Justicia Global 11. Después del fallo. El cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: una propuesta de metodología***. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho – CIJUS.

En la orden tercera, el componente documento tiene un doble contenido: (i) la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT), y (ii) la elaboración de un plan de acción. Por eso, para esta orden el nivel de cumplimiento se establece en alto (si se cumplían con todos los componentes del POT, PBOT o EOT, y Plan de Acción); medio-alto (si se acreditaban avances de POT, PBOT o EOT, y plan de acción, con ejercicios de participación); medio (si se acreditaban avances de POT, PBOT o EOT, y plan de acción, pero sin ejercicios de participación); medio-bajo (si se acreditaban avances solo del POT, PBOT o EOT, o del plan de acción, no de ambos); bajo (si no se acreditaban avances ni en POT, PBOT o EOT, ni en el plan de acción, pero se acreditaban acciones para frenar la deforestación); e incumplimiento (si no se acreditaban avances en el POT, PBOT o EOT, y en el plan de acción, así como acciones tendientes a reducir la deforestación).

Para la orden quinta el nivel de cumplimiento se establece en alto (si se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, las entidades responsables aportan información sobre la efectividad de las medidas, las medidas son significativas para la reducción de la deforestación, y no ponen en peligro bienes jurídicamente protegidos); medio-alto (si se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, las autoridades responsables aportan información sobre la efectividad de las medidas, pero la efectividad de las mismas en la reducción de la deforestación no es significativa, y, en todo caso, no ponen en peligro bienes jurídicamente protegidos); medio (si se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, se aporta información sobre la efectividad de las medidas en la reducción de la deforestación, pero las medidas ponen en peligro bienes jurídicamente tutelados); medio-bajo (si se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, pero no se aporta información sobre el grado de efectividad de las medidas en la reducción de la deforestación, y, adicionalmente, ponen en peligro bienes jurídicamente tutelados); bajo (si no se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, pero se acredita la adopción de medidas administrativas para cumplir las otras órdenes del fallo); e incumplimiento (si no se acredita la adopción de ninguna medida encaminada a la reducción de la deforestación o cumplimiento de la sentencia). Al inicio de cada acápite presentaremos la orden que se estudia en su tenor literal.

Tabla 1. Componentes de las órdenes del fallo STC 4360 de 2018 de la Sala Civil de la CSJ

Órdenes	Contenido de la Orden	Componentes de las órdenes	Descripción de los componentes
Primera Orden.	Formulación de un Plan de Acción de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la deforestación en la Amazonía.	Participantes	Accionantes, comunidades afectadas, y población interesada en general.
		Plazo	4 meses.
		Documento	Plan de Acción de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la deforestación en la Amazonía.
		Objetivo	Mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM.
Segunda Orden	Construcción de un Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC).	Participantes	Tutelantes, comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales.
		Plazo	5 meses
		Documento	Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC)
		Objetivo	Reducir a cero la deforestación, reducir a cero las emisiones de gases de efecto invernadero y establecer estrategias para la adaptación al cambio climático.
Tercera Orden	Actualización e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial que contengan un plan de acción de reducción a cero de la deforestación.	Participantes	Participación de la población que se puede ver afectada, especialmente de sujetos de especial protección constitucional.
		Plazo	5 meses
		Documento	POT, PBOT, o EOT actualizado e implementado; que contenga un Plan de acción de reducción a cero de la deforestación.
		Objetivo	Reducción de la deforestación y adaptación al cambio climático.

Cuarta Orden	Elaboración de un Plan de Acción que contrarreste mediante medidas policivas, judiciales o administrativas los problemas de deforestación informados por el IDEAM.	Participantes	Participación de la población que se puede ver afectada, especialmente de sujetos de especial protección constitucional.
		Plazo	5 meses
		Documento	Plan de acción que cuente con medidas policivas, judiciales o administrativas.
		Objetivo	Contrarrestar los problemas de deforestación informados por el IDEAM.
Quinta Orden	Incrementar acciones tendientes a mitigar la deforestación mientras se llevan a cabo las modificaciones contenidas en las otras órdenes del fallo.	Efectividad de las medidas adoptadas para la mitigación de la deforestación.	
		Efectos de las medidas en bienes jurídicamente protegidos	

Tabla 2. Niveles de cumplimiento de las órdenes del fallo STC 4360 de 2018 de la Sala Civil de la CSJ

Órdenes	Niveles de cumplimiento	Descripción de los niveles de cumplimiento
Primera Orden.	Alto	Se cumplen todos los componentes de la orden.
	Medio	Se cumplen 2 o 3 componentes de la orden.
	Bajo	Se cumple 1 componente de la orden.
	Incumplimiento	No se cumple ningún componente de la orden.
Segunda Orden	Alto	Se cumplen todos los componentes de la orden.
	Medio	Se cumplen 2 o 3 componentes de la orden.
	Bajo	Se cumple 1 componente de la orden.
	Incumplimiento	No se cumple ningún componente de la orden.
Tercera Orden	Alto	Se cumplen todos los componentes del POT, PBOT o EOT y del Plan de Acción.
	Medio-alto	Se acreditan avances del POT, PBOT o EOT y del plan de acción, junto con escenarios de participación.

	Medio	Se acreditan avances del POT, PBOT o EOT y del plan de acción, pero sin acreditar la realización de ejercicios de participación.
	Medio-bajo	Se acreditan avances solo del POT, PBOT o EOT o del plan de acción, no de ambos.
	Bajo	No se acreditan avances ni en el POT, PBOT o EOT, ni en el plan de acción, pero se acredita la toma de medidas tendientes a la reducción de la deforestación
	Incumplimiento	No se acreditan avances ni adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación
Cuarta Orden	Alto	Se cumplen todos los componentes de la orden
	Medio	Se cumplen 2 o 3 componentes de la orden
	Bajo	Se cumple 1 componente de la orden
	Incumplimiento	No se cumple ningún componente de la orden
Quinta Orden	Alto	Se acredita adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, las entidades aportan información sobre la efectividad de las medidas, las medidas son significativas para la reducción de la deforestación, y no ponen en peligro bienes jurídicamente protegidos.
	Medio-alto	Se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, las entidades aportan información sobre la efectividad de las medidas, pero su efectividad en la reducción de la deforestación no es significativa, y, en todo caso, no ponen en peligro bienes jurídicamente protegidos.
	Medio	Se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, se aporta información sobre la efectividad de las medidas en la reducción de la deforestación, pero las medidas ponen en peligro bienes jurídicamente tutelados.
	Medio-Bajo	Se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, pero no se aporta información sobre el grado de efectividad de las medidas en la reducción de la deforestación, y, adicionalmente, ponen en peligro bienes jurídicamente tutelados.
	Bajo	No se acredita la adopción de medidas tendientes a la reducción de la deforestación, pero se acredita la adopción de medidas administrativas para cumplir las otras órdenes del fallo.
	Incumplimiento	No se acredita la adopción de ninguna medida encaminada a la reducción de la deforestación o cumplimiento de la sentencia.

2.1. PRIMERA ORDEN: PLAN DE ACCIÓN DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA CONTRARRESTAR LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA

<p>Orden de la Sala Civil de la CSJ</p>	<p>“Se ORDENA 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 contrarrestare la tasa de deforestación en la Amazonía, donde se haga frente a los efectos del cambio climático.”</p> <p>“Dicho plan tendrá como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM.”</p>
--	--

Para analizar el cumplimiento de la primera orden del fallo de tutela STC 4360 de la CSJ dividiremos nuestra exposición en tres partes. En primer lugar, expondremos brevemente el nivel de cumplimiento analizado en el informe presentado el 5 de abril de 2019. En segundo lugar, se determinará el avance en el cumplimiento de esta orden por parte de las entidades responsables desde la presentación del anterior informe hasta la fecha. Por último, presentaremos algunas conclusiones. Producto del análisis de cumplimiento concluiremos que la orden ha sido incumplida, y que, en consecuencia, no han existido avances significativos en el cumplimiento de la orden desde que presentamos el informe de cumplimiento del 5 de abril de 2019.

2.1.1. Nivel de cumplimiento constatado en el informe presentado el 5 de abril de 2019

En el informe de cumplimiento del fallo de tutela presentado por los accionantes el año pasado⁴⁴, tras un año de haberse proferido la sentencia STC 4360 de 2018 de la CSJ, se consideró que respecto a la primera orden existía un cumplimiento bajo, toda vez que solamente se habían asignado entidades responsables para cumplir las órdenes. Esta postura se basó en que: (i) no se brindaron las condiciones necesarias para promover y garantizar participación por parte de las comunidades afectadas, de los accionantes ni de la población en general. (ii) No se desarrolló el plan de acción y lo entregado constituía solo un borrador. (iii) No se cumplió en el plazo, pues no se entregó un documento final en los cuatro meses establecidos ni se solicitó una prórroga.

⁴⁴ 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. Folio 937 C-3.

Por último, (iv) las líneas de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de Bosques (en adelante EICDGB) no planteaba una hoja de ruta en caso de que al ejecutar el plan no se vieran los resultados de reducción de la deforestación.

2.1.2. Avance del cumplimiento desde el informe presentado el 5 de abril de 2019

2.1.2.1. Componente 1: Participantes

Respecto de este componente, con posterioridad a la presentación del informe de cumplimiento del año pasado no han existido espacios de participación adicionales. De acuerdo con la declaración de Camilo Alexander Rincón Escobar, Delegado del Minambiente, en audiencia del 15 de octubre de 2019, después de los siete talleres registrados en el informe presentado el 5 de abril de 2019 no se han realizado nuevos talleres para la formulación del Plan de Acción. Por consiguiente, no se han generado nuevos espacios que impliquen un avance en el cumplimiento de este componente de la orden.

Además, de acuerdo con la declaración del delegado de Minambiente y con el Cronograma de Actividades visible a folio 2421 del Cuaderno 7 de Posfallo⁴⁵, la participación debe tener lugar al finalizar el año. La participación corresponde a la fase 2 del proceso de construcción del Plan de Acción (Fase de recopilación de insumos). De acuerdo con el cronograma de actividades⁴⁶, el proceso de construcción del Plan de Acción se compone de cinco fases: primera fase: aprestamiento interinstitucional (2019); segunda fase: recopilación de insumos -participación- (2020); tercera fase: Construcción de documentos (2020); cuarta fase: socialización y presentación de los documentos (2020); y quinta fase: diseño del sistema de seguimiento (2020).

A esto se suma que en el “*informe de seguimiento*” presentado por las entidades del Gobierno Nacional, estas afirman haber avanzado en el desarrollo de la construcción de rutas de participación diferenciadas para la formulación del Plan de Acción; sin embargo, estas rutas no se han puesto en funcionamiento. Las entidades encargadas del cumplimiento de la orden, en este punto, solicitan al Tribunal tener en cuenta “*que aquellas actividades que requieren un trabajo participativo presencial están sujetas hasta tanto no se levanten las medidas de aislamiento preventivo, éstas se reanudarán en cuanto sea oportuno y seguro desde el punto de vista sanitario (...)*”.

En conclusión, con base en la información suministrada en las audiencias de seguimiento y con la documental obrante en el expediente, consideramos que no ha existido un avance sustancial

⁴⁵ Minambiente. Cronograma de actividades 2019-2020 (SINA). Folio 2421 C-7 Anexo No. 2

⁴⁶ *Ibíd.*

en el componente de la orden. No se han realizado escenarios de participación con posterioridad al informe de cumplimiento de 5 de abril de 2019; no se han generados espacios de participación que garanticen la participación diferenciada que exige el cumplimiento de la orden (participación de los accionantes, de las comunidades afectadas y de la población interesada en general); de acuerdo con el Cronograma que inicialmente había establecido el Gobierno Nacional, actualmente nos encontramos en la primera fase de cinco, y está pendiente la realización de los escenarios de participación requeridos que corresponden a la fase 2; a lo que se suma que expresamente el Gobierno Nacional en su informe de seguimiento ha indicado que han avanzado en la elaboración coordinada de las rutas de participación, aclarando que no se han puesto en práctica con ocasión de la pandemia del COVID-19⁴⁷. Como consecuencia, se considera incumplido este ítem.

2.1.2.2. Componente 2: Plazo

Debido a que, a la fecha de presentación del informe del año anterior, esto es, 5 de abril de 2019, ya había transcurrido un tiempo superior al señalado en la orden del fallo de tutela para la elaboración del Plan de Acción de corto, mediano y largo plazo, nos atenemos a lo indicado en el informe presentado el año pasado, es decir, considerar que se incumplió este componente de la orden.

2.1.2.3. Componente 3: Documento

Dentro del Gobierno Nacional no existe un consenso sobre el cumplimiento de esta orden. Las discrepancias existentes en el seno del Gobierno Nacional denotan una insuficiente coordinación para el cumplimiento de esta orden. En primer lugar, algunos funcionarios como Luis Felipe Quintero, consejero adjunto de la Consejería de Asuntos Económicos Estratégicos de la Presidencia de la República, consideran que la Directiva No. 10 de 2018 es el Plan de Acción⁴⁸. En segundo lugar, en el expediente, a folio 357 del Cuaderno 2 de posfallo, se observa que conjuntamente la Presidencia de la República, Minagricultura y Minambiente, presentaron

⁴⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. *Informe de seguimiento en relación con el avance en las actividades a cargo de las entidades accionadas*. Documento puesto en conocimiento del representante judicial de los accionantes mediante correo electrónico de la Consejería Presidencial para las Regiones.

⁴⁸ Declaración rendida en audiencia de 15 de octubre de 2019. Audio: 4 mp3. Disponible en: https://etbcsj-my.sharepoint.com/personal/secscsrtbta_notificacionesrj_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?originalPath=aHRocHM6Ly9ldGJjc2otbXkuc2hhcmVwb2ludC5jb2ovOmY6L2cvcGVyc29uYWwvc2Vjc2Nlc3JoYnRhX25vdGlmaWNhY2lvbmVzcmpfZ292X2NvLoVvaVJaM2JGRnVOR3NUME9kUVlaTm1jQnVhVjlfajJxVXlBcnBGdFVmZnNpYmc%5FcnRpbWU9RjROeVNsWjEyRWc&id=%2Fpersonal%2Fsecscsrtbta%5Fnotificacionesrj%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FNo%20Borrar%2F20180319%20Aud%2015102019%2F4%2Emp3&parent=%2Fpersonal%2Fsecscsrtbta%5Fnotificacionesrj%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FNo%20Borrar%2F201800319%20Aud%2015102019

un documento, distinto a la Directiva Presidencial, denominado “*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 último documento se trata de un borrador, tal como lo advertimos el año pasado. Por último, algunos funcionarios como Camilo Alexander Rincón Escobar, delegado del Minambiente, consideran que ya se había presentado el Plan de Acción, sin especificar cuál documento era, y que actualmente se encuentra en actualización⁴⁹.

En general, consideramos que este componente de la orden no se ha cumplido. Esto se debe a que a la fecha no existe un Plan de Acción definitivo. A nuestro juicio, la Directiva Presidencial No. 10 de 2018 no es el Plan de Acción de corto, mediano y largo plazo para la reducción de la deforestación en la Amazonía⁵⁰. Por una parte, porque la misma Directiva Presidencial fija en el Minambiente la coordinación para la formulación de los planes de acción. Y, por otra parte, la Directiva Presidencial no cumple con los requisitos establecidos por la orden del fallo. La Directiva Presidencial no contó con la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general. Además, el documento visible a folio 357 del Cuaderno 2 de posfallo se trata de un borrador de Plan de Acción y no de un documento definitivo. Adicionalmente, todavía no se ha presentado el documento de “actualización” del Plan de Acción, que de acuerdo con el cronograma presentado debería estar listo al finalizar el presente año. Solamente se ha avanzado en la formulación de pilares estratégicos que orienten el Plan de Acción⁵¹; sin embargo, estos no se tratan de componentes de la orden. En consecuencia, no existe a la fecha un documento definitivo de Plan de Acción, por lo que este componente de la orden se ha incumplido.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Siguiendo la propuesta teórica de Fernández-Ballesteros (1996) sobre los componentes de una política pública, un “plan” corresponde al nivel de planeación de una política, en el que “*se toman las decisiones sobre el cómo, lo que se debe hacer, es decir, es el momento en que se aterriza la ruta de acción de la política en tiempos, lugares, instrumentos y actuaciones específicas*”. Así, define un “plan” como un “*planteamiento en forma coherente de las metas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados*”. Partiendo de dicha definición, la Directiva Presidencial No. 10 de 2018 no corresponde con el Plan de Acción referido en la primera orden del fallo de la STC pues no plantea un conjunto coherente de metas y directrices delimitadas en un esquema de tiempo, así como tampoco prevé los instrumentos, mecanismos y acciones a implementar para alcanzar las metas establecidas. Ver: Fernández-Ballesteros, R. (1996). ***Evaluación de Programas: Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud***. Madrid: Editorial Síntesis; y Santander, J. y Torres-Melo, J. (2013). Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Cap. 3: Definición y componentes de las políticas públicas, p.p. 55-70. IEMP Ediciones, Bogotá, 2013.

⁵¹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. *Informe de seguimiento en relación con el avance en las actividades a cargo de las entidades accionadas*. Op. Cit.

2.1.2.4. Componente 4: Objetivo

Este componente de la orden no se cumple. Actualmente no existe un Plan de Acción definitivo que permita cumplir con los objetivos de la orden. Y como se indicó en el informe que presentamos hace un año, el borrador de Plan de Acción presentado por Minambiente no plantea objetivos nuevos, ya que reproduce los objetivos de la EICDGB. Si bien la EICDGB se trata de una estrategia considerable en el propósito de reducir la deforestación, consideramos que el Plan de Acción no debe limitarse a calcar dicha estrategia. La formulación de la EICGDB no contó con participación activa y eficaz de las comunidades de la Amazonía. Además, la EICGDB se demoró 8 años en su construcción, por lo que no responde necesariamente a los cambios que se han presentado en la Amazonía y en los motores de deforestación acelerados que la afectan.

2.1.3. Conclusiones de la sección 2.1 PRIMERA ORDEN

De acuerdo con lo expuesto en este acápite, consideramos que, en general, no ha existido un avance significativo en el cumplimiento de la primera orden del fallo de tutela STC 4360 de 2018 de la CSJ desde que presentamos el informe de cumplimiento el 5 de abril de 2019. La orden ha sido incumplida⁵².

Tabla 3. Componentes de la orden 1, cumplimiento de cada uno y nivel de cumplimiento

Componente	Caso específico	Cumplió	Nivel de cumplimiento
1. Participantes	Accionantes, comunidades afectadas, población interesada en general	No	Incumplimiento
2. Plazo	4 meses	No	
3. Documento	Plan de acción	No	
4. Objetivo	Mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM	No	

⁵² Para profundizar sobre la orden primera, véase: Anexo No. 4.

2.2. SEGUNDA ORDEN: PACTO INTERGENERACIONAL POR LA VIDA DEL AMAZONAS COLOMBIANO

<p>Orden de la Sala Civil de la CSJ</p>	<p>“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 al cambio climático.”</p>
--	--

En esta sección expondremos por qué consideramos que no han existido avances sustanciales en el cumplimiento de esta orden del fallo de tutela STC 4360 de 2018 de la Sala Civil de la CSJ, y que, en consecuencia, se debe considerar incumplida. No se ha efectuado la participación requerida por la orden, se incumplió el plazo establecido por la sentencia, no existe a la fecha el PIVAC, y, por tanto, no existe forma de determinar si se cumplen los objetivos de la orden. Para desarrollar este análisis, al igual que con la primera orden, dividiremos nuestra exposición en tres partes. Expondremos brevemente al nivel de cumplimiento analizado en el informe presentado el 5 de abril de 2019. Se determinará el avance en el cumplimiento de esta orden por parte de las entidades responsables desde la presentación del anterior informe hasta la fecha. Por último, presentaremos algunas conclusiones.

2.2.1. Nivel de cumplimiento constatado en el informe presentado el 5 de abril de 2019

En el informe de cumplimiento del fallo de tutela presentado por los accionantes el año pasado, consideramos que respecto a la segunda orden existía un cumplimiento bajo. Esto se debió a que: (i) no se había cumplido con la participación de los jóvenes accionantes, pues su asistencia en siete talleres o la posibilidad de enviar opiniones al hipervínculo de Minagricultura no garantizaba efectivamente su participación. Asimismo, en los talleres realizados no se construyó el PIVAC. Y, no se garantizaron los medios para una participación amplia y efectiva. Los talleres tuvieron lugar en las cabeceras municipales, y no se garantizaron los medios para que las comunidades y las personas interesadas pudieran participar. (ii) No existía una versión definitiva del PIVAC y, por otra, el documento que se presentó como avance fue un borrador en construcción que elaboramos los accionantes, y del cual no habíamos autorizado al Minambiente su circulación. Se trataba de una propuesta para abrir el diálogo a todas las partes

interesadas y no un documento final que cumpliera con los requisitos establecidos en las órdenes dictadas por la CSJ. (iii) No se cumplió en tiempo, ni se solicitó una prórroga. Por último, (iv) no se cumplió con el componente del “objetivo” de la orden, debido a que, al no existir un PIVAC definitivo, a la fecha no era posible establecer cuáles serían las estrategias que estarían contenidas en este, y, por tanto, no era posible determinar la eficacia de esta estrategia para lograr la reducción de la deforestación.

Adicionalmente, en el informe se puso de presente que, por una parte, las respuestas del Minambiente y del Minagricultura mencionaban una serie de planes que tenían para la construcción del PIVAC de manera muy amplia y sin un cronograma de trabajo que incluyese a los accionantes, a las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales y la población interesada en general. Y, por otra parte, resaltamos que el Minambiente incumplió el plan que anunciaba sobre la inclusión del PIVAC en el PND 2018-2022, así como haber impulsado la inclusión del PIVAC en el CONPES de deforestación.

2.2.2. Avance del cumplimiento desde el informe presentado el 5 de abril de 2019

2.2.2.1. Componente 1: Participantes

Respecto de este componente, consideramos se deben tener presentes algunas consideraciones sobre participación presentadas en el análisis de la primera orden y que son aplicables a la segunda; y algunas manifestaciones realizadas por las autoridades encargadas en el marco de las audiencias de seguimiento al cumplimiento de la tutela. Al igual que en la primera orden, se debe tener en cuenta que: (i) después de los cinco talleres regionales y dos nacionales que tuvieron lugar con anterioridad al informe que presentamos el 5 de abril de 2019, no han tenido lugar nuevos talleres ni espacios de participación, tal como lo señaló el funcionario delegado de Minambiente. (ii) Los talleres que se realizaron no garantizaron una participación amplia y efectiva. Por el contrario, tuvieron lugar en las cabeceras municipales y no garantizaron los medios para que las comunidades y las personas interesadas que se encontraran fuera de las cabeceras pudiesen informarse sobre su realización, asistir y participar. (iii) El Gobierno Nacional ha reconocido que la participación para la construcción del PIVAC debe tener lugar en el presente año, de acuerdo con la declaración del delegado de Minambiente y del cronograma de actividades visible a folio 2421 del Cuaderno 7 de Posfallo. Y, (iii) el cronograma en cinco fases para la construcción del Plan de Acción es el mismo cronograma para la construcción del PIVAC. Respecto al cronograma en cinco fases estructurado por el Gobierno Nacional, ya existen notables retrasos; a lo que se suma que el propio Gobierno indicó que la puesta en marcha de actividades que requieren de participación presencial estaba supeditada al levantamiento de las medidas de aislamiento preventivo.

En segundo lugar, el mismo Gobierno Nacional reconoce que han existido inconvenientes en el componente de participación para poder garantizar la equidad intergeneracional, la participación de las comunidades étnicas y campesinas de la Amazonía, de quienes se vean afectados y de la población interesada en general. Ejemplo de ello es que (i) Camilo Alexander Rincón Escobar, delegado del Minambiente, en audiencia del 15 de octubre de 2019, manifestó que se requería de un espacio de participación más amplio para la construcción del PIVAC. (ii) De acuerdo con la declaración de Nelson Enrique Lozano Castro, Coordinador de Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático de Minagricultura, en audiencia de 15 de octubre de 2019, se han constatado dificultades en la elaboración del PIVAC *“en términos de la complejidad para lograr espacios de participación diferencial de los actores involucrados, tanto a nivel intercultural, intergeneracional, enfoque de género, institucional y en los estándares jurídicos derivados de su novedad”*⁵³. (iii) De acuerdo con Franco Portilla, funcionario de la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior (en adelante Mininterior), en audiencia de 15 de octubre de 2019, la participación de las comunidades étnicas en la construcción del PIVAC se ha intentado coordinar a partir de la Mesa Regional Amazónica; sin embargo, no son claros los resultados de estos espacios de interlocución. (iv) De acuerdo con la intervención del delegado de Minambiente⁵⁴ en la audiencia del 15 de octubre de 2019, actualmente se está construyendo una ruta de participación para la construcción del PIVAC, razón por la cual, las entidades encargadas todavía no tienen estimado cuánto es el presupuesto que requieren para garantizar la participación. En conclusión, no ha habido avances sustanciales en el cumplimiento de este componente desde la fecha de presentación del informe de cumplimiento el año pasado, de allí que, consideremos que se debe calificar nuevamente como incumplido este componente de la orden.

2.2.2.2. Componente 2: Plazo

Debido a que, a la fecha de presentación del informe del año anterior, esto es, 5 de abril de 2019, ya había transcurrido un tiempo superior al señalado en la orden del fallo de tutela, nos atenemos a lo indicado en el informe presentado el año pasado, es decir, considerar que se incumplió este componente de la orden.

⁵³ Declaración rendida en audiencia de 15 de octubre de 2019. Audio: 4 mp3. Disponible en: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/secscsrtbta_notificacionesrj_gov_co/EoiRZ3bFFuNGsToOdQYZNmcBuaV9_hrqUyArpFtUffsibg?e=xXt7ep.

⁵⁴ En el audio no se logra identificar el nombre de este funcionario.

2.2.2.3. Componente 3: Documento

Respecto a este componente, actualmente no se ha construido el PIVAC; sin embargo, el Gobierno Nacional mantiene una postura ambigua o equívoca sobre este tema. La ambigüedad del Gobierno se presenta porque algunos funcionarios reconocen que no existe ni se ha construido el PIVAC; mientras que otros, consideran que se construyó y presentó el PIVAC, pero que actualmente lo están actualizando. Un ejemplo de la primera postura se encuentra en las declaraciones de Nelson Enrique Lozano Castro, Coordinador de Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático del Minagricultura; Franco Portilla, funcionario de la Oficina Jurídica del Mininterior; Carolina Duque, de la Dirección de Asuntos Indígenas del Mininterior; y la Subdirectora de Fomento de Competencias Dirección de Calidad, del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media. Por su parte, un ejemplo de la segunda postura se observa en las declaraciones de Camilo Alexander Rincón Escobar, delegado del Minambiente; y de Arcesio Valenzuela, delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante Minhacienda).

Ahora bien, dentro de las declaraciones presentadas por quienes sostienen que existe el PIVAC y que se está actualizando, no precisaron cuál es el documento al que se refieren. Dentro del expediente, tal como se expuso en el informe presentado el año pasado, el documento aportado por Minambiente en respuesta allegada el 17 de septiembre de 2018, se trataba de una propuesta formulada por los accionantes, de un borrador, que no se había elaborado con participación de las comunidades, que no se trataba de un texto definitivo, y sobre el cual no se había autorizado al Ministerio para su circulación.

Se debe tener en cuenta que, de acuerdo con el cronograma de actividades visible a folio 2421 del Cuaderno 7 de Posfallo⁵⁵ y con la declaración de la Subdirectora de Fomento de Competencias Dirección de Calidad, del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, la construcción y elaboración del PIVAC es un proceso a realizarse en cinco fases. Por una parte, de acuerdo con el cronograma de actividades⁵⁶, las fases para la construcción del PIVAC propuestas por el Gobierno Nacional son: primera fase, aprestamiento interinstitucional (2019); segunda fase, recopilación de insumos -participación- (2020); tercera fase, Construcción de documentos (2020); cuarta fase, socialización y presentación de los documentos (2020); y quinta fase, diseño del sistema de seguimiento (2020). Por otra parte, de acuerdo con la declaración de la Subdirectora de Fomento de Competencias Dirección de Calidad, del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, en audiencia de 16 de octubre de 2019, las fases para la construcción del PIVAC son: primera fase, de convocatoria e información; segunda fase, de ejecución, de diálogo y construcción participativa; tercera fase, de construcción y ajuste; cuarta fase, de socialización y presentación de documentos; y una quinta fase, de seguimiento y monitoreo.

⁵⁵ Minambiente. Cronograma de actividades 2019-2020 (SINA). Folio 2421 C-7 Anexo No. 2

⁵⁶ *Ibíd.*

La Subdirectora de Fomento de Competencias Dirección de Calidad, del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, puso de presente que a la fecha de las audiencias nos encontrábamos en la primera fase de las cinco dispuestas en el cronograma para la construcción del PIVAC. Esta fase inicial ha consistido principalmente en la coordinación interinstitucional de las entidades involucradas en el cumplimiento de la orden para el diseño de las rutas de participación.

Como conclusión, consideramos que no se ha construido el PIVAC por parte de las autoridades responsables de la orden, y que, en consecuencia, el actual proceso no es de actualización sino de formulación y elaboración. A lo anterior se suma que el proceso apenas está iniciando porque nos encontramos en la primera de cinco fases para la construcción del Pacto. De suerte tal que, al no advertir avances significativos en el cumplimiento de este componente de la orden, al igual que el año pasado, consideramos que se ha incumplido este componente.

2.2.2.4. Componente 4: Objetivo

Como quiera que actualmente no se ha construido el PIVAC, no tenemos cómo acreditar que el Pacto cumpla con los objetivos trazados por la orden de la CSJ. En consecuencia, nos atenemos a lo indicado en el informe presentado el año pasado, es decir, considerar que se incumplió este componente de la orden.

2.2.3. Conclusiones de la sección 2.2 SEGÚNDA ORDEN

De acuerdo con lo expuesto en este acápite, consideramos que, en general, no ha existido un avance significativo en el cumplimiento de la segunda orden del fallo de tutela STC 4360 de 2018 de la CSJ desde que presentamos el informe de cumplimiento el 5 de abril de 2019. La orden ha sido incumplida.

Tabla 4. Componentes de la orden 2, cumplimiento de cada uno y nivel de cumplimiento

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

2.3. TERCERA ORDEN: ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA

<p>Orden de la Sala Civil de la CSJ</p>	<p>“ORDENAR 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.”</p>
--	--

Para abordar el análisis de cumplimiento de la tercera orden, nos concentraremos en 9 municipios, por tres razones. Primero, algunos de ellos no han dejado de estar dentro de los 10 municipios con más AT-D durante los cuatro trimestres de 2019 y los dos primeros trimestres de 2020 (San Vicente del Caguán, Mapiripán y Calamar)⁵⁷. Segundo, porque en otros se ha concentrado la mayor cantidad de AT-D de 2019 (Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo)⁵⁸. Por último, porque en ellos se han deforestado más de 10.000 ha desde 2018 (La Macarena, Cartagena de Chairá y San José del Guaviare)⁵⁹.

Producto del análisis de los niveles de cumplimiento de la orden del fallo de tutela STC 4360 de 2018 de la Sala Civil de la CSJ en los municipios enlistados, constatamos que ninguno de los municipios presenta un cumplimiento alto de la orden; presenta un cumplimiento medio-alto el municipio de San José del Guaviare (Guaviare); un cumplimiento medio el municipio de Cartagena del Chairá (Caquetá); un cumplimiento medio-bajo los municipios de San Vicente del Caguán (Caquetá) y Puerto Guzmán (Putumayo); un cumplimiento bajo los municipios de Calamar (Guaviare) y Mapiripán (Meta); y un incumplimiento de la orden los municipios de La Macarena (Meta) y Puerto Caicedo (Putumayo).

⁵⁷ AT-D de 2019 y 2020, disponibles en: <http://www.ideam.gov.co/web/atencion-y-participacion-ciudadana/publicaciones-ideam>.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ *Ibíd.*

Tabla 5. Componentes de la orden 3 y nivel de cumplimiento.

Nivel de cumplimiento	Caso específico	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).
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.	Cartagena del Chairá (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) y Puerto Guzmán (Putumayo).
Bajo	Tomó algunas acciones para frenar la deforestación. No incluyó plan de acción ni actualización del POT.	Calamar (Guaviare) y Mapiripán (Meta).
Incumplimiento	No responde el requerimiento.	La Macarena (Meta) y Puerto Caicedo (Putumayo).

La exposición de este análisis la dividiremos en tres partes. En primer lugar, haremos una precisión inicial sobre los cambios en la metodología de análisis respecto del informe presentado por los accionantes el 5 de abril de 2019. En segundo lugar, valoraremos el nivel de cumplimiento de la orden por parte de los municipios bajo estudio. Y, por último, presentaremos algunas conclusiones.

2.3.1. Precisión inicial

En este apartado presentaremos, por una parte, un breve contexto sobre la situación de los POT, PBOT y EOT en la Amazonía colombiana al momento de presentarse la acción de tutela; y, por otra parte, algunas diferencias del análisis de esta orden con respecto al informe presentado el año pasado por los accionantes. A inicios de 2018, fecha en la que se presentó la acción de tutela, la situación de los POT, PBOT y EOT de la Amazonía colombiana y del país general no era muy alentadora. En la Amazonía colombiana de los 18 municipios con mayor concentración de AT-D en 2017 tan solo Miraflores contaba con un instrumento de ordenamiento territorial actualizado⁶⁰. Y a nivel nacional, para junio de 2016 el 81% de los instrumentos de ordenamiento territorial no se encontraban vigentes (886 no vigentes). De 56 POT, 33 no estaban vigentes; de 158 PBOT, 135 no estaban vigentes; y de 888 EOT 718, no estaban vigentes⁶¹.

En el informe presentado el 5 de abril de 2019 por los accionantes no se estudiaron los participantes y el objetivo como componentes de la orden. En esta oportunidad, por el contrario, analizaremos como componentes de la orden los participantes y el objetivo. Este cambio se debe a que, pese a no ser mencionados expresamente por la orden, existen fundamentos normativos para ello. En primer lugar, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, las decisiones sobre ordenamiento territorial deben regirse por el principio de participación democrática. Esto implica que *“las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones”*⁶². Adicionalmente, la participación encuentra su fundamento en el principio de justicia ambiental y en la democracia, tal como se desarrollará más adelante (sección 3.4). Finalmente, la participación es además un derecho fundamental de algunos sujetos de especial protección constitucional, como las comunidades étnicas, indígenas y afro, y las comunidades

⁶⁰ Respuesta del Departamento Nacional de Planeación (DNP) a derecho de petición enviado por los accionantes. Respuesta solicitud con radicado 20176630456392. Listado de municipios Tipo POT y vigencia. 15 de septiembre de 2017. Información citada en la acción de tutela presentada por los 25 accionantes. Prueba 8.1.

⁶¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP). *POT modernos*. Junio de 2016. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Lanzamiento%20Territorios%20Modernos.pdf>, consultado el 9 de junio de 2020.

⁶² Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 18 de julio de 1997. Art. 4º.

campesinas⁶³. En segundo lugar, consideramos que tanto la sentencia como la orden tercera cuentan con un objetivo global y específico: reducir la deforestación en la Amazonía. Es por esto que consideramos que para esta orden, de acuerdo con la finalidad global de la sentencia y la literalidad de la orden específica, aplica el objetivo general de la sentencia.

2.3.2. Cumplimiento de la orden por parte de los municipios bajo estudio

En esta sección analizaremos cuáles de los municipios bajo estudio se encuentran en cada uno de los posibles niveles de cumplimiento de la orden: alto, medio-alto, medio, medio-bajo, bajo e incumplimiento. Los niveles de cumplimiento se establecen en alto (si se cumplían con todos los componentes del POT, PBOT o EOT, y Plan de Acción); medio-alto (si se acreditaban avances de POT, PBOT o EOT, y plan de acción, con ejercicios de participación); medio (si se acreditaban avances de POT, PBOT o EOT, y plan de acción, pero sin ejercicios de participación); medio-bajo (si se acreditaban avances solo del POT, PBOT o EOT, o del plan de acción, no de ambos); bajo (si no se acreditaban avances ni en POT, PBOT o EOT, ni en el plan de acción, pero se acreditaban acciones para frenar la deforestación); e incumplimiento (si no se acreditaban avances en el POT, PBOT o EOT, y en el plan de acción, así como acciones tendientes a reducir la deforestación).

2.3.2.1. 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”.

2.3.2.2. Cumplimiento medio-alto

En esta categoría, dentro de los 9 municipios bajo estudio, solamente se encuentra el municipio de San José del Guaviare (Guaviare). Este municipio⁶⁴ ha acreditado avances en la actualización de su PBOT y plan de acción, y ha generado espacios de participación. El 19 de septiembre de 2018, la alcaldía municipal formuló un Plan de Acción de reducción cero de la deforestación⁶⁵. De acuerdo con la información suministrada por el Secretario de Desarrollo Productivo Ambiental del municipio, en audiencia del 29 de octubre de 2019, para la

⁶³ Cfr. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-123 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes; y Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁴ Alcaldía Municipal San José del Guaviare. Expediente 110012209000201800213//stc 4360/2018. 13 de septiembre de 2018. Folio 579.

⁶⁵ “Plan de Acción de reducción cero de la deforestación en el municipio de San José del Guaviare – Guaviare, con estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógicas” CD Folio 385 C-2 del posfallo.

elaboración del Plan de Acción existieron espacios de participación, especialmente de jóvenes de los colegios del municipio. 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”*⁶⁶. (iv) La alcaldía consideró que el PBOT ajustado podía ser entregado al Concejo en marzo de 2019⁶⁷ 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 del PBOT.

2.3.2.3. Cumplimiento medio

En esta categoría solamente se encuentra el municipio de Cartagena del Chairá (Caquetá). De acuerdo con lo expresado por la alcaldía⁶⁸, constatamos que: (i) el municipio *“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”*⁶⁹. (ii) Sin embargo, el plan de acción anexado es un documento en el que no se especifica un cronograma ni las entidades responsables o indicadores. (iii) Además, no adjuntó información para verificar los procesos que se han adelantado para la contratación, formulación, licitación, actualización e implementación del plan de acción.

Ahora bien, de acuerdo con la información suministrada por el alcalde y el secretario de planeación de Cartagena del Chairá, en audiencia celebrada el 19 de noviembre de 2019, tenemos que: (i) el plan de acción que se entregó en los cinco meses que la sentencia disponía, para el mes de septiembre, se entregó todavía en proceso de estructuración y el definitivo fue entregado a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía en el mes de diciembre también del año 2018, plan que se trabajó de la mano con Corpoamazonia; y (ii) el POT actualizado no se encuentra todavía, debido a que falta que Corpoamazonia envíe los determinantes ambientales. Adicionalmente, no se advierte información sobre posibles espacios de participación en la actualización del POT y elaboración del plan de acción.

⁶⁶ Ibíd. Folio 581.

⁶⁷ Ibíd.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Ibíd.

2.3.2.4. Cumplimiento medio-bajo

En esta categoría, dentro de los municipios bajo estudio, se encuentran: San Vicente del Caguán (Caquetá) y Puerto Guzmán (Putumayo), quienes enviaron planes de acción sin hacer mención a la actualización de sus instrumentos de ordenamiento territorial. El municipio de San Vicente del Caguán⁷⁰ 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. Sin embargo, de acuerdo con lo manifestado por el alcalde en la audiencia celebrada el 19 de noviembre de 2019, el municipio ha realizado estudios de gestión de riesgos y se encuentran a la espera de que Corpoamazonía les entregue los determinantes ambientales para construir el nuevo POT y el Plan de Acción. Adicionalmente, se evidencia que existieron espacios de participación para la construcción del Plan de Acción, un ejemplo de ello es el “*Primer foro ambiental para la construcción del Plan de Acción de San Vicente del Caguán*”⁷¹.

Por su parte, el municipio de Puerto Guzmán 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 cronograma⁷². Adicionalmente, el alcalde, en audiencia de 6 de noviembre de 2019, indicó que actualmente existía un avance del 95% del EOT, que solamente les faltaba la aprobación del Concejo Municipal. No se constata la existencia de espacios de participación para uno u otro. 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.

2.3.2.5. Cumplimiento bajo

Consideramos que presentan un cumplimiento bajo los municipios de Calamar (Guaviare) y de Mapiripán (Meta), ya que han acreditado acciones para frenar o reducir la deforestación, sin

⁷⁰ 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.

⁷¹ “Primer foro ambiental para la construcción del Plan de Acción de San Vicente del Caguán” CD Folio 109, CD Folio 110, CD Folio 111, CD Folio 112 C-1 posfallo.

⁷² 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.

que se demuestren avances en la actualización e implementación de los POT, PBOT o EOT, ni en el plan de acción. En lo que respecta al municipio de Calamar (Guaviare), esta calificación se debe a que, en la documental que obra dentro del expediente⁷³, el municipio acredita distintas actuaciones encaminadas a reducir la deforestación como la Estrategia Bosques de Paz, los Talleres Construyendo País, el Proyecto de Recuperación de la Amazorinoquía, la consultoría con Miahimata Management & Consulting S.A.S., y el convenio interadministrativo con Parques Nacionales Naturales. Sin embargo, a la fecha no ha actualizado ni presentado avances en la elaboración del POT y en el Plan de Acción.

En lo que atañe al municipio de Mapiripán (Meta), se debe tener en cuenta que César Arenas, técnico de la Secretaría de Planeación del municipio, afirmó en audiencia pública del 5 de noviembre de 2019, en la jornada de la tarde, que actualmente se está tramitando la actualización del EOT, proceso que se encuentra en un 80% de avance, y que el documento ya incluye elementos de diagnóstico sobre los bosques amazónicos del municipio⁷⁴. Sin embargo, este proceso de actualización se encuentra suspendido desde 2016, dato que genera dudas por tratarse de una fecha anterior a la sentencia emitida por la CSJ. La suspensión se dio con ocasión de una controversia entre el contratista encargado de la actualización y la alcaldía del municipio. El alcalde actual se negó a continuar con el proceso, hasta tanto no se resolviera dicho conflicto, en reuniones de conciliación que están realizando con la Procuraduría. Con respecto al Plan de Acción, el representante de Mapiripán afirmó que este instrumento estaba incorporado al Plan de Desarrollo del municipio, en un programa denominado “Crecimiento Verde”, que hace parte a su vez del Eje estratégico número 2 del plan de desarrollo⁷⁵. Por último, no se advierte la existencia de espacios de participación para la actualización del EOT, ni para la construcción del Plan de Acción.

Hasta el momento, Mapiripán no ha aportado evidencia sobre los avances en el proceso de actualización del EOT. Por otro lado, el programa “Crecimiento Verde” fue formulado como parte del Plan de Desarrollo, antes de la existencia de la sentencia 4360; incluye acciones relacionadas con mejorar el uso del suelo agropecuario y sensibilizaciones para el manejo sostenible de recursos naturales; pero no tienen un enfoque específico sobre medidas contra la deforestación. En conclusión, este municipio cuenta con un cumplimiento bajo porque no ha podido actualizar su EOT por razones de fuerza mayor, no cuenta con un Plan de Acción dirigido específicamente a mitigar la deforestación, y no ha acreditado avances en estas materias.

⁷³ C-10, Folio 3.466.

⁷⁴ Declaración rendida en audiencia del 5 de noviembre de 2019. Audio 05 nov 2019 tarde 1.mp3. Disponible en: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/secscsr/bta_notificacionesrj_gov_co/EqLW5wOThLdAkjPp-el5A8MBGK4aoyxhIkXhD-zKfyHUKg?e=ckigDk

⁷⁵ Municipio de Mapiripán. Plan de Desarrollo “La Fuerza del Pueblo 2016-2019”. Disponible en: https://ceo.uniandes.edu.co/images/Documentos/Plan_de_Desarrollo-Mapirip%C3%A1n.pdf

2.3.2.6. Incumplimiento

Los municipios que no evidencian ningún tipo de avance en ningún de los dos componentes de esta orden, y que, por tanto, consideramos que se deben calificar con incumplimiento, son: La Macarena (Meta) y Puerto Caicedo (Putumayo)⁷⁶.

El municipio de Puerto Caicedo (Putumayo) no se presentó a las audiencias realizadas en octubre y noviembre de 2019, y tampoco allegó al expediente avances en el cumplimiento del fallo de tutela.

Por otra parte, el municipio de La Macarena (Meta) se encuentra realizando una “modificación excepcional”⁷⁷, es decir, un ajuste al actual EOT (aprobado por Acuerdo Municipal 020 de 2002) para actualizar los determinantes ambientales del esquema, así como incorporar acciones sobre reducción de la deforestación en cumplimiento de la sentencia 4360. El representante del municipio, durante la audiencia de seguimiento, explicó que La Macarena no cuenta con los recursos para realizar una revisión completar del EOT, razón por la cual optaron por esta ruta. Para noviembre de 2019, ya se había entregado para revisión un primer borrador a Cormacarena, y esta entidad había devuelto el documento con observaciones el 28 de octubre de 2019. Se realizaron 3 reuniones con representantes de las comunidades de la región, para garantizar la participación de interesados en la elaboración de la modificación excepcional; en estos talleres se recogió información que sería incorporada en este instrumento de ordenamiento. Con respecto al Plan de Acción, el representante declaró que este iba a ser parte de la modificación excepcional al EOT. Sin embargo, el municipio no ha enviado hasta el momento ni la “modificación excepcional” al EOT ni ningún documento que contenga un Plan de Acción contra la deforestación. Por lo anterior, concluimos que el municipio de la Macarena se encuentra incumpliendo la orden tercera de la sentencia.

⁷⁶ A esto debemos sumar que de los municipios y áreas municipalizadas analizados en el informe presentado el 5 de abril de 2019, y que no son objeto del estudio que realizamos en esta oportunidad, 42 (ver Anexo No. 4) (i) no hicieron parte de las audiencias de octubre y noviembre del año pasado, y (ii) no allegaron escritos al expediente para demostrar sus avances. Por lo que *prima facie* parecen presentar un incumplimiento de la orden. Estos municipios y áreas no municipalizadas son, (i) de Caquetá: Albania; Belén de Andaquíes; Curillo; el Paujil; la Montañita; Milán; Puerto Milán; y Solita. (ii) De Guainía: Barranco Mina; Cacahual; Inírida; La Guadalupe; Morichal; Pana Pana; Puerto Colombia; y San Felipe. (iii) De Vaupés: Carurú; Mitú; y Papunahua. (iv) De Nariño: Córdoba; Funes; Pasto; y Potosí. (v) Del Amazonas: El Encanto; La Chorrera; La Pedrera; La Victoria; Leticia; Mirití Paraná; Puerto Alegría; Puerto Arica; Puerto Santander; y Tarapacá. (vi) De Vichada: La Primavera y Santa Rosalía. (vii) Del Meta: Mesetas y Puerto Concordia. Por último, (viii) del Putumayo: San Francisco; San Miguel; Santiago; Sibundoy; y Villagarzón.

⁷⁷ Se refieren al procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento territorial, regulado por los artículos 5, 6, 7, 8 y 9 del Decreto 4002 de 2004. Estos autorizan a los municipios a realizar modificaciones a sus instrumentos de ordenamiento territorial, por “razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito”.

2.3.3. Conclusiones de la sección 2.3 TERCERA ORDEN

En conclusión, ninguno de los municipios bajo examen presenta un cumplimiento alto de la orden. El municipio de San José del Guaviare (Guaviare) presentan un cumplimiento medio-alto. El municipio de Cartagena del Chairá (Caquetá) presenta un cumplimiento medio de la orden. Los municipios de San Vicente del Caguán (Caquetá) y Puerto Guzmán (Putumayo) presentan un cumplimiento medio-bajo. Los municipios de Calamar (Guaviare) y Mapiripán (Meta) presentan un cumplimiento bajo. Y, los municipios de La Macarena (Meta) y Puerto Caicedo (Putumayo) han incumplido con la orden de tutela.

2.4. CUARTA ORDEN: PLAN DE ACCIÓN PARA CONTRARRESTAR LA DEFORESTACIÓN POR PARTE DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES CON JURISDICCIÓN EN LA AMAZONÍA COLOMBIANA

<p>Orden de la Sala Civil de la CSJ</p>	<p>“ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía -Corpoamazonía, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico – CDA, y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena – Cormacarena, realizar en un plazo de cinco (5) meses contados a partir de la notificación del presente fallo, en lo que respecta a su jurisdicción, un plan de acción que contrarrestre mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación informados por el IDEAM.</p>
--	--

Tal como se abordaron las órdenes primera y segunda, para analizar el cumplimiento de la cuarta orden del fallo de tutela STC 4360 de la CSJ, dividiremos nuestra exposición en tres partes. En primer lugar, realizaremos una precisión inicial sobre los responsables de la orden y el componente de participantes. En segundo lugar, expondremos brevemente el nivel de cumplimiento analizado en el informe presentado el 5 de abril de 2019. En tercer lugar, se determinará el avance en el cumplimiento de esta orden por parte de las entidades responsables desde la presentación del anterior informe hasta la fecha. Por último, presentaremos algunas conclusiones.

2.4.1. Precisión inicial

En el análisis de esta orden, por una parte, se analizarán dos CAR adicionales a las estudiadas en el informe presentado por los accionantes el año pasado y, por otra, a diferencia del informe del año pasado, consideraremos que para esta orden se debe estudiar el componente de participantes. No solo estudiaremos el cumplimiento de la orden por parte de las tres CAR

directamente vinculadas por el fallo STC 4360 de 2018, sino también por parte de otras dos CAR vinculadas por el Tribunal. Esto se debe a que mediante Auto del 22 de agosto de 2019, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá vinculó a la Corporación Autónoma Regional del Cauca (en adelante CRC) y de la Orinoquía (en adelante Corporinoquia) al cumplimiento de esta orden. Y tal como se manifestó en la orden anterior, el componente de participantes encuentra su fundamento en los principios constitucionales de justicia ambiental y participación democrática, y en los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y campesinas⁷⁸.

2.4.2. Nivel de cumplimiento constatado en el informe presentado el 5 de abril de 2019

En el informe de cumplimiento del fallo de tutela presentado por los accionantes el año pasado, tras un año de haberse proferido la sentencia STC 4360 de 2018 de la CSJ, se constató que respecto a la cuarta orden existía un cumplimiento bajo por parte de las tres CAR: Corpoamazonia, CDA y Cormacarena. Esta postura se basó en que las tres corporaciones habían cumplido con el componente de responsables, pero no satisfacían los demás componentes de la orden: plazo, documento y objetivo. Reflejo de esto es que (i) Corpoamazonia no presentó un plan de acción como el que exige la CSJ, sino que reprodujo exactamente una estrategia (EICDGB) construida en un contexto distinto y anterior tanto a la interposición de la acción de tutela como a la sentencia y no estableció en qué forma planeaba contrarrestar mediante medidas policivas, judiciales o administrativas los problemas de deforestación informados por el IDEAM. (ii) La CDA no concentró el documento entregado en el cumplimiento de la orden, sino en el diagnóstico de problemas y soluciones dentro de su jurisdicción. Por último, (iii) Cormacarena presentó acciones y espacios de articulación interinstitucional encaminados a reducir la deforestación; sin embargo, no señaló cuáles son las acciones concretas que integrarían el plan que ordena la CSJ.

2.4.3. Avance del cumplimiento desde el informe presentado el 5 de abril de 2019

2.4.3.1. Componente 1: Participantes

De la documental obrante en el expediente y de las intervenciones realizadas en las audiencias de seguimiento, no advertimos que hayan existido espacios de participación para la construcción de los planes de acción por parte de las CAR accionadas y vinculadas.

⁷⁸ Cfr. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-123 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes; y Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

2.4.3.2. Componente 2: Plazo

En lo que a este componente respecta, se debe tener en cuenta que el plazo para la entrega de los planes vencía el 5 de septiembre de 2018, cinco meses después de la publicación de la sentencia. Corpoamazonia entregó un documento el 17 de septiembre de 2018 titulado “*Plan de acción para reducir la deforestación Sentencia STC 4360 de 2018*”, lo que representa una entrega tardía. CDA presentó un documento el 24 de agosto de 2018 titulado “*Plan de acción para el control de la deforestación sentencia 4360 de 2018. Corte Suprema de Justicia*”, entrega que, cumple con el plazo fijado. Por último, Cormacarena presentó un documento el 7 de septiembre de 2018 titulado “*Plan de acción con medidas administrativas que contrarresten la problemática de deforestación para la jurisdicción de Cormacarena Sentencia STC 4360 de 2018*”, entrega que resulta ligeramente tardía.

Por otra parte, desde la vinculación de la CRC y Corporinoquia al cumplimiento de la acción de tutela, mediante auto del 22 de agosto de 2019, han transcurrido más de cinco meses; sin embargo, a la fecha no se ha hecho entrega de los planes de acción correspondientes. En consecuencia, ambas corporaciones vinculadas han incumplido con el componente del “plazo” de la orden de tutela. En síntesis, CDA cumplió con el plazo fijado, mientras que las otras CAR accionadas: Corpoamazonía y Cormacarena, y vinculadas: CRC y Corporinoquía, incumplieron el plazo otorgado por el fallo de tutela.

2.4.3.3. Componente 3: Documento

Respecto de este componente, no evidenciamos avances significativos por parte de Corpoamazonia, CDA y Cormacarena, desde la presentación del informe de cumplimiento el 5 de abril de 2019. Esto se debe a que, a la fecha de presentación del informe, las tres CAR ya habían hecho entrega de sus planes de acción. Adicionalmente, no se advierte el cumplimiento de este componente por parte de las dos corporaciones vinculadas CRC y Corporinoquia.

Ahora bien, si bien consideramos que las CAR accionadas han cumplido con este componente de la orden, consideramos que existen algunos problemas cualitativos de los planes entregados. Los documentos (i) en su mayoría corresponden a diagnósticos de la situación en la jurisdicción de cada corporación. (ii) No presentan acciones concretas. (iii) En buena parte, copian las acciones contenidas en cada una de las líneas que integran la EICDGB. Y, (iv) no diferencian entre acciones policivas, administrativas ni judiciales como lo ordena la CSJ.

Por su parte, Corporinoquia no entregó un documento de Plan de Acción en los términos de la orden de tutela, pero realizó un Plan de Trabajo para atender la deforestación en el caso de la Selva Matavén, tal como le fue solicitado durante las audiencias de seguimiento a la sentencia. Por su parte, la CRC no ha presentado al Tribunal ningún documento que refleje el cumplimiento de esta orden. En conclusión, las CAR accionadas (Corpoamazonia, CDA y Cormacarena) han cumplido con este componente, han entregado un documento de plan de

acción; sin embargo, son documentos que cuentan con algunos problemas cualitativos. En cambio las CAR vinculadas por el Tribunal (CRC y Corporinoquia) no han entregado el documento correspondiente al plan de acción.

2.4.3.4. Componente 4: Objetivo

Las CAR vinculadas (CRC y Corporinoquia) no cumplen con este componente. Esto se debe a que no han presentado el Plan de Acción requerido, de tal suerte que no existe la posibilidad de contrastar las medidas con el objetivo de la orden. Por su parte, las CAR accionadas (Corpoamazonia, CDA y Cormacarena) tampoco cumplen con este componente de la orden. Por una parte, la deforestación en la Amazonía colombiana, si bien se redujo durante el 2019, ha aumentado durante el 2020. A esto se añade que no contamos con elementos de información suficientes que permitan evidenciar un nexo de causalidad entre los planes de acción presentados por las CAR, las medidas por estas adoptados y la reducción de la deforestación. En síntesis, ni las CAR accionadas ni las vinculadas cumplen con este componente de la orden, las primeras por falta de certeza y las segundas por ausencia de planes de acción.

2.4.4. Conclusiones de la sección 2.4 CUARTA ORDEN

De acuerdo con lo expuesto en este acápite, consideramos que, en general, no ha existido un avance significativo en el cumplimiento de la cuarta orden del fallo de tutela STC 4360 de 2018 de la CSJ desde que presentamos el informe de cumplimiento el 5 de abril de 2019. Las CAR vinculadas (CRC y Corporinoquia) han incumplido la orden. Corpoamazonia y Cormacarena presentan un cumplimiento bajo de la orden. Y, por último, la CDA presente un cumplimiento medio.

Tabla 6. Componentes de la Orden 4, cumplimiento de cada uno y nivel de cumplimiento de Corpoamazonia

Componente	Corpoamazonia	Nivel
1.Participantes.	No	Bajo
2.Plazo	No	
3.Documento	Sí	
4.Objetivo	No	

Tabla 7. Componentes de la Orden 4, cumplimiento de cada uno y nivel de cumplimiento de CDA

Componente	CDA	Nivel
1.Participantes.	No	Medio
2.Plazo	Sí	
3.Documento	Sí	
4.Objetivo	No	

Tabla 8. Componentes de la Orden 4, cumplimiento de cada uno y nivel de cumplimiento de Cormacarena.

Componente	Cormacarena	Nivel
1.Participantes.	No	Bajo
2.Plazo	No	
3.Documento	Sí	
4.Objetivo	No	

Tabla 9. Componentes de la Orden 4, cumplimiento de cada uno y nivel de cumplimiento de CRC.

Componente	CRC	Nivel
1.Participantes.	No	Incumplimiento
2.Plazo	No	
3.Documento	No	
4.Objetivo	No	

Tabla 10. Componentes de la Orden 4, cumplimiento de cada uno y nivel de cumplimiento de Corporinoquía

Componente	Corporinoquia	Nivel
1.Participantes.	No	Incumplimiento
2.Plazo	No	
3.Documento	No	
4.Objetivo	No	

2.5. QUINTA ORDEN: INCREMENTO DE ACCIONES TENDIENTES A MITIGAR LA DEFORESTACIÓN MIENTRAS SE LLEVAN A CABO LAS MODIFICACIONES CONTENIDAS EN LAS OTRAS ÓRDENES

Orden de la Sala Civil de la CSJ	“los organismos querellados tendrán que, en las cuarenta y ocho (48) horas transcurridas luego del enteramiento de este fallo, incrementar las acciones tendientes a mitigar la deforestación mientras se llevan a cabo las modificaciones contenidas en el mandato antelado. Dentro de las potestades asignadas, está la de presentar con mensaje de urgencia las denuncias y querellas ante las entidades administrativas y judiciales correspondientes”
---	--

Para analizar el cumplimiento de la quinta orden del fallo de tutela STC 4360 de la CSJ, dividiremos nuestra exposición en dos partes. En primer lugar, expondremos la orden y la metodología de análisis que utilizaremos para determinar su grado de cumplimiento. En segundo lugar, expondremos las medidas adoptadas en cumplimiento de la orden. En tercer lugar, valoraremos el cumplimiento de la orden de acuerdo con los componentes que hemos analizado. Por último, expondremos algunas conclusiones sobre la valoración general del cumplimiento de esta orden.

2.5.1. Metodología de análisis

En este apartado expondremos por qué consideramos que existe un cumplimiento medio-bajo de esta orden, ya que las medidas adoptadas para el cumplimiento de la orden tienen el potencial de afectar derechos de la población campesina intervenida mediante acciones

coercitivas y las autoridades responsables no han aportado información sobre su impacto en la mitigación de la deforestación (efectividad). Para esto, presentaremos una tipología de las medidas que se pueden adoptar en el marco del cumplimiento de la orden, para posteriormente, exponer los componentes que permiten valorar el cumplimiento de la orden.

2.5.1.1. Tipología de medidas en el marco de la orden

Sobre el particular, consideramos que, para analizar el cumplimiento de esta orden del fallo de tutela, es necesario agrupar las medidas en una tipología que permita compararlas según el grado de constreñimiento que ejercen sobre las personas, para así identificar aquellas que tienen un mayor riesgo para afectar derechos. Optamos por la distinción entre: habilitantes, basadas en disuasión y basadas en incentivos⁷⁹.

En primer lugar, las medidas **habilitantes** son los ajustes en la preparación institucional para implementar acciones directas en terreno para frenar la deforestación; incluye acciones como elaboración de planes, celebración de espacios de coordinación, consecución de recursos, modificación de normas legales y administrativas, definición de derechos sobre los bosques, entre otras. En segundo lugar, las medidas **basadas en disuasión** se refieren al uso efectivo o a la amenaza de uso de la fuerza con base en normas previamente establecidas para bloquear y castigar a las personas que deforestan, así como disuadir a otras que pretenden hacer lo mismo. Por último, las medidas **basadas en incentivos** hacen alusión a acciones con las que se busca transformar o defender modos de vida sostenibles, que no requieran de la deforestación para mantenerse. Este tipo de medidas comprende iniciativas de apoyo a sistemas productivos agroforestales, ecoturismo, aprovechamiento forestal (maderable no maderable), pago por servicios ambientales, educación ambiental y reforestación, entre muchos otros.

2.5.1.2. Componentes para el análisis del cumplimiento de la orden

Aunque la sentencia no haya detallado estándares sobre los medios que deben utilizar las autoridades encargadas, consideramos que la selección e implementación de las medidas anti-

⁷⁹ Ver Angelsen, A., Martius, C., De Sy, V., Duchelle, A. E., Larson, A. M., & Thuy, P. T. (Edits.). (2018). **Transforming REDD+. Lessons and new directions**. Bonn: CIFOR; y Börner, J., & Vosti, S. A. (2013). Managing tropical forest ecosystem services: An overview of options. En R. Muradian, & L. Rival (Edits.), **Governing the provision of ecosystem services** (págs. 21-46). Netherlands: Springer.

Esta tipología se basa en la clasificación de medidas **habilitantes**, **incentivos** y **desincentivos**, usada en estos estudios sobre desempeño de políticas anti-deforestación. Hay otras formas más detalladas de clasificar los instrumentos de política, pero preferimos esta versión porque, por un lado, es una tipología sencilla que permite encajar un gran número de medidas sin que se traslapen en la clasificación y, por el otro, está basada en el grado de constreñimiento que implica sobre las personas intervenidas: las habilitantes tienen muy baja injerencia (al ser acciones pre-intervención), mientras los incentivos y desincentivos se aplican directamente sobre las personas en terreno; ahora, los desincentivos tienen un mayor potencial de constreñimiento porque involucran prohibiciones y el uso de la fuerza.

deforestación debe estar sujeta a los límites del ordenamiento jurídico y a el escrutinio probatorio de su eficiencia en el cumplimiento de las metas propuestas. Por esta razón, estimamos que al analizar el cumplimiento de la orden quinta del fallo de tutela se deben tener en cuenta dos componentes: (i) la contribución de las medidas a la mitigación de la deforestación, y (ii) la afectación que generan las medidas a otros objetivos y bienes jurídicamente protegidos.

2.5.2. Medidas en cumplimiento de la orden

A efectos de presentar las medidas realizadas por las entidades encargadas para el cumplimiento de la orden, dividiremos nuestra exposición en dos partes. En primer lugar, presentaremos una precisión inicial sobre la Directiva Presidencial No. 10 de 2018 y, en segundo lugar, presentaremos algunas medidas adoptadas, clasificadas de acuerdo con la tipología establecida en la sección anterior, sección 2.5.1.2.

2.5.2.1. La Directiva Presidencial No. 10 de 2018 en el marco de la orden quinta

En atención a que, de acuerdo con el análisis efectuado de la primera orden, consideramos que la Directiva Presidencial No. 10 de 2018 no se trata del Plan de Acción ordenado por el fallo de tutela, pues no existe certeza acerca de esta condición, creemos que se trata de un instrumento que se enmarca dentro de la orden quinta de la sentencia. De allí que las medidas adoptadas por distintas entidades a nivel nacional encaminadas a reducir la deforestación en el marco del cumplimiento de la Directiva Presidencial, sean a su turno, medidas tendientes a cumplir con la orden quinta de la sentencia.

Ejemplo de estas acciones son: la creación del Modelo de Ordenamiento Regional de la Amazonía (MOTRA); los pactos que ha venido intentando consolidar el Gobierno Nacional, como: el Pacto de Leticia, el Pacto con el Congreso para expedir legislación contra la deforestación en la Amazonía, y los pactos en campañas municipales; la generación de CONPES para el aprovechamiento forestal; la creación del Consejo Nacional de Lucha Nacional contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales (CONALDEF); las labores del Ministerio de las TIC encaminadas a divulgar información sobre los bosques y la biodiversidad en el Sistema de Medios Públicos RTVC, a gestionar la prestación de servicios de conectividad en los lugares que son focos de deforestación, y la construcción de un sistema de información en materia de bosques; la coordinación del Ministerio de Justicia y del Derecho con la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla para la formación de funcionarios judiciales en materia de deforestación y cambio climático; entre otras.

2.5.2.2. Las medidas adoptadas según su tipo

Las medidas más relevantes que se han presentado, según la tipología presentada, son:

Entre las *medidas habilitantes*, el Gobierno Nacional ha priorizado la lucha contra la deforestación mediante varios instrumentos: el PND -Ley 1955 de 2018- (donde declara la deforestación como asunto de seguridad nacional y crea el CONALDEF), la Directiva Presidencial No. 10 de 2019 y la elaboración de un CONPES contra la deforestación (que aún no ha sido expedido). Además, entre el Gobierno Nacional, corporaciones autónomas, y entidades del sector rural y ambiental, con participación de los municipios y departamentos, se han celebrado múltiples escenarios de coordinación: la CICOD, el CONALDEF -Ley 1955 de 2018- y múltiples mesas de trabajo departamentales (Mesas Forestales, de Ordenamiento Territorial, de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural, entre otras). Por otro lado, se presentaron avances en acciones para la definición de los derechos sobre los usos de los bosques: la consecución recursos para continuar con el desarrollo del Catastro Multipropósito; la regulación de las Zonas Futuro (en la Ley 1941 de 2018), como mecanismo para consolidar el control estatal en lugares con problemas de orden público⁸⁰; y un Plan Masivo de Formalización de Tierras en zonas que son focos de deforestación.

Las acciones de mayor alcance entre las medidas *basadas en la disuasión* han sido siete operativos de control a la deforestación, realizados desde el sector defensa (Ministerio de Defensa -en adelante MinDefensa-, Ejército Nacional y Policía Nacional) y la Fiscalía, en articulación con el sector ambiente (Minambiente, Parques Nacionales Naturales y Corporaciones Autónomas); cinco de ellos han sido ejecutados en el marco de la denominada “Campana Artemisa”. En estas acciones, luego de una denuncia por parte de las autoridades ambientales en coordinación con la Fiscalía, las fuerzas armadas realizan un despliegue donde capturan personas y destruyen bienes que presuntamente están involucrados en deforestación. Luego, los capturados son llevado ante un juez para ser judicializados por delitos ambientales. Según el informe que realizó el MinDefensa siete operativos anti-deforestación. En estos, se han capturado aproximadamente⁸¹ 43 personas y 5.302 hectáreas han sido “controladas”⁸².

⁸⁰ Incluyendo, dos zonas aledañas a Parques Nacionales de la Amazonía: la Macarena y Chiribiquete.

⁸¹ Decimos “aproximadamente”, porque el MinDefensa no brinda datos de capturados ni hectáreas controladas para dos operativos que se ejecutaron antes de la Campana Artemisa: el operativo Picachos y el operativo Campohermoso. Sin embargo, adicionamos 5 capturados al total, porque según un comunicado público de la Fiscalía este fue el número de personas judicializadas durante el operativo Picachos. Ver Fiscalía.gov. Operativo interinstitucional por la recuperación del Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/derechos-humanos/operativo-interinstitucional-por-la-recuperacion-del-parque-nacional-natural-cordillera-de-los-picachos/>

⁸² Estas cifras son calculadas a partir del informe de MinDefensa, con información adicional obtenida de comunicados de prensa de Presidencia sobre los operativos realizados en febrero de 2020, en el PNN

Finalmente, múltiples agencias han planeado o se encuentran ejecutando medidas *basadas en los incentivos*. Dos grandes ejemplos son los acuerdos de conservación y los proyectos agroambientales. Están los acuerdos de conservación: apoyos a familias campesinas con el compromiso de cuidar cierta cantidad de hectáreas dentro de sus fincas; el Sinchi tiene acuerdos con 1372 predios en Putumayo, Caquetá y Guaviare, con el compromiso de conservar un total de 1.318.948 hectáreas; y Parques Nacionales Naturales también ha venido construyendo este tipo de acuerdos con campesinos que habitan los parques. Por otro lado, están los proyectos agroambientales; son proyectos de apoyo agropecuario para campesinos, en los que se les brinda asistencia técnica y transferencias de recursos y tecnologías para que puedan sostener sus sistemas productivos; son ofrecidos por el Ministerio de Agricultura, la ART y la ADR; entre los resultados Minagricultura reporta tener 1000 familias entre Caquetá, Meta y Putumayo como usuarios de estos proyectos.

2.5.3. Las medidas adoptadas y el cumplimiento de la orden

En el presente acápite, valoraremos las principales medidas adoptadas en el marco del cumplimiento de la orden de acuerdo con los dos componentes de análisis formulados: (i) la contribución de las medidas a la mitigación de la deforestación, y (ii) la afectación que generan las medidas a otros objetivos y bienes jurídicamente protegidos.

2.5.3.1. ¿Las medidas han cumplido con mitigar la deforestación?⁸³

Como vimos en la introducción de este informe, la transformación de bosques está disminuyendo lentamente desde 2018 a nivel nacional y en la Amazonía. Mientras en 2017 la cifra anual de deforestación en esta región llegaba a 144.147 hectáreas, el informe de 2018 arrojó 138.176, una disminución del 4,1%⁸⁴. En 2019, por su parte, la cifra anual de deforestación en la

Tinigua; ver Presidencia.gov. Fuerza Pública desarrolló cuarta fase de la ‘Operación Artemisa’ para la recuperación y protección del Parque Nacional Natural Tinigua. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Fuerza-Publica-desarrollo-cuarta-fase-Operacion-Artemisa-para-recuperacion-proteccion-Parque-Nacional-Natural-Tinigu-200222.aspx>

⁸³ Con respecto a las medidas preparatorias, es difícil exigir datos sobre su desempeño en mitigación, pero sí existen graves problemas operativos que nos preocupan. Estos serán detallados en un anexo y en nuestro resumen del Informe que realizó la Contraloría sobre la política contra la deforestación, que resumiremos más adelante.

⁸⁴ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM. Resultados monitoreo de la deforestación 2018. Disponible en: http://www.ideam.gov.co/documents/24277/91213793/Actualizacion_cifras2018FINALDEFORESTACION.pdf/80b719d7-1bf6-4858-8fd3-b5ce192a2fdc

región amazónica fue de 98.256 hectáreas⁸⁵, es decir, existió una reducción del 28% de la deforestación en la región. Sin embargo, durante el 2020 la deforestación ha aumentado en la región amazónica. En el primer trimestre de 2020, la Amazonía colombiana concentró el 68,3% de la deforestación nacional (más que el 57,7% de concentración de la deforestación nacional reportado durante el primer trimestre de 2019); y durante el segundo trimestre de 2020 concentró 40,75% de la deforestación nacional (más que el 11,3% de concentración de la deforestación nacional reportado durante el segundo trimestre de 2019).

Adicional a este aumento de la deforestación en la Amazonía colombiana durante el 2020, la orden quinta no se está cumpliendo desde la mitigación a la deforestación, por tres razones. Primero, los informes del gobierno no tienen datos directos sobre la eficacia de cada medida, ni en las coercitivas ni en las transformativas: no sabemos si aumenta o disminuye la deforestación en los lugares donde se implementan las acciones. Los informes sí brindan cifras como el número de capturados o la cantidad de hectáreas comprometidas en proyectos, que nos ayudan a dimensionar el alcance de los medios utilizados; pero no existen datos sobre las tasas de deforestación antes y después de la intervención, lo que nos mostraría la dimensión de los resultados. En otras palabras, sería necesaria una evaluación de impacto para determinar la eficacia de los mismos.

Segundo, no es posible deducir la efectividad de las medidas a partir del tipo de acción realizada, como sería asumir que las medidas coercitivas son las más efectivas por el hecho de usar la fuerza y tener muchos capturados, o que lo son las transformativas porque tienen en cuenta la participación de la población local. Un estudio reciente⁸⁶ que revisó 264 evaluaciones empíricas de políticas anti-deforestación a nivel global arrojó que no está claro cuál tipo de medidas tiene mayor éxito en frenar la transformación de bosques ni por qué; los datos dependen mucho del contexto donde se implementan las medidas. Es por eso que se vuelve necesario que los informes tengan datos sobre cómo se comporta la deforestación antes y después de las intervenciones, así como mecanismos que den cuenta de una relación causal entre la intervención y el comportamiento creciente o decreciente de la deforestación, según sea el caso. Y, tercero, aún no contamos con cifras de deforestación trimestral del año 2020. De allí que aún no conozcamos el desempeño a nivel regional de las políticas más recientes, reportadas en los informes de avance en el cumplimiento de la sentencia.

⁸⁵ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e IDEAM. Resultados monitoreo de la deforestación 2019. Disponible en:

<http://www.ideam.gov.co/documents/10182/105413996/presentacionbalancedeforestacion2019/7c9323fc-d0a1-4c95-b1a1-1892b162c067>

⁸⁶ Niel, B., Laurens, Y., Lapeyre, R., Combes Motel, P., & Combes, J.-L. (2019). Forest spirits. What we know -and don't know -about the effectiveness of policies against deforestation. *Études et Documents*, n° 13. Disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02090658/document>

2.5.3.2. ¿Las medidas implementadas afectan otros bienes jurídicamente protegidos?

Aquí es necesario aclarar que este criterio de evaluación tiene un problema: determinar si se están afectando bienes jurídicamente protegidos efectivamente requiere de un análisis riguroso caso a caso; algo que puede exceder el alcance del Tribunal en su proceso de seguimiento. Es por ello que, en esta última parte, nos restringiremos a alertar sobre posibles riesgos de afectación que podemos derivar con la información de las audiencias y de otras fuentes.

Consideramos que las medidas del Gobierno tienen el potencial de poner en riesgo los derechos de la población campesina que ha sido intervenida mediante las medidas coercitivas. Debido a las condiciones de desigualdad y a las que han sido sometidos históricamente, los campesinos han sido definidos como sujetos de especial protección constitucional⁸⁷ y como portadores de un inventario de derechos específicos denominado el “corpus iuris del campesinado”⁸⁸, para establecer que se requieren medidas de igualdad material en su favor. Ahora bien, según la evidencia histórica y testimonios locales⁸⁹, gran parte de la población campesina de la Amazonía ha sido empujada hacia los focos de deforestación de esta región, por múltiples violencias como la concentración de tierras, el desplazamiento forzado y empobrecimiento⁹⁰. Por ello, las intervenciones estatales para controlar la deforestación deben tener especial diligencia cuando se interviene poblaciones campesinas, para evitar incrementar las afectaciones a las que se ha visto sometida dicha población.

⁸⁷ Ver Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. M.P. Adriana María Guillen Arango.

⁸⁸ Ver Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁹ Carrillo González, L. (2017). *Proceso de poblamiento en áreas declaradas Parque Nacional Natural*. Bogotá: Ministerio de Ambiente; Parques Nacionales Naturales; Parques con Campesinos; ANZORC; WWF; FAO; Unión Europea; Ciro Rodríguez, C. A. (2008). *De la selva a la pradera. Reconfiguración espacial del piedemonte caqueteño, 1950-1965*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; Meisel Roca, A., Bonilla, L., & Sánchez Jabba, A. (2013). *Geografía económica de la Amazonía colombiana*. Cartagena: Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales; Melo Rodríguez, F. A. (2014). *Colonización y poblamiento del piedemonte amazónico en el Caquetá. El Doncello. 1918-1972*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Sociales; Molano, A. ([1986] 2006). *Selva Adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*. Bogotá: El Áncora Editores; Molano, A., Fajardo, D., Carrizosa, J., & Rozo, F. (1989). *Yo le digo una de las cosas: la colonización de la reserva de La Macarena*. Bogotá: Fondo FEN Colombia; Corporación Araracuara; Rincón García, J. J. (2018). *La gente de la Macarena. Colonos, campesinos e institucionalidad local en la configuración social del territorio*. Bogotá: Odecofi-Cinep. Sinchi. (1999). *Guaviare. Población y territorio*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI. Sinchi. (2000). *Caquetá. Construcción de un territorio amazónico en el siglo XX*. Bogotá: Sinchi. Vélez Triana, J. S. (2015). *Entre la selva y el Estado: políticas públicas medioambientales, comunidades campesinas y prácticas cotidianas en la Amazonía noroccidental colombiana*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Pregrado de Antropología. Tesis de grado.

⁹⁰ *Ibidem*.

Ahora, según las declaraciones y denuncias⁹¹ de organizaciones campesinas y de derechos humanos (como las que elaboran este texto), los operativos contra la deforestación no han tomado la debida diligencia que requieren las intervenciones contra campesinos. Por un lado, las intervenciones coercitivas se han concentrado, en lugares donde la deforestación corresponde a actividades de subsistencia, sobre todo contra campesinos, quienes son el eslabón más débil de la cadena de la deforestación; mientras no se conocen acciones contra los agentes más poderosos que estarían agenciando la transformación de los bosques mediante la instrumentalización de campesinos. Por otro lado, se han denunciado varias irregularidades en los procesos de captura y judicialización de campesinos como: la destrucción de bienes de subsistencia sin contar con una orden administrativa o judicial, la ausencia de asistencia legal a la hora de aceptar cargos, la separación de las familias cuando hay menores de edad capturados, la imposición de medidas cautelares que los obliga a desplazarse sin tener en cuenta su situación de vulnerabilidad (como la ausencia de vivienda, medios de sustento, entre otros) y el incumplimiento, por parte del gobierno, de varios acuerdos de buena fe para la conservación del bosque entre los campesinos e instituciones estatales ⁹² .

2.5.4. Conclusiones de la sección 2.5 QUINTA ORDEN

En conclusión, consideramos que existe un cumplimiento medio-bajo de la orden quinta del fallo de la Sala Civil de la CSJ, dado que el Gobierno Nacional viene adelantando actuaciones encaminadas a reducir la deforestación, especialmente en el marco de la Directiva Presidencial

⁹¹Ver: Ramírez, B. (1 de marzo de 2020). *En la Amazonía, el campesino no odia la selva*. Obtenido de verdadabierta.com: <https://verdadabierta.com/en-la-amazonia-el-campesino-no-odia-la-selva/>; Dejusticia. Febrero 25 de 2020. Campaña Artemisa en Serranía de La Macarena no puede atropellar los derechos del campesinado. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/campana-artemisa-en-serrania-de-la-macarena-no-puede-atropellar-los-derechos-de-campesinos/>; Comisión Colombiana de Jurista. 22 de febrero de 2020. Acción Urgente. Organizaciones sociales y de derechos humanos rechazan atropellos de la fuerza pública a campesinos moradores del Parque Nacional Natural Tinigua. Disponible en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=282. Comisión Colombiana de Juristas. 2019. Arrasar y desplazar para conservar. Informe de la comisión de verificación sobre los hechos ocurridos el pasado 25 de abril en Cachicamo, San José del Guaviare, en el marco del lanzamiento de la campaña Artemisa. Disponible en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=213; El Espectador. 19 de octubre de 2019. Operativo militar contra la deforestación en la Amazonía levanta ampolla. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/operativo-militar-contr-la-deforestacion-en-la-amazonia-levanta-ampolla-articulo-886853>; Rubiano, M. P. & Calle, H. 3 de noviembre de 2018. Las preguntas incómodas por el “Operativo Picachos”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/las-preguntas-incomodas-por-el-operativo-picachos-articulo-821798>

⁹² Estas irregularidades fueron identificadas luego de hacer misiones de campo y actividades de corroboración por parte de una de las organizaciones que elabora este informe, realizadas en la vereda Alto Cachicamo, municipio de San José del Guaviare. Ver Comisión Colombiana de Juristas, 2019. *Ibidem*.

No. 10 de 2018. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente sobre si las medidas adoptadas han mitigado la deforestación y, además, si tienen el potencial de afectar los derechos de la población campesina que ha sido intervenida mediante acciones coercitivas⁹³. A lo que se suma, nuestra preocupación de que en los territorios de la Amazonía las medidas más visibles sean los operativos militares. El Gobierno Nacional ha sido más efectivo en dar a conocer la sentencia STC 4360 de 2018 a través de la fuerza que a través de los mecanismos de participación necesarios para dar cumplimiento al fallo.

Tabla 11. Nivel de cumplimiento de la Orden 5, cumplimiento de cada uno y nivel de cumplimiento

Componente	Corporinoquia	Nivel
1.Efectividad de las medidas adoptadas para la mitigación de la deforestación.	No se cuenta con información suficiente sobre la efectividad de las medidas en la reducción de la deforestación y mitigación del cambio climático	Medio-bajo
2.Efectos de las medidas en bienes jurídicamente protegidos	Las medidas adoptadas tienen el potencial de afectar los derechos de la población campesina que ha sido intervenida mediante acciones coercitivas	

3. PROBLEMAS ESTRUCTURALES QUE HAN IMPEDIDO EL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DE LA SENTENCIA STC 4360 DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En esta sección analizaremos cuáles son problemas que, bajo nuestro criterio, son estructurales y podrían explicar, al menos parcialmente, por qué no se ha podido dar cumplimiento a las órdenes de la sentencia STC 4360 de 2018, como se evidenció en la sección anterior. Para hacerlo, primero haremos una síntesis de los problemas que fueron mencionados de manera reiterada por las instituciones en las audiencias para dar cumplimiento. Después, haremos un énfasis en el Acuerdo de Paz y la importancia de cumplir lo allí pactado para alcanzar una reducción de la deforestación sostenible en el largo plazo. Ulteriormente, analizaremos el componente de participación y reiteraremos su importancia para asegurar que las medidas sean

⁹³ Para el análisis de las acciones adoptadas en el marco de cumplimiento de la Directiva Presidencial No. 10 de 2018, véase: Anexo No. 5.

efectivas en un largo horizonte de tiempo. Finalmente, mencionaremos los retos que representa la actual coyuntura de la pandemia del COVID-19.

3.1. Problemas que quedaron en evidencia por parte de las instituciones en las audiencias públicas de seguimiento

En el marco de las audiencias de seguimiento a la Sentencia 4360 de 2018, convocadas por el Tribunal Superior especializado en Restitución de Tierras de Bogotá, se evidenciaron problemas transversales a todo el proceso que impiden el avance y cumplimiento de las órdenes judiciales y la consecuente garantía de la protección, conservación, mantenimiento y restauración de la Amazonía. Dentro de la amplia gama de dificultades aducidas por los participantes, se identifican tres problemas generales: (i) una gestión pública deficiente para hacer frente a la deforestación; (ii) un proceso participativo débil y poco inclusivo; y (iii) una pobre implementación del Acuerdo de Paz en puntos esenciales como la reforma rural integral y la sustitución de cultivos de uso ilícito.

3.1.1. Gestión Pública deficiente en materia de control a la deforestación, ordenamiento Forestal y aprovechamiento sostenible de los bosques

En esta materia existen problemas de desarticulación institucional (sección 3.1.1.1); planeación por parte de la cabeza del sector ambiental (sección 3.1.1.2) ; y falta de gestión para el cumplimiento de la sentencia (sección 3.1.1.3). A continuación, se desarrolla cada uno.

3.1.1.1. Desarticulación institucional

Dentro de los problemas estructurales que impiden dar cumplimiento a la sentencia, el más sobresaliente es la ausencia de articulación institucional para la construcción del PIVAC, de los planes de acción a cargo del Minambiente y las CAR, y los procesos de modificación de planes, esquemas o planes básicos de ordenamiento territorial por parte de los municipios. Las entidades públicas involucradas argumentan falta de recursos financieros, humanos o técnicos disponibles para atender la orden judicial. Sin embargo, no hay evidencia de gestión ante el Gobierno Nacional para mejorar la capacidad instalada o la articulación institucional. Un paso favorable encaminado a mejorar la articulación institucional es que se haya encargado a una de las funcionarias de la Consejería Presidencial para las Regiones para que articule el cumplimiento del fallo de tutela.

3.1.1.2. Planeación y gestión insuficiente del Minambiente como cabeza del sector y desarticulación del SINA

Contrario a lo aseverado por el Ministerio, excepción hecha de las consecuencias territoriales de la firma del Acuerdo Final para la Paz, los motores de la deforestación en el país son los mismos identificados desde el diagnóstico de la primera política pública sobre el tema, la Política de Bosques (1996)⁹⁴. Ello evidencia una deficiente gestión, recursos públicos sin resultados y serios problemas de estructura y gerencia institucional.

Así las cosas, a las órdenes judiciales antecede y persiste una desarticulación institucional del SINA, reflejada en la desarticulación de los instrumentos de gestión y en las confusiones internas entre funcionarios de distintas entidades del SINA sobre el cumplimiento de la sentencia. Esto impide avances en lo que a las funciones propias de este organismo y, particularmente, en el diseño, implementación y seguimiento de las acciones específicas al tenor de lo dispuesto en la sentencia. Por esta razón, no es posible establecer cuáles son las medidas extraordinarias que se planean adoptar en el marco de la sentencia, diferentes a las obvias relacionadas con sus funciones legales y reglamentarias.

Además, existe una enorme multiplicidad de instrumentos de gestión⁹⁵ desarticulados que inciden en la planeación, ordenamiento y gestión territorial, y generan colisiones de competencias, duplicidad de funciones, gasto presupuestal ineficiente y pocos resultados. De forma particular, la tercera orden enfrenta desafíos relacionados con el marco normativo, que contempla períodos específicos de modificación ordinaria y extraordinaria de los POT, pero también porque no cuentan presupuesto para elaborarlos; sin embargo, no se demostró gestión de los municipios para solicitar el apoyo requerido de Minhacienda, Mininterior, Presidencia, etc., para cumplir con la orden judicial.

De igual forma, el Minambiente tiene a su cargo la coordinación de la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal de que trata la Ley 37 de 1989, así como estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional (Parágrafo 4). Ninguna de las dos funciones se ha llevado a cabo. El único antecedente de norma forestal reciente es la Ley 1021 de 2006 “por la cual se expide la Ley General Forestal” que fue declarada inexecutable por ausencia de consulta previa (Sentencia C-030 de 2008) sin que a la fecha se haya presentado algún otro proyecto legislativo.

⁹⁴ Disponible en:

https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Políticas/555_política_de_bosques.pdf

⁹⁵ Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de Bosques, Proyectos de Desarrollo con Enfoque Territorial, Planes básicos de formalización, los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, Planes Nacionales Integrales de Sustitución, los POT - Planes/ Esquemas/Planes básicos-Modernos, Ordenamientos productivos y sociales de la propiedad rural y los Planes de restitución de tierras, entre otros.

Adicionalmente, tal como lo expusimos al analizar el cumplimiento de la primera orden, existe en el seno del Gobierno Nacional una confusión notoria sobre cuál es documento base para guiar las acciones de cumplimiento a la sentencia. En el marco de las audiencias, algunas autoridades se referían al cumplimiento de la Directiva Presidencial 10, otras al cumplimiento del Plan de Acción del Minambiente, otras como el Mininterior, al cumplimiento de la sentencia y otras al cumplimiento de la EICDGB, lo que pone de presente una notoria desarticulación institucional para lograr los objetivos de la sentencia, cumplir las órdenes judiciales y adelantar las acciones necesarias para ello.

Especialmente en lo que a la Directiva 10 y sus resultados se refiere, como instrumento de alta importancia para dirigir las actuaciones públicas se evidenció la ausencia de metodología para el seguimiento integral de las directrices impartidas, lo que redundó en la ausencia de resultados integrales que, además del sector defensa, involucre a los demás conminados en el fallo judicial. Se debe resaltar que la CGR evidenció cómo las decisiones relativas a la Directiva 10 no se están tomando por medio de las instancias de coordinación allí dispuestas ⁹⁶, en especial las intervenciones militares. Sobre el particular, subrayamos que las actas de toma de decisiones no han sido allegadas al expediente.

3.1.1.3. Deficiente gestión para el cumplimiento de la sentencia

Sobre este particular, consideramos que se han presentado dos grandes problemas de gestión para el cumplimiento de la sentencia: en primer lugar, que las medidas para cumplir con las órdenes del fallo de tutela, así como para cumplir con los planes de acción no se encuentran vinculadas a la asignación de presupuesto; y, en segundo lugar, existe una falta de planeación suficiente para el cumplimiento del fallo de tutela.

3.1.1.3.1. Falta de presupuesto

Las funciones que realizan las entidades públicas están directamente relacionadas con la capacidad presupuestal para llevarlas a cabo, bien por la necesidad de contar con capacidad gerencial, operativa o logística, bien por la necesidad de adquirir los bienes y servicios necesarios para alcanzar su cometido. De igual manera, una orden judicial requiere que se dispongan los recursos necesarios para su obediencia. Por ello, el manejo gerencial coordinado de las herramientas de planeación y presupuesto busca cumplir las metas por medio de una administración eficiente de recursos, que en el presente caso debería resultar -cuando menos- en una reducción notable de la deforestación.

⁹⁶ Es decir, CICOD, Coordinaciones Regionales de Control a la Deforestación -CRCD-, grupos técnicos de trabajo, coordinaciones temáticas. Los últimos tres no se han conformado. Ver: Informe de Control a la Deforestación en la Amazonía Colombiana de la Contraloría General de la República, (P. 118), en <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1736422/001+Informe+Auditoria+Cumplimiento+MADS+Deforestacion+Amazonia+v2017-2019+ls.pdf>.

Sin duda, frente a este fenómeno tan apremiante, es imprescindible una acción estatal vigorosa que solo se obtiene con recursos públicos que la respalden. Sin embargo, en el transcurso de estos dos años no se ha presentado evidencia del compromiso presupuestal específico para el cumplimiento de la sentencia por parte de ninguna de las entidades vinculadas con el PIVAC, los planes de acción o modificación de POT, ni siquiera en el rubro de sentencias y conciliaciones o traslados presupuestales respectivos que suelen utilizar las entidades públicas para atender este tipo de gastos no planeados⁹⁷.

Al respecto debe mencionarse que, según el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y demás normas sobre planeación financiera de los recursos públicos, establecen los instrumentos financieros, según las vigencias, para ejecutar presupuestos y llevar a cabo las funciones públicas. Sin embargo, ninguna entidad conminada a cumplir las órdenes ha enviado su plan financiero respectivo. Se debe agregar que recién iniciaron los nuevos gobiernos locales y deben presentar sus planes de desarrollo local, dentro de los cuales se distribuye el presupuesto asignado a las entidades, por lo cual sería una buena oportunidad para incorporar lo relativo a las acciones correspondientes que debe realizar cada entidad para acatar las órdenes judiciales establecidas.

Además, el informe de la CGR subraya que al problema de la deforestación lo antecede la subutilización de recursos tales como los del Fondo Ambiental de la Amazonía (artículo 92 de la Ley 99 de 1993). Incluso, el Fondo Nacional Ambiental (FONAM)⁹⁸ sería una herramienta que permita movilizar recursos para atender la ejecución de la sentencia. Igualmente, los recursos de la cooperación internacional no están relacionados con resultados concretos y medibles frente a los desafíos locales de la deforestación⁹⁹.

3.1.1.3.2. Ausencia de planeación suficiente para el cumplimiento de la sentencia

Dada la magnitud del problema, las acciones excepcionales que se adopten para detener la deforestación en la Amazonía, derivadas de la Sentencia STC 4360 de 2018, deben planearse en términos del tiempo que prevé cada autoridad para realizarlas. Actualmente no son claros los cronogramas específicos de todas las autoridades responsables más allá del Cronograma de Actividades visible a folio 2421 del Cuaderno 7 de Posfallo. A esto se suma que en el “informe de seguimiento”, presentado por las entidades del Gobierno Nacional, no se expone un nuevo cronograma con las fechas ajustadas.

⁹⁷ Véase: 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. Folio 937 C-3.

⁹⁸ Según el artículo 5-37 de la Ley 99 de 1993, el Minambiente es la entidad encargada de administrar el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y el Fondo Ambiental de la Amazonía.

⁹⁹ Contraloría General de la República. Op Cít.

Adicionalmente, no solo no se han presentado indicadores de seguimiento para la evaluación, ajuste y control de las acciones, sino que no se ha concretado el impacto de las medidas en territorios determinados, de tal manera que sea posible analizar la efectividad de los resultados frente al objeto que se propone la sentencia, en especial, en lo que a los focos de deforestación se refiere. En todo este proceso, además, es fundamental la participación activa de las entidades de control, que no han sido vinculadas activamente dentro de la elaboración de los planes de acción y PIVAC.

3.2. Incumplimiento del Acuerdo Final de Paz

La creciente deforestación de la Amazonía está relacionada con los problemas de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Aunque ya había sido advertido en varios estudios¹⁰⁰, y como ha sido constatado en distintos informes oficiales y académicos¹⁰¹, y en la acción de tutela que dio lugar a la sentencia STC 4360 de 2018, la deforestación aumentó sustancialmente después de la desmovilización de esta guerrilla, esto podría deberse a que el Estado colombiano no ha podido ejercer pleno control territorial en los ecosistemas donde antes hacía presencia ese grupo armado.

Además de esto, existen graves demoras en la implementación del Acuerdo en la región amazónica, sobre todo, en los puntos que pueden contribuir en mayor medida a enfrentar los motores de deforestación. Nos referimos en particular a las políticas contenidas en los puntos uno (reforma rural integral) y cuatro (solución al problema de las drogas ilícitas) de los acuerdos. Estos puntos contribuyen a frenar la deforestación porque tienen el potencial de frenar el avance de la frontera agropecuaria al brindar alternativas para mejorar la vida de las comunidades rurales, para interrumpir su dependencia de actividades económicas deforestadoras (como la ganadería extensiva y el cultivo de coca, entre otros).

Con respecto al punto uno, dentro de sus componentes, los mecanismos de acceso a la tierra, ordenamiento social de la propiedad y la resolución de los conflictos por la tierra, son definitivos en el control de la deforestación. Entre otras razones, porque en las zonas de frontera agropecuaria se acentuaron formas de colonización derivadas de migraciones internas, ya por bonanzas productivas (caucho, coca), ya por violencia interna. Para su implementación, se

¹⁰⁰ Rodríguez, César; Rodríguez Franco, Diana & Durán Crane, Helena. *La paz ambiental. Retos y propuestas para el posacuerdo*. Documentos 30. Ideas para construir la paz. 2016. pp. 12; Morales, Lorenzo. La paz y la protección ambiental en Colombia: propuestas para un desarrollo rural sostenible. Disponible en: El Diálogo, Liderazgo para las Américas. 2017. pp. 5.

¹⁰¹ Ideam, 2019, supra; CGR Informe de auditoría de cumplimiento titulado “Control a la deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019”. p. 128; Prem, M., Saavedra, S., & Vargas, J. F. (2019). End-of-conflict deforestation: evidence from Colombia’s peace agreement. *LACEA working paper series No. 0021*.

definieron cinco grandes elementos¹⁰²: (i) Conformación de un Fondo de tierras para entregar de forma gratuita como mínimo 3 millones de has a campesinos sin o con insuficiente tierra; (ii) Proceso masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural de al menos 7 millones de has; (iii) Catastro multipropósito, con miras a la seguridad jurídica sobre las dimensiones y características de los bienes en el ámbito rural; (iv) Definición de mecanismos de resolución de conflictos desde ámbitos judiciales, comunitarios e institucionales; y (v) Cierre de la frontera agrícola, para asegurar el cuidado y aprovechamiento del territorio según su vocación. Este último punto implica: a. un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola; b. el impulso de soluciones de los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real mediante estructuración de planes de desarrollo para comunidades que habitan zonas protegidas; y c. el impulso de Zonas de Reserva Campesina -ZRC-¹⁰³.

No obstante, los avances no son los esperados. A enero de 2020, solo se registraron 915.983 has en el Fondo de Tierras, es decir, un poco más del 30% de la meta; además, no hay datos disponibles sobre tierras efectivamente entregadas. En materia de formalización¹⁰⁴, solo se reportan 95.665 has de los 7 millones establecidos, lo que equivale al 1,7%, y tampoco se ha adoptado Plan de formalización masiva¹⁰⁵.

Aún no se han adoptado mecanismos de resolución de conflictos sobre la tierra y el territorio, tales como la jurisdicción agraria; aquéllos que involucren prácticas tradicionales de resolución de conflictos; instancias de diálogo social entre actores sociales y Estado, entre otros¹⁰⁶.

Pese a la dificultad de contar con datos actualizados en la región amazónica, es posible establecer que son muy pocas las tierras que han sido incorporadas al Fondo de Tierras en los departamentos amazónicos con focos de deforestación (representan apenas el 0,47% del Fondo¹⁰⁷), a pesar de que en departamentos como el Caquetá se encuentran las mayores

¹⁰² CSIVI-FARC. Centro de Pensamiento y Diálogo Político. *Estado general de la implementación del acuerdo de paz En claroscuro*. 2020. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/estado-general-acuerdo-de-paz-en-claroscuro/>

¹⁰³ *Ibíd.*, pp. 33-45.

¹⁰⁴ “Otro cuello de botella por señalar es la baja disponibilidad de baldíos con condición de adjudicables ingresados a la fecha, pues de acuerdo con el estudio realizado por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes sobre la estimación del Fondo de Tierras para la RRI, el 67,4% de baldíos potencialmente adjudicables se concentran en Caquetá y Vichada con 1.951.895 has y 1.665.761 has respectivamente (Ibáñez, y otros, 2017, pág. 58), y en estos departamentos el área que actualmente ha ingresado al Fondo es muy baja, esto es 41.045 hectáreas”. Procuraduría General de la Nación. Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019. 2019. Disponible en:

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019.pdf>

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p. 39.

¹⁰⁶ CSIVI-FARC. Centro de Pensamiento y Diálogo Político. Op. Cit.

¹⁰⁷ Con respecto al total de predios incluidos en el Fondo de Tierras, los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare apenas suministran 0,15%, 0,31%, 0,01% de tierras, respectivamente. Ver:

disponibilidades de baldíos adjudicables¹⁰⁸. En ese mismo sentido, las cifras de formalización de tierras son bajas.

Según la Procuraduría (2019) se expidió el Acuerdo No. 58 de 2018 a fin de otorgar derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables (Sabanas y playones comunales, áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 clasificadas tipo B y C por MinAmbiente y terrenos baldíos situados dentro de un radio de 2.500 metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables). Sin embargo, según informó la ANT no existen derechos de uso concedidos en el marco de dicho acuerdo¹⁰⁹. Dentro de los indicadores a los que hace referencia la Procuraduría, el único departamento amazónico mencionado es el Meta con 45 predios formalizados, equivalentes a 20 ha¹¹⁰.

Finalmente, aunque las Zonas de Reserva Campesina son una figura diseñada para frenar la frontera agropecuaria mediante la estabilización de la economía campesina, y que en el Acuerdo se estableció que debían impulsarse, no existen avances en la constitución de las reservas campesinas que se han propuesto cerca a los más grandes focos de deforestación (ZRC Losada-Guayabero y ZRC Güejar Cafre¹¹¹), a pesar de que ya han llegado a las últimas etapas de este procedimiento¹¹². Según las estadísticas de actualización catastral¹¹³ no se ha avanzado en la actualización de ningún municipio con enfoque multipropósito en contravía de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual el enfoque de Catastro Multipropósito se encuentra fuertemente retrasado.

Frente al punto cuatro, relativo a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, aunque el gobierno ha avanzado en la implementación del PNIS, sobre todo en los componentes de pago de seguridad alimentarias, el total de familias vinculadas se congeló en 99.097 y se excluyó del

Procuraduría General de la Nación. Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. *Primer informe al Congreso sobre el estado de Avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019*. 2019, p. 30. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementación%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementación%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019(1).pdf)

¹⁰⁸ Arteaga, J., Castro Osorio, C., Cuéllar, D., Ibáñez, A. M., Londoño Botero, R., Murcia, M., Sánchez, F. (2017). *Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de la Habana: estimaciones y propuestas alternativas*. Bogotá: CEDE; Universidad de los Andes; CNMH; UPRA.

¹⁰⁹ Procuraduría General de la Nación. Op. Cit., p. 15.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 37.

¹¹¹ CESPAS. 2016. Mapa. Nuevas Zonas de Reserva Campesina. Disponible en: <https://cespaz.com/wp-content/uploads/2017/11/Mapa-Nacional-ZRC-y-Nodos-Regionales-de-ANZORC.pdf>

¹¹² Ver ANT. 17 de diciembre de 2020. Respuesta a solicitud radicado No. 20196201277853. Rad: 20194301254801; Pérez Olaya, L.A. 2012. La Zona de Reserva Campesina: Una iniciativa de paz desde Agrogüejar. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article20320>; y Agencia Prensa Rural. 2016. Audiencia pública para constitución de ZRC Losada - Guayabero. Disponible en: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article20320>

¹¹³ Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC. Información de catastro multipropósito por municipio. Disponible en: <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/consulta-por-municipio>

programa a cultivadores y raspachines¹¹⁴. El porcentaje de cumplimiento de las comunidades en los procesos de sustitución en un 96%. Este cumplimiento de las familias campesinas¹¹⁵ se pone en alto riesgo al quedar el programa estancado y a media marcha¹¹⁶.

Finalmente, según consta en el Informe de la CGR, en la Amazonía se ubican 10 de los municipios con mayores índices de deforestación, y que, además, fueron priorizados para adelantar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) según índice de incidencia del conflicto armado del Departamento Nacional de Planeación (DNP), para atender las necesidades y urgencias asociadas a los niveles de pobreza, la debilidad institucional, presencia de cultivos de uso ilícito, que afectan los derechos fundamentales de las personas en estas zonas. La CGR muestra cómo los indicadores asociados a vulnerabilidad de las personas superan los promedios departamental y nacional, así como que el Estado tiene una débil presencia en esos territorios aislados que:

“(...) han hecho de esta región, vacía de autoridad, una zona de especial interés para los actores armados ilegales y las empresas criminales o no, de actividades económicas legales e ilegales allí establecidas y principales motores de la deforestación en la Amazonía colombiana, cuyas actividades estarían representando las principales fuentes de empleo para los pobladores de zona, o inclusive, atrayendo flujos de colonizadores y población desplazada que solo acentúan el flagelo de la deforestación”¹¹⁷.

3.3. Participación

Para abordar esta problemática, dividiremos nuestra exposición en tres partes. En primer lugar, expondremos los fundamentos constitucionales de la participación. En segundo lugar, analizaremos la participación en el marco de la sentencia STC 4360 de 2018. Por último, desarrollaremos la relación que debe existir entre participación y los enfoques intergeneracional y étnico.

¹¹⁴ Estado general de la implementación del acuerdo de paz En claroscuro. Op. Cit., p. 90.

¹¹⁵ Según informe 20 de avances del Programa Nacional Integral de sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS- de UNODC (2020), a 31 de diciembre de 2019, el total de familias vinculadas al PNIS en departamentos amazónicos se distribuye así: Caquetá, 12.951; Guainía, 27; Guaviare, 7.251; Meta, 9.701; Putumayo, 20.331; y, Vichada, 826. No hay reportes en Amazonas ni Vaupés P.3).

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ CGR Informe de auditoría de cumplimiento titulado “Control a la deforestación en la Amazonía colombiana 2017-2019”. (P, 128 y s.s.).

3.3.1. La participación y sus fundamentos constitucionales

La participación, en general, es un componente fundamental dentro del ordenamiento jurídico constitucional colombiano, y, en el presente caso, encuentra su fundamento en: (i) el fundamento constitucional general de la participación, y (ii) en la justicia ambiental.

En primer lugar, la Constitución Política consagra la participación como eje de la democracia del país, como un derecho ciudadano y límite al poder del Estado para la protección de los individuos y las minorías, para garantizar la posibilidad de participar en las decisiones que inciden sustantivamente en el rumbo de su vida (Sentencia C-180 de 1994), y que sirve como mecanismo de control en la adopción de medidas públicas.

En segundo lugar, de acuerdo con las sentencias SU-123 de 2018 y T-294 de 2014, la justicia ambiental se entiende como el *“tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respeto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales”*¹¹⁸ Es así que, por una parte, busca *“eliminar la discriminación que padecen algunas comunidades en relación con el acceso de servicios ambientales”*; y, por otra parte, se compone de cuatro elementos: (i) la justicia distributiva, (ii) la justicia participativa, (iii) el principio de sostenibilidad, y (iv) el principio de precaución. En consecuencia, la participación como garantía de la justicia participativa, es uno de los elementos que integra la justicia ambiental, consagrada en la Constitución Política.

3.3.2. La participación y el cumplimiento del fallo de tutela

En relación con la implementación del fallo, existe un problema de justicia ambiental¹¹⁹ que afecta principalmente a las comunidades locales, campesinas y étnicas. Frente a la acelerada deforestación del bosque amazónico, las poblaciones locales soportan cargas desproporcionadas porque son ellas quienes más soportan los efectos nocivos de la desarticulación institucional, la deforestación y consecuente pérdida de bienes y servicios ambientales, así como los impactos del cambio climático que afectan decisivamente sus prácticas, usos y costumbres. Todo ello en el marco de una débil implementación del Acuerdo Final de Paz, cuyas consecuencias en el territorio acentúan los procesos de deforestación y conflictos por el acceso a la tierra.

¹¹⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-294 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa. Sentencia citada en: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-123 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos & Rodrigo Uprimny Yepes.

¹¹⁹ La Corte Constitucional ha dicho que la justicia ambiental, además de distribuir equitativamente cargas y beneficios, exige *“la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales”* sentencia C-389 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

Pese a ello, no se ha establecido una metodología incluyente, con enfoque territorial, que favorezca la participación activa y diferenciada en el proceso de elaboración del PIVAC, los planes de acción y POT de los municipios, ni se ha allegado evidencia que demuestre los esfuerzos institucionales para dar cumplimiento al requisito participativo de las órdenes judiciales respectivas.

Además, frente al cumplimiento de todas las órdenes que lo exigen, la participación de los accionantes, de la comunidad científica y demás miembros de la comunidad interesados no hay evidencia de metodología, creación de instancias, mesas de trabajo o gestión que garantice este derecho fundamental en el marco de las disposiciones judiciales, más allá de los talleres regionales realizados entre julio y agosto de 2018, en los que ni organismos de control ni academia fueron parte ni sociedad civil.

3.3.3. La participación y los enfoques intergeneracional y étnico

Tanto por la motivación de la sentencia (cambio climático), como por su finalidad (proteger a las generaciones futuras y a la Amazonía), la participación debe tener un enfoque intergeneracional que atienda las preocupaciones específicas de quienes soportarán los embates del cambio climático en sus proyectos de vida, aspecto sobre el cual no se halla evidencia en el expediente. A esto se suma, que el presente se trata de los pocos casos de cambio climático en el mundo que se encuentran en fase de implementación, a pesar de que se encuentren activos varios litigios en la materia¹²⁰.

Paralelamente, si bien el cambio climático es un problema que afecta a todos, las comunidades étnicas y campesinas soportan una enorme carga adicional. Es decir, las consecuencias recaen en el territorio, los ciclos de lluvias y en el entorno en general, y esto afecta sus usos, prácticas, costumbres y tradiciones. Las comunidades étnicas y campesinas, por medio de sus representantes, han expuesto públicamente su inconformidad por no haber sido consultados sobre las acciones para el cuidado del bosque en el marco de la implementación de la sentencia,

¹²⁰ Ejemplos de litigios de cambio climático a nivel mundial, entre otros, pueden observarse: el caso de 21 jóvenes en Estados Unidos (2015); caso de Ridhima Pandey (2017), de nueve años, contra el gobierno indio; caso de jóvenes canadienses (2019); demanda de amparo en Perú de un grupo de ocho niñas, niños y adolescentes (2019); caso de 19 niños, niñas y jóvenes de Corea del Sur (2020), el caso de Urgenda fallado por la Corte Suprema de Países Bajos. Para mayor información sobre estos casos, véase: <https://www.youthvgov.org/meet-the-youth>; <https://static1.squarespace.com/static/571d109bo4426270152febeo/t/58dd45319f74568a83fd7977/1490896178123/13.03.22.ClimateChangePetition.pdf>; <https://www.business-humanrights.org/en/young-canadians-sue-government-for-failing-to-act-on-climate-change>; <https://idl.org.pe/ninos-demandan-a-vizcarra-para-que-peru-cumpla-acuerdo-del-cambio-climatico-diario-libre/>; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-13/korean-teens-sue-government-demanding-bigger-cut-in-emissions>; <https://www.lavanguardia.com/natural/20191223/472421849635/corte-suprema-holanda-sentencia-historica-obliga-recortar-emisiones-cambio-climatico.html>.

siendo estos sujetos colectivos quienes más conocimiento tienen del mismo y que históricamente han sido guardianes de las selvas amazónicas¹²¹.

En términos generales, la participación es un grave problema que amenaza el cumplimiento de la sentencia. Existe una completa ausencia de metodología o estrategia coordinada de las autoridades involucradas para garantizar una participación activa y que dé cumplimiento a la sentencia. A lo mencionado, se suma la asimetría en el acceso a información de algunas alcaldías, gobernaciones e, incluso, entidades nacionales fundamentales en el proceso, sobre la real dimensión del problema o las causas de la deforestación. Todo lo cual ha generado una desconfianza creciente en las instituciones que llegan al territorio.

3.4. Retos que representa la pandemia COVID-19 para el cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2018

El cumplimiento del fallo STC 4360 de 2018 del CSJ se ve afectado por el actual contexto de la pandemia del COVID-19. A continuación presentaremos algunos elementos de contexto de la pandemia y una apreciación de los retos que implica para el cumplimiento del fallo. El 30 de enero de este año, China reportó a la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) el primer caso de COVID-19. El 11 de marzo de 2020, el director general de la OMS informó que el brote del coronavirus causante del COVID-19 podía caracterizarse como una pandemia¹²². El 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social (en adelante Minsalud) confirmó el primer caso en Colombia¹²³. El 11 de marzo, mismo día que la OMS declaró el brote como una pandemia, en Colombia se registraron un total de nueve casos confirmados¹²⁴ y el 21 de marzo de 2020 fue confirmada la primera muerte causada por la enfermedad. Para el 19 de octubre de 2020, de acuerdo con el Minsalud, en Colombia se han confirmado 965.883 casos, de los cuales 66.650 son casos activos; y 39.702 muertes¹²⁵. Para la misma fecha, a nivel mundial se han identificado 40.106.965 casos confirmados y un total de 1.114.636 muertes¹²⁶. Para la contención y mitigación del virus en Colombia se han adoptado distintas decisiones, medidas y estrategias. Se han adoptado decisiones para el aislamiento obligatorio en el territorio nacional y la

¹²¹ Véase: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/indigenas-dicen-que-la-sentencia-que-otorga-derechos-la-amazonia-los-deja-por-fuera-articulo-893955>

¹²² World Health Organization. Situation Report – 51. “Coronavirus disease 2019 (COVID-19)”. Disponible en: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-COVID-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10.

¹²³ Ministerio de Salud y Protección Social. Boletín de Prensa No. 050 de 2020. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>

¹²⁴ Ministerio de Salud y Protección Social. Boletín de Prensa No. 057 de 2020. Disponible en: [https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-confirma-seis-nuevos-casos-de-coronavirus-\(COVID-19\)-en-Colombia.aspx](https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-confirma-seis-nuevos-casos-de-coronavirus-(COVID-19)-en-Colombia.aspx)

¹²⁵ Ministerio de Salud y Protección Social. Reporte de situación actual Nuevo coronavirus (COVID-19) 19 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-19_copia.aspx

¹²⁶ *Ibíd.*

reapertura gradual¹²⁷; se han tomado medidas para la adopción de protocolos de bioseguridad¹²⁸; y se han adoptado estrategias a nivel nacional, departamental, distrital y municipal para la identificación, trazabilidad y administración de posibles casos y la vigilancia epidemiológica¹²⁹.

En este contexto, la pandemia del COVID-19 plantea retos importantes a la implementación del fallo de tutela, tales como la instalación de escenarios y mecanismos de participación y concertación con los accionantes, comunidades étnicas y campesinas, y con la población en general. La pandemia no debe ser excusa para no avanzar en el cumplimiento de la sentencia. Transcurridos dos años desde que se profirió la sentencia de la CSJ, como lo constatamos en este informe de seguimiento, no han existido avances significativos en el cumplimiento y, por el contrario, varias de las órdenes se han incumplido. En el marco de este retraso, el Gobierno planteó un cronograma de cinco fases para cumplir las órdenes 1 y 2 de la sentencia (el Plan de Acción de corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la deforestación y el PIVAC). De acuerdo con este cronograma, la segunda fase incluye la participación requerida para la formulación del Plan de Acción y del PIVAC, fase que debía tener lugar iniciando el 2020. Sin embargo, actualmente continuamos en la fase 1 (de 5) del cronograma del Gobierno. En este contexto de retrasos en el cumplimiento de las órdenes del fallo STC 4360 de 2018, cualquier retraso o demora adicional es grave. Es por esto que la pandemia no debe convertirse en una excusa para no avanzar, en la medida de lo posible, en el cumplimiento de la sentencia.

Pese al confinamiento y aislamiento preventivo decretado a nivel nacional¹³⁰, se debe avanzar hasta donde sea posible en el cumplimiento del fallo. La reducción de la deforestación y adaptación al cambio climático no dan espera. Sobre todo, cuando pese a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretadas, la deforestación no ha disminuido durante la pandemia¹³¹. Además, ya existe un retraso considerable en el cumplimiento del fallo de tutela, por lo que todo retraso adicional se debe evitar.

Por último, avanzar en el cumplimiento no debe implicar poner en riesgo a las comunidades y a la población en general. Por orden expresa de la sentencia STC 4360 de 2018 y de acuerdo con la legislación y tratados internacionales aplicables en la materia, con el principio de justicia ambiental y con el derecho a gozar de un ambiente sano de las generaciones futuras, se requieren generar escenarios de participación de los accionantes, de las comunidades afectadas,

¹²⁷ Entre otros: Decreto 457 de 2020; Decreto 531 de 2020; Decreto 593 de 2020; Decreto 636 de 2020; Decreto 689 de 2020; Decreto 749 de 2020; Decreto 878 de 2020.

¹²⁸ Por ejemplo: Decreto 539 de 2020.

¹²⁹ Por ejemplo: Instituto Nacional de Salud. Orientaciones para la vigilancia en salud pública de la COVID-19. Disponible en: [https://www.ins.gov.co/Noticias/Coronavirus/Estrategia%20VSP%20COVID-19%20\(02-05-2020\)-version1.pdf](https://www.ins.gov.co/Noticias/Coronavirus/Estrategia%20VSP%20COVID-19%20(02-05-2020)-version1.pdf)

¹³⁰ Decreto 457 de 2020; Decreto 531 de 2020; Decreto 593 de 2020; Decreto 636 de 2020; Decreto 689 de 2020; Decreto 749 de 2020; Decreto 878 de 2020.

¹³¹ Medioambiente. “Pese a la pandemia, perdimos 75 mil hectáreas de bosque en Colombia”. *El Tiempo*, junio 2 de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/pese-a-pandemia-perdimos-75-mil-hectareas-de-bosque-en-colombia-501340>

de las comunidades étnicas y campesinas de la Amazonía, y de la población interesada en general. A la fecha, no tenemos conocimiento de cuál será la metodología para garantizar la participación requerida para cumplir el fallo; sin embargo, es probable que parte de los escenarios de participación, especialmente con las comunidades afectadas, étnicas y campesinas, requieran de ejercicios presenciales de participación. Por eso, de querer avanzar en la participación, las autoridades responsables deben tomar todas las medidas necesarias para no poner en riesgo a las comunidades y a la población en general ante el riesgo de contagio del COVID-19.

En síntesis, ante los retrasos que ya existen en el cumplimiento de la sentencia, en el contexto de la pandemia del COVID-19 las autoridades responsables deben avanzar en la mayor medida de lo posible en el cumplimiento del fallo STC 4360 de 2018 de la CSJ. La pandemia no debe ser excusa para no avanzar en el cumplimiento; pero los avances no deben implicar poner en riesgo a las comunidades ni a la población.

4. RECOMENDACIONES

En la presente sección presentamos cuatro recomendaciones que consideramos pueden contribuir a mejorar y fortalecer el seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia STC 4360 de 2018 por parte del Tribunal. Estas recomendaciones son: (i) Ordenar a las entidades que presenten un cronograma de actividades con presupuesto asignado a cada actividad; (ii) recomendaciones sobre buenas prácticas en las audiencias; (iii) adoptar un modelo de evaluación de cumplimiento a partir de indicadores; y (iv) solicitar información que acredita la relación entre las medidas adoptadas, la reducción de la deforestación y las posibles afectaciones a bienes jurídicamente tuteladas, derivadas del cumplimiento de la orden quinta de la sentencia.

4.1. Ordenar a las entidades que presenten un cronograma de actividades con presupuesto asignado a cada actividad

Luego de determinar el nivel de cumplimiento de las órdenes judiciales, el Tribunal tiene al menos dos alternativas: de un lado, hacer recomendaciones, generales o específicas, de cursos de acción que deban tomar las entidades accionadas para avanzar en el cumplimiento, partiendo de los aprendizajes y lecciones identificadas en los informes enviados por las instituciones y durante las audiencias; o por otro lado, asignar la definición de tales cursos de acción a las entidades, teniendo en cuenta que estas tienen la mayor capacidad técnica para formular las estrategias que permitan el ejercicio de sus funciones, y conminar el cumplimiento exigiéndoles la presentación de dichas estrategias, con fechas y presupuesto definido para su ejecución.

Consideramos que una mezcla razonable de ambas, dependiendo el tipo de orden, es lo más adecuado. Para la orden quinta, consideramos que deberían hacerse recomendaciones de cursos de acción encaminados a armonizar la reducción de la deforestación con los derechos y bienes jurídicamente protegidos de las comunidades étnicas y campesinas de la región, así como de los jóvenes, tanto accionantes como quienes habitan en la Amazonía. En órdenes como la tercera y la cuarta se debe exhortar a que existan espacios de participación en garantía de los principios constitucionales de justicia ambiental y participación, así como de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y campesinas. Sugerimos que para seguir adelante con el seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia STC 4360 de 2018, el Tribunal puede emitir un pronunciamiento sobre el estado de cumplimiento de tales órdenes en el que haga un recuento de las barreras y retos que han dificultado la acción estatal para el control de la deforestación en la Amazonía. Todo ello servirá como insumo para que las entidades accionadas construyan y presenten sus estrategias de cumplimiento, un cronograma para su ejecución y el presupuesto que será destinado para ello. Esto permitirá no solo garantizar que dichas estrategias se originen desde las mismas entidades encargadas de su puesta en marcha, sino que establecerá unos marcadores de acciones y fechas que facilitarán el seguimiento por parte del Tribunal, los accionantes y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el proceso.

4.2. Recomendaciones sobre buenas prácticas en las audiencias

Tal como lo hicimos en el informe presentando a este Tribunal el 5 de abril de 2019¹³², respetuosamente consideramos que, para el desarrollo de las próximas audiencias y el estudio del cumplimiento de las órdenes dadas por la CSJ, se podrían tener en cuenta las siguientes prácticas.

En primer lugar, evitar respuestas extensas, densas y muchas veces superfluas acerca del estado del cumplimiento de las órdenes. En particular, el Tribunal debe precaver el envío de informes de gestión o rendición de cuentas, informes que deben estar enmarcados en formatos en los cuales se consigne información concreta y puntual. Por ello, las solicitudes de cumplimiento deben estar enmarcadas en formatos en los cuales se consigne información concreta y puntual. Esto facilitará su sistematización y permitirá aprovechar de mejor manera los recursos, capacidades y tiempos del Tribunal. Sugerimos, en este sentido, que los requerimientos de información se hagan, por regla general, dos veces al año, y que se establezcan términos rígidos para las respuestas institucionales. Estas, tal como se anticipó, deben estar acotadas al formato que proponga el Tribunal al respecto.

¹³² El cual también se encuentra publicado en la página web de Dejusticia en el siguiente enlace: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/5-de-abril-de-2019-Respuesta-de-los-25-accionantes-respecto-del-cumplimiento-que-las-entidades-accionadas-han-dado-a-las-%C3%B3rdenes-impartidas-en-la-sentencia-STC-4360-de-2018.pdf>

En segundo lugar, recomendamos que en dichos formatos se consigne información sobre las comunidades, grupos o sectores de la población con los que se ha venido trabajando la puesta en marcha e implementación de la sentencia. En ellos, las entidades deben dar cuenta de la calidad de la participación (modo, forma y lugar en que se celebran los diálogos) y la forma en la cual se garantiza este derecho fundamental. Por ejemplo, las medidas diferenciales que se ejecutan para atender la diversidad lingüística, cultural y geográfica de la Amazonía.

En tercer lugar, y en consonancia con el anterior, sugerimos que en las audiencias que en adelante se celebren se permita la participación de nuevos y diferentes actores. Esto enriquecerá el debate acerca del cumplimiento de las órdenes impartidas por la CSJ, su veeduría y la manera en la que se debe acometer esta tarea. Además, optimizará los niveles de participación ciudadana en un asunto de interés público. En este sentido, consideramos clave la participación de la academia y organizaciones de la sociedad civil, así como veedurías y observatorios ambientales, con enfoque regionales o que adelanten labores en la región amazónica.

Por último, recomendamos al Tribunal que ordene a las entidades conminadas a asignar a una persona en la capacidad de dar respuesta y asumir compromisos en el trámite de verificación del cumplimiento. Esta persona, que deberá participar en las audiencias que se celebren, debe asimismo demostrar conocimiento de la sentencia, el trámite de cumplimiento y la problemática ambiental en la región, todo ello con base en las competencias asignadas a su cargo.

4.3. Adoptar un modelo de evaluación de cumplimiento a partir de indicadores

Durante el seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional adoptó una serie de indicadores con los cuales evaluó la adopción e implementación de la política pública para atender a la población desplazada que resultó de las órdenes de su sentencia¹³³. Dichos indicadores fueron herramientas clave para medir de manera constante los progresos, retrasos e inconvenientes que se generaban durante el proceso de implementación. El uso de indicadores proporcionó una metodología clara y objetiva para evaluar el cumplimiento a lo largo del tiempo y facilitó el procesamiento y comunicación de la información sobre el estado de avance en la implementación de los mandatos de la Corte. Es por lo anterior que consideramos que adoptar un modelo de evaluación del cumplimiento a partir de indicadores puede enriquecer el seguimiento que lleva a cabo del Tribunal de las órdenes de la Sentencia STC 4360 de 2018.

La creación de los indicadores en el marco del seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 se realizó a partir de un proceso público, deliberativo y experimental, en el cual estuvieron involucrados actores del Gobierno Nacional y de la sociedad civil. Luego de un año de trabajo

¹³³ 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.

conjunto e intercambio de ideas u metodologías, los actores llamados a contribuir con la construcción de los indicadores presentaron propuestas a la Corte Constitucional, quien al final del proceso adoptó alrededor de 300 indicadores con los que evaluó el cumplimiento de sus órdenes. Dichos indicadores, se centraron en medir el goce efectivo de derechos y en esa medida favorecieron la evaluación por resultados concretos sobre la medición de medios o procesos. Es decir, se buscaba evaluar los avances respecto los resultados finales que buscaba la política y no el desarrollo mismo de la política.

Aplicando dichas lecciones al seguimiento de la Sentencia STC 4360 de 2018, consideramos que es recomendable que el Tribunal pueda iniciar un proceso de construcción de indicadores donde los accionantes, las entidades accionadas y otras organizaciones de la sociedad civil puedan participar y deliberar. Por otro lado, y a diferencia de lo sucedido con la sentencia T-025 de 2004, los indicadores podrían tener una naturaleza mixta entre la medición de procesos y la medición de resultados. Las órdenes de la sentencia en cuestión están orientadas a la creación o modificación, con garantías de participación, de instrumentos de política pública dirigidos a controlar y reducir la deforestación. Se vaciaría el espíritu de dichas órdenes si bastara con la creación de planes de acción sin verificar que estos se traduzcan efectivamente en menores tasas de deforestación y una mejor gobernanza ambiental en la Amazonía. En ese orden de ideas, podrían construirse indicadores que permitan evaluar el avance hacia la construcción o modificación participativa de los instrumentos de política a los que hacen referencia las órdenes de la CSJ, así como indicadores que permitan evaluar los resultados de dicha política en el terreno, por ejemplo, el control a la deforestación en la Amazonía.

Consideramos que resulta esencial que el seguimiento al cumplimiento del fallo de la CSJ no verse únicamente sobre los medios, es decir, sobre construcción o modificación participativa de los instrumentos de política ordenados en la sentencia, sino que incluya los resultados, es decir, reducción en las tasas de deforestación, mitigación del cambio climático y una mejor gobernanza ambiental de la Amazonía que permita un desarrollo sostenible de la región, entre otros que el Tribunal considere. Insistimos en la importancia de que las acciones estatales conlleven efectivamente a los cometidos de la sentencia de la CSJ, para lo cual es necesario que haya evaluaciones de impacto que den cuenta de la relación de causalidad entre ellas. Por eso, en caso de que la construcción colectiva de indicadores de medio y de resultado conlleve un proceso de una complejidad que exceda las capacidades del Tribunal, sugerimos que el Tribunal le exija a las entidades que, además de allegar informes sobre las acciones adoptadas tendientes a cumplir con las órdenes de la sentencia STC 4360 de 2018, alleguen evidencia sobre el impacto de estas acciones en los cometidos de dicho fallo.

4.4. Suministro de información

Consideramos que el Tribunal debería exhortar a las autoridades responsables y al Gobierno Nacional para que, en cumplimiento de las órdenes de la sentencia STC 4360 de 2018, y especialmente de la orden quinta del fallo de tutela, adopten todas las medidas tendientes a la

reducción de la deforestación en la Amazonía, siempre teniendo en cuenta el equilibrio entre capacidad de reducción de la deforestación y protección de bienes jurídicamente relevantes. Por esta razón, también se debe exhortar a las autoridades responsables y al Gobierno Nacional para que suministren información suficiente que permita determinar el impacto de las medidas adoptadas en la reducción de la deforestación y en otros bienes jurídicamente protegidos, como los derechos del campesinado.

4.5. Síntesis de recomendaciones

Con base en lo anteriormente expuesto, consideramos que los magistrados de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá que conocen del seguimiento de la sentencia STC 4360 de 2018 deberían acoger las siguientes recomendaciones:

- 1.** Declarar que no han existido avances significativos en el cumplimiento de la sentencia de tutela STC 4360 de 2018 de la CSJ, desde que los accionantes presentaron el informe de cumplimiento el 5 de abril de 2019.
- 2.** Declarar que, en general, las autoridades responsables han incumplido las órdenes del fallo de tutela STC 4360 de 2018 de la CSJ.
- 3.** Declarar que los municipios de La Macarena (Meta) y Puerto Caicedo (Putumayo) han incumplido totalmente la tercera orden del fallo de tutela.
- 4.** Declarar que la Corporación Autónoma Regional CRC y Corporinoquia han incumplido totalmente la orden cuarta del fallo de tutela STC 4360 de 2018 de la CSJ.
- 5.** Exhortar al Gobierno Nacional y demás autoridades encargadas, para que, en cumplimiento de la orden quinta del fallo de tutela, por una parte, adopten las medidas correspondientes, siempre teniendo en cuenta el equilibrio entre capacidad de reducción de la deforestación y protección de bienes jurídicamente relevantes; y, en segundo lugar, que suministren a este Tribunal información suficiente para determinar el impacto de las medidas adoptadas en la reducción de la deforestación.
- 6.** Exhortar al Gobierno Nacional y demás autoridades encargadas del cumplimiento del fallo de tutela STC 4360 de 2018 de la CSJ para que, al presentar cronogramas de actividades encaminados a demostrar el cumplimiento de las órdenes impartidas por la CSJ, los acompañen del presupuesto asignado a cada actividad, y la fuente de financiación asociado, incluyendo recursos públicos y de cooperación internacional.

7. Exhortar al Gobierno Nacional y demás autoridades encargadas del cumplimiento del fallo de tutela STC 4360 de 2018 de la CSJ para que, previa a la realización de audiencias de seguimiento al cumplimiento de la sentencia, envíen al Tribunal informes de gestión en formatos que permitan la sistematización de la información, donde se identifiquen las comunidades, grupos o sectores de la población con los que se ha venido trabajando la puesta en marcha e implementación de la sentencia, y en los que se dé cuenta de la calidad de la participación (modo, forma y lugar en que se celebran los diálogos).
8. Exhortar al Gobierno Nacional y demás autoridades encargadas del cumplimiento del fallo de tutela STC 4360 de 2018 de la CSJ para que asignen en sus dependencias a funcionarios encargados del cumplimiento del fallo de tutela, que puedan responder con solvencia en las audiencias que se programen para el efecto.
9. Exhortar al Gobierno Nacional para que elabore una ruta de garantía a DDHH con el fin de evitar riesgos en la implementación de medidas coercitivas contra sujetos de especial protección constitucional como el campesinado y las comunidades indígenas.
10. Adoptar un modelo de evaluación del cumplimiento del fallo de tutela a partir de indicadores de procesos y resultados, que sea el fruto de un ejercicio de construcción colectiva entre las autoridades responsables, los accionantes, organizaciones de la sociedad civil, y demás sujetos con interés en el cumplimiento del fallo.
11. Exhortar a las CAR accionadas y vinculadas al cumplimiento del fallo de tutela, que envíen al Tribunal todos los estudios de determinantes ambientales, y gestiones adelantadas en favor de los municipios objeto de la tercera orden, para la actualización de sus respectivos POT, PBOT y EOT.
12. Exhortar a las autoridades responsables y al Gobierno Nacional para que presente al Tribunal un cronograma actualizado atendiendo a los posibles retrasos derivados de la pandemia COVID-19.
13. Exhortar a las autoridades responsables para que presenten una estimación razonable del presupuesto que se requiere para cumplir con las órdenes de la sentencia y garantizar los espacios de participación.

5. ANEXOS

1. Estructura del expediente posfallo.
2. Índice de las audiencias de seguimiento al cumplimiento del fallo de tutela.

3. Metodología de análisis de las órdenes 1 a 4 del fallo de tutela.
4. Cuadro que relaciona los municipios de la Amazonía y su participación en el expediente y en las audiencias de seguimiento al cumplimiento del fallo de tutela.
5. Análisis detallado del Plan de Acción entregado por el Minambiente al Tribunal.
6. Análisis detallado del cumplimiento de la Directiva Presidencial No. 10 de 2018.

6. NOTIFICACIONES

Se recibirán notificaciones en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), ubicado en la Calle 35 No. 24 - 31 de la ciudad de Bogotá y en los correos electrónicos malbarracin@dejusticia.org y notificaciones@dejusticia.org.

Cordialmente,

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO
SUBDIRECTOR - DEJUSTICIA
C.C. 91.514.122 de Bucaramanga.
T.P. 170.071 del C. S. de la J.

PAULA VILLA VELEZ
DIRECTORA, ÁREA DE TIERRAS - CCJ

JULIÁN SALAMANCA LATORRE
ABOGADO, ÁREA DE TIERRAS - CCJ

MAURICIO MADRIGAL PÉREZ
DIRECTOR -MASP, UNIANDES