



## **QUINTO INFORME DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-622 DE 2016**

PRESENTADO A:

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

POR:

**COMITÉ DE SEGUIMIENTO**

Bogotá, D.C., marzo de 2020

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>1. ORDEN CUARTA</b> .....	8
<b>1.1. UNA NECESARIA PRECISIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO Y EL SEGUIMIENTO DE LA ORDEN</b> .....	9
<b>1.2. GESTIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN CUARTA A PARTIR DEL ARREGLO INSTITUCIONAL Y COMUNITARIO QUE DERIVA DE LA SENTENCIA</b> .....	10
<b>1.2.1. Funcionamiento de la Comisión de Guardianes del río Atrato</b> .....	10
<b>1.2.2. Gestión del MADS con implicaciones o alcance en su rol de guardián y como rector del sector ambiental</b> .....	12
<b>1.2.3. Gestiones del Cuerpo Colegiado de Guardianes</b> .....	13
<b>1.2.4. La gestión desde la Comisión Intersectorial para el Departamento de Chocó –CICH</b> 15	
<b>1.3. AVANCES Y DIFICULTADES EN EL CAMINO DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN: UN ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LA GESTIÓN DENTRO DEL MARCO DE LA ORDEN CUARTA</b> .....	19
<b>2. ORDEN QUINTA</b> .....	26
<b>2.1. GESTIÓN CUMPLIDA ENFOCADA A LA ELABORACIÓN DEL PLAN</b> .....	27
<b>2.2. ANÁLISIS DEL PLAN DE ACCIÓN</b> .....	30
<b>2.2.1. Marco estratégico</b> .....	30
<b>2.2.2. Principio de Coherencia</b> .....	32
<b>2.2.3. Principio de Coordinación</b> .....	35
<b>2.2.4. Principio de Eficacia</b> .....	36
<b>2.2.5. Principios de Eficiencia y Planeación</b> .....	37
<b>2.3. CONVENIOS PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN</b> .....	38
<b>2.3.1. Convenios Interadministrativos entre el MADS y el IIAP</b> .....	38
<b>2.4. HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN</b> .....	42
<b>2.5. PRINCIPIO ORIENTADOR DE LA ORDEN QUINTA: Enfoque Biocultural</b> .....	42
<b>2.6. ACERCA DE LA VISIÓN DEL CUERPO COLEGIADO DE GUARDIANES DEL ATRATO SOBRE EL DESARROLLO DE LO ORDENADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL NUMERAL QUINTO</b> .....	49
<b>2.7. CONCEPTO DE LA OFICINA EN COLOMBIA DE LA ALTA COMISIONADA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS</b> .....	50
<b>2.8. INFORME TÉCNICO DE EXPERTOS UNIVERSIDAD GRAN COLOMBIA</b> .....	51
<b>3. ORDEN SEXTA</b> .....	55
<b>3.1. ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN SEXTA</b> .....	56

<b>3.2. ARTICULACIÓN DE LAS ENTIDADES RESPONSABLES DE LA ORDEN</b> .....	58
3.2.1. <b>Gobernación de Antioquía</b> .....	59
<b>3.3. CONCEPTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO FRENTE A LA ARTICULACIÓN DEL SECTOR DEFENSA</b> .....	60
<b>3.4. VISIÓN DE LOS GUARDIANES COMUNITARIOS DEL RÍO RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES</b> .....	61
<b>3.5. CONCLUSIÓN GENERAL DEL ESTADO DE AVANCE DE LA ORDEN SEXTA</b> .	62
<b>4. ORDEN SÉPTIMA</b> .....	65
4.1. <b>ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN</b> .....	65
4.1.1. <b>Actividades desarrolladas por el MADR para dar cumplimiento a la Orden Séptima</b> <sup>66</sup>	
4.1.2. <b>Convenio Interadministrativo 1299 de 2019</b> .....	67
4.2. <b>ARTICULACIÓN CON LAS ENTIDADES RESPONSABLES DE LA ORDEN</b> .....	73
4.2.1. <b>Departamento para la Prosperidad Social</b> .....	73
4.2.2. <b>Gobernación de Antioquia</b> .....	74
4.3. <b>CONCEPTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO SOBRE LA ORDEN SÉPTIMA</b> ...	74
<b>5. ORDEN OCTAVA</b> .....	76
5.1. <b>ESTUDIOS EN COMUNIDADES (HUMANOS)</b> .....	76
5.1.1. <b>Estado de Cumplimiento de los Estudios en Comunidades (Humanos)</b> .....	76
5.1.2. <b>Concepto del Comité de Seguimiento frente al Cumplimiento de Estudios en Humanos</b> .....	77
5.2. <b>ESTUDIOS AMBIENTALES</b> .....	78
5.2.1. <b>Estado de Cumplimiento de los Estudios Ambientales</b> .....	78
5.2.2. <b>Concepto del Comité de Seguimiento frente a los Estudios Ambientales</b> ...	79
5.3. <b>LÍNEA BASE AMBIENTAL</b> .....	79
5.3.1. <b>Estado de Cumplimiento de la Línea Base</b> .....	79
5.3.2. <b>Concepto del Comité de Seguimiento Frente a la Línea Base</b> .....	80
5.4. <b>APRECIACIONES DEL CUERPO DE GUARDIANES FRENTE A LA ORDEN OCTAVA</b> .....	80
<b>6. ORDEN NOVENA</b> .....	81
6.1. <b>GESTIÓN DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO</b> .....	81
<b>7. ORDEN DÉCIMA PRIMERA</b> .....	106
7.1. <b>ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN DÉCIMO PRIMERA</b> .....	106
7.2. <b>CONCEPTO FINAL SOBRE LA ORDEN</b> .....	107

## **ANEXOS**

**ANEXO No. 1 CONVOCATORIAS MESAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA ORDEN QUINTA**

**ANEXO No. 2 MATRIZ DE ACCIONES PLAN DE ACCIÓN ORDEN QUINTA**

**ANEXO No. 3 DOCUMENTO NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANOS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL PLAN DE ACCIÓN AMBIENTAL - FEBRERO DE 2020**

**ANEXO No. 4. INFORME TÉCNICO DE EXPERTOS UNIVERSIDAD GRAN COLOMBIA**

**ANEXO No. 5. “AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA T-622 DE 2016” ENVIADO POR EL CUERPO COLEGIADO DE GUARDIANES DEL ATRATO AL COMITÉ DE SEGUIMIENTO EL 15 DE ENERO DE 2020.**

**ANEXO No. 6. ACOMPAÑAMIENTO MESAS MUNICIPALES, CONVENIO 1299 DE 2019, MINISTERIO DEL INTERIOR Y EL IIAP**

**ANEXO No. 7. PRESENTACIÓN ESTUDIO METALES PESADOS EN LOS CUERPOS DE AGUA DE LA CUENCA DEL RÍO ATRATO**

## REFERENCIAS DE TABLAS

Tabla No. 1 Secuencia y síntesis de las sesiones ordinarias cumplidas por la Comisión de Guardianes .....	11
Tabla No. 2 Sesiones formales de la CICH.....	16
Tabla No. 3 Coherencia entre las órdenes de la Sentencia con los objetivos del .....	32
Tabla No. 4 Productos del Plan de Acción en convenio con el IIAP .....	38
Tabla No. 5 Principio de bioculturalidad en el Plan de Acción Ambiental .....	43
Tabla No. 6 Problemáticas encontradas en las cuencas Alta y Media .....	46
Tabla No. 7 Convenio Interadministrativo No. 1299 de 2019 .....	68
Tabla No. 8 Distribución por dependencia de los integrantes del Comité de Seguimiento de la T- 622.....	82
Tabla No. 9 Fortalezas y oportunidades Vs. debilidades y amenazas. ....	101

## TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración No. 1 Membresía de la Comisión Intersectorial del Chocó con arreglo al Decreto 749 del 2 de mayo de 2018 .....	17
Ilustración No. 2 Estructura técnica de la Comisión Intersectorial del Chocó – Decreto 749 del 2 de mayo de 2018. ....	19
Ilustración No. 3. Líneas de Acción del Comité de Seguimiento .....	82
Ilustración No. 4 consolidado de las respuestas del Instrumento. ....	88

## INTRODUCCIÓN

El segundo semestre de 2019 estuvo signado por varios fenómenos ligados al ejercicio democrático de las elecciones para renovar alcaldes, gobernadores y directores de corporaciones autónomas regionales. La cuenca del río Atrato no constituye la excepción, y en medio de la irritabilidad que despiertan las campañas electorales y el ejercicio del voto, entre las tensiones y fracturas que se dan en las comunidades por la polarización y las manifestaciones de triunfalismos y derrotismos, aunado al escalonamiento de actos de violencia y control territorial por actores armados al margen de la ley, la gestión dentro del marco de la Sentencia T-622 de 2016 se desarrolló, y particularmente la construcción colectiva del Plan de Acción de la Orden Quinta y las mediciones de los estudios de la Orden Octava, para lo cual las entidades responsables hicieron presencia en las comunidades. Contrario ocurrió con los gestores de las órdenes Sexta y Séptima, entidades que no desplegaron apropiadamente su acción en este territorio.

Se concentra entonces este 5° Informe de Seguimiento en el cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016, en rastrear las actividades cumplidas por los distintos niveles de la administración pública y la manera como se evidencia o no la debida participación comunitaria y ciudadana, en primer lugar, a través de sus representantes, en el denominado Cuerpo Colegiado de Guardianes del Río Atrato.

Las fuentes de información en uso es la reportada de una parte por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS– en el quinto informe de avance de cumplimiento de la Sentencia, fechado del 23 de diciembre de 2019, el que a su vez compila los informes presentados por las demás entidades del orden nacional accionadas, y en el primer informe de esta naturaleza recibido por parte del Cuerpo Colegiado de Guardianes, fechado del 15 de enero de 2020; ambos, aunque dan cuenta de actuaciones en períodos ya reportados, se concentran en presentar las ejecuciones durante el segundo semestre del año 2019, periodo en el que se enfoca esta quinta entrega a la Corte Constitucional y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Este periodo se amplía al primer trimestre de 2020 a fin de reflejar los análisis por parte de este Comité y de miembros del Panel de Expertos, sobre el Plan de Acción Ambiental de la Orden Quinta, así como los avances de la Orden Séptima, a cargo del MADR, centrados en la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 1299 de 2019, suscrito entre el Ministerio del Interior y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Neumann–IIAP.

Además, se nutre el análisis con los informes presentados por la Gobernación de Antioquia y el Ministerio de Minas y Energía, siendo el primero una compilación de las acciones desarrolladas por cada una de las secretaría departamentales, enfocadas y direccionadas a dar cumplimiento a las órdenes en las cuales esta entidad territorial fue accionada, y el segundo un recuento de la gestión desarrollada, la normatividad actual, e información sobre el sector Minas.

Es de destacar que, a la riqueza de estas visiones sobre los mismos acontecimientos, se suman las lecturas que ha realizado el propio Comité en virtud de las actividades en las que pudo participar en la tarea de acompañamiento y hacer seguimiento que establece la Orden Novena. Los análisis se ven enriquecidos con las miradas de todos, es decir de los cogestores representantes legales y Guardianes del Río, de los organismos de control y de los panelistas, quienes al margen de sus funciones constitucionales y legales autónomas e independientes, convergen bajo la facultad de *“realizar un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de todas las órdenes pronunciadas en los numerales anteriores, en el corto, mediano y largo plazo”*, como reza la Orden Novena antes mencionada.

Cumplir la Sentencia no es un imposible, pero sí una tarea compleja que debe afrontar déficits de presencia efectiva del Estado. No por ello el departamento de Chocó, y en general la cuenca del río Atrato, está en el último lugar de indicadores NBI y pobreza multidimensional. La ingobernabilidad de un territorio dominado por actores al margen de la ley, la confusión en la ejecución de los acuerdos de paz, poblaciones golpeadas por el conflicto a través de asesinatos y desplazamiento con masacres como la de Vigía del Fuerte y Bojayá a comienzos del presente siglo, escaso desarrollo del sentido de lo público que contrasta con las formas comunitarias de apropiación del territorio y de ejercicio de la bioculturalidad, todo aunado a una tendencia perversa a convertir cada oportunidad de desarrollo y de mejora de la calidad de vida en una especie de bonanza, en la cual la mentalidad y las prácticas extractivistas llevan al predominio de los intereses particulares antes que el interés general de por sí difuso y perdido.

Es así como este 5° Informe del Comité de Seguimiento, que se rinde a la Honorable Corte Constitucional y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca conforme a lo estipulado en la Orden Novena, se distribuye en ocho capítulos, en los cuales se presentan los avances en el cumplimiento de las órdenes por parte de las entidades accionadas realizadas durante el segundo semestre de 2019 y el primer trimestre de 2020, lo expresado en informes previos y las actividades realizadas por este Comité.

## 1. ORDEN CUARTA<sup>1</sup>

Objeto: Reconocer al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a: i) la protección, ii) la conservación, iii) el mantenimiento y iv) la restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas.

Obligados: Ejercer la tutoría y representación legal en conjunto i) Gobierno nacional a través del designado por el Presidente de la República (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y ii) *las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó* a través de un representante de las comunidades accionantes (hoy Foro Interétnico Solidaridad Chocó - Fisch).

Condiciones inherentes a la orden: i) Diseñar y conformar, una Comisión de guardianes del río Atrato integrada por los tutores y representantes del Río y un equipo asesor de entidades públicas, privadas o comunitarias, académicas y ambientales; regionales, nacionales o internacionales; al que se invite al Instituto Humboldt y WWF Colombia. ii) Conformarla dentro de los 3 meses siguientes a la notificación y iii) funcionará sin perjuicio de las tareas encomendadas por la Corte al panel de expertos de la orden novena.

Plazo: Un mes a partir de la notificación de la Sentencia para designar y escoger los respectivos representantes.

---

<sup>1</sup> “CUARTO.- RECONOCER al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32. En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.

Adicionalmente y con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río, los representantes legales del mismo deberán diseñar y conformar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia una comisión de guardianes del río Atrato, integrada por los dos guardianes designados y un equipo asesor al que deberá invitarse al Instituto Humboldt y WWF Colombia, quienes han desarrollado el proyecto de protección del río Bitá en Vichada y por tanto, cuentan con la experiencia necesaria para orientar las acciones a tomar. Dicho equipo asesor podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Atrato y su cuenca.

Sin perjuicio de lo anterior, el panel de expertos que se encargará de verificar el cumplimiento de las órdenes de la presente providencia (orden décima) también podrá supervisar, acompañar y asesorar las labores de los guardianes del río Atrato.”



En este capítulo se presenta el estado actual de la gestión para el cumplimiento de la Orden Cuartapor pate del Cuerpo de Guardianes del río Atrato, así como la gestión de la Comisión Intersectorial para el Chocó –CICH, como mecanismo de coordinación y articulación para dar respuesta institucional del orden nacional, con alcance territorial, a la crisis humanitaria, social, económica y ambiental del departamento del Chocó, en cumplimiento del exhorto de la Orden Décima a las recomendaciones que emanó la Defensoría del Pueblo en su Resolución 064 de 2014.

### **1.1. UNA NECESARIA PRECISIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO Y EL SEGUIMIENTO DE LA ORDEN**

En los informes precedentes el Comité de Seguimiento se ha centrado en reportar el avance de la Orden Cuartacomó la configuración incipiente de un modelo de gestión erigido sobre la corresponsabilidad, o la responsabilidad compartida, entre agencias del Estado, para el caso el MADS por designación expresa del Presidente de la República (Decreto 1148 del 5 de julio de 2017) y actores de las comunidades étnicas accionantes, a las cuales la Corte Constitucional denominó Guardianes del río Atrato. La Corte ordenó estos dos representantes conformar una Comisión, lo cual requirió 11 meses, desde de la ejecutoria de la Sentencia el 5 de junio de 2017, para que el entonces Ministro de Ambiente, Luis Gilberto Murillo, profiriese la Resolución 0907 del 22 de mayo de 2018 que creó la Comisión de Guardianes del Río Atrato.

Esta Comisión, emanada de la voluntad del máximo Tribunal Constitucional y de la actuación de la administración de consuno con las organizaciones accionantes, está llamada a generar y consolidar un arreglo institucional y comunitario cuya acción debe ser capaz de lograr la representación legal y guardianía de los derechos del Atrato y alinear armónicamente toda la gestión pública en el Río y su cuenca, que no es otra que la *respuesta institucional idónea, articulada, coordinada y efectiva* de cuya omisión deriva la compleja problemática que motiva los mandatos de la Corte.

Claro es entonces que este arreglo y dicha gestión son el instrumento maestro en procura de la efectividad de los mandatos impartidos en la Sentencia que nos ocupa, que no es otra que garantizar, de una parte, *la protección, conservación, mantenimiento y restauración* del río Atrato y su cuenca, ahora erigidos a la condición de derechos de esta entidad de la naturaleza con personalidad jurídica y sujeto de tales derechos (Orden Cuarta); y de otra, la realización del Estado Social de Derecho para esta región y sus habitantes, para quienes la Corte también declaró la existencia de una grave vulneración y en consecuencia tuteló sus derechos a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio (Orden Tercera).

Consecuentemente, este Comité de Seguimiento está en el deber de dar cuenta del funcionamiento de la Comisión de Guardianes del Río Atrato y para ello viene consolidando un modelo de seguimiento de esta orden consistente en:

i) Presentar sucintamente el balance de las actividades cumplidas por la Comisión, empezando por sus sesiones ordinarias entendidas como actuaciones en conjunto del MADS y el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, con su Secretaría Técnica al frente, y dando cuenta de la creación y funcionamiento del Equipo Asesor del que fuese dotada por disposición de la Honorable Corte.

ii) Junto a esta gestión compartida, también se tiene conocimiento y se reportan otras actividades cumplidas por las partes de manera autónoma e independiente. Por parte del MADS, en su calidad de Guardián y representante legal del Río como de gestor cabeza del sector ambiental, y que éste mismo destaca en sus informes como la articulación intra e interinstitucional<sup>2</sup> necesaria para cumplir con su encargo misional, gestión para la que alcanza la consolidación de un equipo interdisciplinario al servicio del MADS y su vinculación e incidencia dentro de la Comisión Intersectorial del Chochó –CICH, creada al amparo de la Orden Décima de la misma T-622 de 2016. Por su parte el Cuerpo Colegiado de Guardianes del Atrato cumple una labor de la cual ha presentado su propio informe ante el Comité de Seguimiento y por consiguiente se da cuenta de ésta.

iii) Análisis que realiza el Comité de Seguimiento sobre el desempeño de la gestión en función de la consolidación del modelo de gestión derivado de la Orden, y de la comprensión y vigencia de los derechos del río Atrato y su cuenca; en ocasiones estos análisis se apoyan en contribuciones de integrantes del Panel de Expertos, emanados de la Orden Novena.

## **1.2. GESTIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN CUARTA A PARTIR DEL ARREGLO INSTITUCIONAL Y COMUNITARIO QUE DERIVA DE LA SENTENCIA**

Conforme a las claridades antes presentadas, a continuación, se realiza un balance de las actuaciones conjuntas y autónomas e independientes cumplidas por los gestores y cogestores de este proceso de implementación de la Sentencia T-622 de 2016.

### **1.2.1. Funcionamiento de la Comisión de Guardianes del río Atrato**

Hasta el momento, y desde su creación, y una vez instalada en su primera reunión en Bogotá D.C. el 26 de julio de 2018, la Comisión de Guardianes del Río Atrato ha tenido 7 sesiones ordinarias. En el segundo semestre de 2019 que nos ocupa se llevaron a cabo la quinta y la sexta sesión respectivamente los días 25 de julio y 21 de diciembre de 2019, ambas copresididas por el señor Ministro de Ambiente, doctor Ricardo José Lozano Picón, y un representante de la Secretaría Técnica del Cuerpo Colegiado de Guardianes, a cargo del Foro Interétnico por el Chocó –FISCH.

---

<sup>2</sup> Bajo esta Orden Cuarta y en concordancia con lo dispuesto en la Orden Décima, se reporta el desempeño de la CICH como mecanismo del gobierno nacional para coordinar la respuesta institucional para el departamento de Chocó, esto en razón a que el MADS al consolidar el informe de gestión incluyó un acápite intitulado coordinación institucional.

Durante el primer trimestre de 2020, del cual también se está dando cuenta en este Informe de Seguimiento, se llevó a cabo la 7° Sesión de la Comisión de Guardianes el 20 de febrero de 2020 en Quibdó.

La siguiente tabla recoge la secuencia y síntesis de las sesiones ordinarias cumplidas por la Comisión de Guardianes desde su constitución:

Tabla No. 1 Secuencia y síntesis de las sesiones ordinarias cumplidas por la Comisión de Guardianes

<b>Fecha y lugar</b>	<b>Actividad</b>	<b>De resaltar</b>
26 de julio de 2018, Bogotá D.C.	Instalación de la Comisión a cargo del señor Ministro Luis Gilberto Murillo	Esclarece al arreglo institucional que deja gobierno saliente para el Chocó y la Sentencia.
7 de noviembre de 2018, Quibdó	Segunda sesión de la Comisión presidida por delegada del Ministro	Se impulsa la integración del equipo asesor de la Comisión.
1 de febrero de 2019, Quibdó	Tercera sesión de la Comisión	Aprueba el reglamento operativo y el plan de trabajo de la Comisión
15 de mayo de 2019, Quibdó	Cuarta sesión de la Comisión	Incorpora información relevante sobre el PND 2018 - 2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad.
25 de Julio de 2019, Quibdó	Quinta sesión de la Comisión	Avances en la construcción del Plan de Acción de la Orden Quinta, informe de Codechocó sobre procedimientos ambientales y mina El Roble, gestión de Cuerpo Colegiado de Guardianes.
21 de diciembre de 2019, Quibdó	Sexta sesión de la Comisión (ampliada a otros participantes)	Presentación y aprobación del Plan de Acción de la Orden Quinta.
20 de febrero de 2020, Quibdó	Séptima sesión de la Comisión	Discusión sobre el Convenio Interadministrativo No. 1299 de 2019, para dar cumplimiento a la Orden Séptima. Presentación de nuevos designados por parte del Instituto Von Humbolt.

Fuente: Elaboración del Comité de Seguimiento a partir de información presentada por el MADS.

Es de hacer notorio el hecho que el 1° de octubre de 2019 se llevó a cabo una mesa de trabajo en las instalaciones del IIAP en el municipio de Yuto, la que inicialmente se convocó como la Sexta Sesión oficial de la Comisión de Guardianes, no obstante, el MADS reporta que por la vinculación de los Guardianes Comunitarios a la celebración de las fiestas patronales de San Francisco de Asís coincidentes con esta fecha y en esta oportunidad en honor al río Atrato, y a petición de su Secretaría Técnica, se le dio el carácter de mesa de trabajo presidida por el señor Ministro con la asistencia de integrantes del Cuerpo Colegiado de Guardianes, el señor Director del IIAP, funcionarios de Codechocó y una acompañante del Comité de Seguimiento.

En esta reunión se contextualizó el Convenio No. 605 de 2019, suscrito entre el MADS y el IIAP para la construcción colectiva del Plan de Acción de la Orden Quinta, la presentación y validación del plan de trabajo para llevar a cabo las mesas territoriales en los 15 municipios accionados y los no accionados. En dicha Sesión

se dio a conocer el equipo interdisciplinario de colaboradores de ambas entidades y de los Guardianes responsables de esta misión.

Sobre este mismo asunto se brindó una rueda de prensa en la ciudad de Quibdó al cierre de la mesa de trabajo y al final de la tarde, los participantes y observadores de las fiestas patronales apreciaron la presencia del señor ministro Lozano acompañando la comitiva de los Guardianes Comunitarios del río Atrato dentro del desfile clásico del barrio Yesca Grande. Un acontecimiento por lo demás significativo y de realce para el Río y sus representantes legales.

Siendo así, durante el segundo semestre de 2019 la Comisión de Guardianes del Río Atrato sesionó en dos oportunidades con un intervalo de 5 meses entre una y otra reunión, mediando entre sí el intensivo trabajo en territorio para el cumplimiento del Convenio antes en mención, siendo de relieve entre los asuntos tratados la gestión relativa a la construcción del Plan de Acción de la Orden Quinta , la actuación de los Guardianes Comunitarios en el *Atrato Fest*, cumplido a finales del mes de agosto, y las fiestas de *San Pacho* a lo largo del mes de septiembre, hasta el 4 de octubre, y el conocimiento del plan de manejo ambiental de la mina El Roble en el municipio de Carmen de Atrato por parte de Codechocó, entre otros.

A diferencia de la primera Sesión que se cumplió en Bogotá a cargo del exministro Luis Gilberto Murillo, las siguientes 6 sesiones se cumplieron en la ciudad de Quibdó, 5 de éstas presididas por el señor Ministro Ricardo José Lozano.

También al tenor de la Orden Cuarta, la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico del MADS convocó y presidió dos sesiones de trabajo del **Equipo Asesor** de la Comisión de Guardianes constituido en su momento, que se llevaron a cabo en Bogotá el 5 de septiembre y 30 de octubre de 2019. En la primera reunión se avanzó en la coordinación y alineación de este espacio identificando a sus integrantes y contactos directos de los institutos de investigación Alexander Von Humboldt y Ambientales del Pacífico –IIAP, las universidades de los Andes, Antioquia y Tecnológica del Chocó y la organización WWF Colombia; y en la segunda sesión se dio a conocer la batería de indicadores ambientales construida conforme a la segunda parte de la Orden Octava de la Sentencia, y el cronograma de talleres conducentes a la construcción colectiva del Plan de Acción de la Orden Quinta , actividad en curso en el territorio durante todo el mes de octubre y parte de noviembre. A esta última reunión se sumó la Universidad Católica.

### **1.2.2. Gestión del MADS con implicaciones o alcance en su rol de guardián y como rector del sector ambiental**

El MADS reporta para el período en examen una serie de actividades cumplidas dentro de su gestión misional, cuyo alcance posibilita el desarrollo de su rol de representante legal y Guardián del Río que se ponen de presente:

- Una Mesa Interinstitucional de Seguimiento cumplida el 15 de agosto de 2019 en Bogotá, en la que se comparte el cuarto informe de gestión rendido al Comité

de Seguimiento, el borrador de lo avanzado en el Plan de Acción de la Orden Quinta y el cronograma para alinear a las entidades del orden nacional en la rendición de los insumos para el quinto informe de gestión a presentarse en el próximo diciembre.

- La concertación y realización de siete Mesas técnicas interinstitucionales cumplidas durante los meses de agosto y septiembre, 6 de las cuales aportaron a la construcción del Plan de Acción de la Orden Quinta en lo referido al proyecto de medición de mercurio con Codechocó, al saneamiento básico con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al aprovechamiento de residuos agroforestales y monitoreo comunitario con las universidades Nacional de Colombia, Glasgow y Nottingham. La última reunión cumplida el 27 de septiembre fue con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR, y en ella se estableció una metodología para que éste pudiese avanzar en la construcción del Plan de Acción de la Orden Séptima, valiéndose de un espacio dentro de los talleres territoriales a cumplirse en la segunda fase de construcción del Plan de Acción de la Orden Quinta.
- Por último, reporta el MADS la realización de 6 Mesas técnicas cumplidas dentro de giro propio de sus funciones al interior de la entidad, las cuales dan cuenta de la alineación de un equipo técnico interdisciplinario de las diferentes dependencias con responsabilidad en el proceso de formulación del Plan de Acción de la Orden Quinta. Estas mesas se sucedieron de una por mes entre julio y diciembre de 2019 y se encuentran debidamente documentadas para dar cuenta de la coordinación intrainstitucional. También su aporte se centra en la construcción del Plan de Acción de la Orden Quinta.

### **1.2.3. Gestiones del Cuerpo Colegiado de Guardianes**

Concomitante a su rol de Guardián y representante legal de los derechos del río Atrato y su consecuente membresía de la Comisión de Guardianes con arreglo a la Resolución 0907 de 2018, el colectivo de las 7 organizaciones comunitarias de segundo nivel que conforma el denominado Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios<sup>3</sup>, ha venido actuando como un actor cada vez más notorio en el territorio de la cuenca del río Atrato y que alcanza reconocimiento en el nivel regional, nacional e internacional. Un conjunto de estrategias y actuaciones desde que se profirió la Sentencia viene contribuyendo a tal visibilización e incidencia, para las cuales han gestionado cooperación técnica y jurídica y apalancamiento

---

<sup>3</sup> Cuatro accionantes en la ruta que desembocara en la sentencia T-622 de 2016 i. Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato – ASCOBA, ii. Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato – Cocomacia, iii. Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato – Cocomopoca y iv. el Foro Interétnico Solidaridad Chocó – FISCH; y tres convocados por los anteriores al tenor de la Orden Cuartacomorganizaciónes de comunidades étnicas a saber: v. Consejo Comunitario del Río Quito (Paimadó, San Isidro, Soledad y Villa Conto), vi. Mesa Social Ambiental del Carmen de Atrato y vii. la Mesa Indígena del Chocó.

económico. De entre estas actuaciones es dado destacar las que tienen proyección hacia las comunidades:

- Campaña desde la ejecutoria de la Sentencia denominada **Todas y todos somos Guardianes del Atrato** en la que, utilizando distintas piezas publicitarias con contenidos bioculturales como coplas, cantos, poemas, relatos (folletos, periódicos, calendarios, abanicos, dos libros, etc.), actividades lúdicas entre variados públicos de niños, jóvenes y adultos, hombres y mujeres, ciudadanos y servidores públicos, a lo largo y ancho de la cuenca, además del despliegue en las redes sociales, todo lo cual ha permitido la divulgación y pedagogía en torno a la Sentencia y facilitando la comprensión del proceso, la declaratoria del Río como entidad sujeto de derechos y demás disposiciones, así como la apropiación personal del rol de Guardianes de sus derechos como un deber de todo atrateño y no como la facultad exclusiva del Cuerpo Colegiado. También contribuyó a estos objetivos el activo acompañamiento de los Guardianes del recorrido humanitario que adelantó la Defensoría del Pueblo en diciembre de 2018 en 8 municipios de la cuenca media y baja del Atrato.
- Inauguración y realización del **Atrato Fest** cuya primera versión se cumplió en agosto de 2019, logrando movilizar muchas conciencias ciudadanas en torno a la cultura ambiental, a través de la música, las caminatas, la limpieza de cauces, recolección de residuos sólidos y feria de productos típicos. Esta iniciativa contó con el concurso de 10 aliados que dan cuenta de la credibilidad que alcanza este colectivo.
- Incidencia en la articulación con la Fundación de Fiestas Franciscanas, al lograr que la versión 2019 de las fiestas patronales de Quibdó tuviese el río Atrato como protagonista temático. Así, se le rindió homenaje a lo largo de todas las **Fiestas de San Pacho** durante el mes de septiembre y hasta el 4 de octubre en todos los actos centrales y de los días clásicos de los barrios propios de estas festividades, como se sabe declaradas por la Unesco patrimonio inmaterial de la humanidad, convirtiéndose en el mayor acto de apropiación pública de la Sentencia evidente en el despliegue de actos religiosos, artísticos y culturales como carrozas, disfraces (caché), bundes (segmento del pueblo que se integra al desfile bailando al son de chirimías) y verbenas (fiesta popular nocturna), feria de mercados verdes, talleres educativos y recorridos fluviales en el aula ambiental de Codechocó; donde el invitado de honor fue el Río, claramente presente e incrustado en el alma colectiva del pueblo quibdoseño.

Al lado de estas actividades movilizadoras que adelanta el Cuerpo Colegiado de Guardianes del Atrato se encuentran las encaminadas a su funcionamiento y fortalecimiento organizativo, donde prima el ejercicio autónomo del diálogo y la construcción de consensos, la realización de sus asambleas (tres hasta el momento) independientes de las propias de las organizaciones que lo integran, espacios formativos como talleres de capacitación y especialmente el diplomado Mujer, biodiversidad y construcción de paz en el Chocó en el que se construyó el

libro *Risas, sueños y lamentos del Río* al cual se hizo alusión en el material de divulgación y pedagogía.

Por último, se abona a la gestión del Cuerpo Colegiado de Guardianes la realización de actividades encaminadas a lograr influir en la apertura y concreción de la tarea encomendada a las entidades públicas del orden nacional, para lo cual realizan visitas en las que han solicitado y contado con el acompañamiento del Comité de Seguimiento y que denominan giras de incidencia toda vez que una delegación de ellos se desplaza a Bogotá para cumplir tal cometido. También se le da el alcance a este modo de operar para entrar en contacto y movilizar apoyos de embajadas, universidades, organismos internacionales y visita a países. Todos dan cuenta de la visibilización y trascendencia de este colectivo como se mencionó líneas atrás.

Todo lo anterior dice sin lugar a dudas que la acción de las organizaciones accionantes, y las que luego se sumaron para configurar el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, no se agota en la conquista del reconocimiento de derechos, sino también en su organización y alineación para aportar a su vigencia, para lo cual apuestan sus propios medios personales y del colectivo. No obstante, para este Comité de Seguimiento es necesario que la acción del Cuerpo Colegiado se empiece a cuantificar dentro de los indicadores de gestión e impacto de la Sentencia, se potencialice su aprendizaje y estrategias dentro de los planes de acción construidos y en construcción, y especialmente entren a formar parte de la línea temática de gobernanza como actores claramente configurados a partir de sus intereses y su poder. También es de vital importancia para la construcción de confianza que la legitimidad de los representantes de las organizaciones sea incuestionable, en particular en el ámbito de las comunidades locales tanto étnicas como no étnicas.

De la misma manera es necesario que se esclarezca el rol de cogestores comunitarios toda vez que su mérito está en no tener investidura de servidores públicos y se procuren recursos que faciliten su acción pedagógica y de proyección.

#### **1.2.4. La gestión desde la Comisión Intersectorial para el Departamento de Chocó –CICH**

Con la expedición del Decreto 749 de 2018 el Gobierno Nacional, modificado mediante Decreto 068 del 20 de enero de 2020, acató la exhortación contenida en la Orden Décima de la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016. La creación de la Comisión Intersectorial del Chocó – CICH– estableció el mecanismo encargado de coordinar y articular esa respuesta institucional del orden nacional con alcance en lo regional y territorial para atender y superar la crisis humanitaria, social, económica y ambiental que enfrenta el departamento del Chocó en el corto, mediano y largo plazo, en concordancia con el conjunto de recomendaciones que emanó la Defensoría del Pueblo contenidas en su Resolución 064 de 2014<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> De igual manera la CICH responde al arreglo institucional para atender a otras decisiones judiciales como el fallo 097 del 6 de abril de 2017 del Consejo de Estado y la T-080 de 2018 sobre niñez

Constituida el 2 de mayo de 2018, la CICH inició su funcionamiento y a la fecha ha realizado las siguientes sesiones formales, identificadas por apartes de prensa o comunicaciones institucionales, al no contarse con datos en el quinto informe presentado por el MADS:

Tabla No. 2 Sesiones formales de la CICH.

<b>Fecha</b>	<b>Actividad</b>	<b>Por destacar</b>
5 mayo 2018 Bogotá	1° Sesión	Sesión inicial.
2 agosto 2018 Bogotá	Instalación	El Presidente Juan Manuel Santos instala en el Palacio de Nariño la CICH, y la creación del Comité Técnico Territorial.
3 noviembre 2018 Quibdó	2° Sesión	En el marco del Taller Construyendo País, liderado por el Presidente Iván Duque, sesionó la CICH, en la cual se dio la directriz para que a través de esta instancia se articulen los procesos para superar las dificultades y realidades del Chocó, junto con las instituciones y autoridades tradicionales. El Presidente también solicitó a la entonces Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, que presidiera el Comité Técnico Territorial.
9-10 mayo 2019 Quibdó	Sesión Extraordinaria	Se evaluaron los problemas de conflictividad social y la Ministra del Interior, quien la presidió, anuncia el inicio de la ruta de implementación de los capítulos especiales del PND y la presentación el 17 de mayo en territorio del Plan de Acción Oportuna (PAO) para la protección de líderes sociales, defensores de derechos humanos, comunales y periodistas.
13 mayo 2019 Quibdó	Sesión Extraordinaria	Se dio a conocer el Plan de Acción de la CICH para el 2019, la cual apostaba por la elaboración de una política pública para el departamento.
14 mayo 2019	3° Sesión	Se aprueba solicitud del Consejero Presidencial para Asuntos Económicos y Estratégicos de incluir los ministerios de Transporte y Cultura (Decreto 063 de 2020).
12 junio 2019 Bogotá Ministerio del Interior	Sesión de la instancia de coordinación	Presentación de parte del Ministerio del Interior de la metodología para orientar el proceso de identificación, compilación y categorización de compromisos asumidos por la entidad frente al departamento de Chocó, metodología a replicar para las demás entidades de la CICH.
14 junio 2019	4° Sesión	Ministerio del Interior presenta metodología para hacer seguimiento a compromisos del nivel nacional con el departamento.
29 enero 2020 Quibdó	5° Sesión	Esta sesión se conoció en territorio por parte del Comité de Seguimiento durante el acompañamiento a las Mesas municipales desarrolladas por el IIAP en ejecución del Convenio 1299 de 2019, razón por la cual algunos alcaldes no pudieron acompañar el ejercicio, denotando falta de coordinación,

indígena. Más recientemente se ha buscado responder a los acuerdos del paro cívico promovido por el Comité Cívico Departamental por la Salvación y la Dignidad del Chocó.



Fecha	Actividad	Por destacar
		articulación y comunicación entre las instancias del Gobierno Nacional, los Guardianes del Río y las mismas dependencias del Ministerio del Interior, para lo cual fue creada la CICH.

Fuente: Elaboración del Comité de Seguimiento con base en noticias de internet.

De conformidad con su norma de creación la CICH quedó conformada por los ministros del Interior; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Minas y Energía; Educación Nacional; Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio; y los directores de los departamentos administrativos de la Presidencia de la República, quien la preside; Nacional de Planeación, quien ejerce su Secretaría Técnica permanente; para la Prosperidad Social y de la Función Pública; y como invitados permanentes los Institutos Colombiano de Bienestar Familiar y Geográfico Agustín Codazzi. El siguiente gráfico permite una visualización de este arreglo institucional que responde a la visión del anterior Gobierno recogida en el mencionado Decreto 749 de 2018.

Ilustración No. 1 Membresía de la Comisión Intersectorial del Chocó con arreglo al Decreto 749 del 2 de mayo de 2018



Fuente: Diapositivas utilizadas por el DNP para presentar la CICH ante las entidades territoriales. Quibdó, mayo de 2018.

Para el periodo que ocupa este informe de seguimiento, el respectivo informe de gestión da cuenta de una revisión que el presente Gobierno del Presidente Iván Duque ha venido realizando a la configuración inicial de la CICH, de tal manera que bajo una consistente exposición de motivos se ha justificado y pedido a la propia Comisión que se permita el ingreso de los ministerios de Cultura y Patrimonio; Transporte; Comercio, Industria y Turismo y Trabajo a través del Servicio Nacional de Aprendizaje –Sena; en términos generales, para poder brindar una respuesta más completa a la agenda que demanda el departamento de Chocó conforme a disposiciones judiciales y a los compromisos derivados de la protesta social, antes

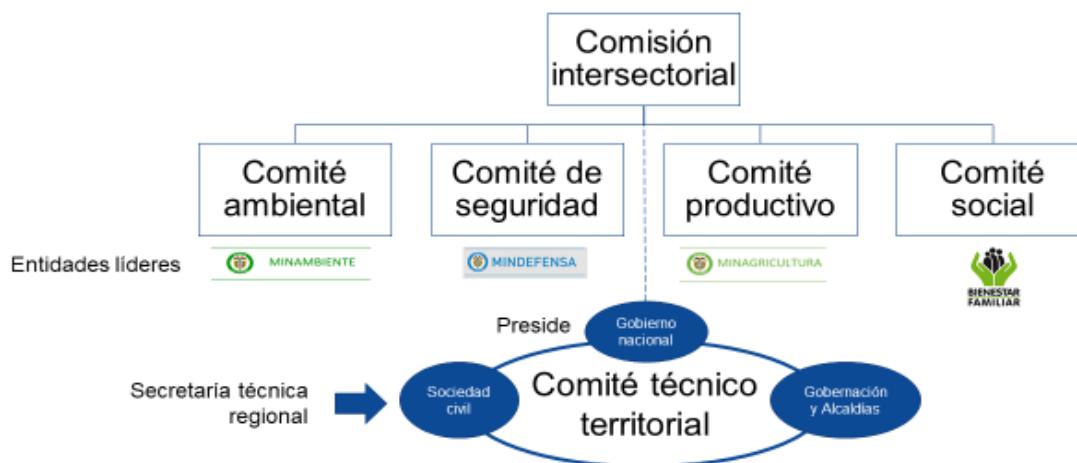
mencionadas. Asimismo, la reorganización de la CICH consideró la petición del DNP de no seguir llevando en forma exclusiva y permanente el ejercicio de su Secretaría Técnica.

Sobre el particular, este Comité de Seguimiento conoció el nuevo Decreto presidencial 63 del 20 de enero de 2020, que formaliza la reorganización de la CICH incluyendo los ministerios de Transporte y Cultura, en atención a la solicitud realizada por el Consejero Presidencial para Asuntos Económicos y Estratégicos en sesión de la CICH del 14 de mayo de 2019, y de los ministerios de Comercio, Industria y Turismo –MINCIT- y de Trabajo para fortalecer el comité productivo de la CICH, solicitud realizada por parte del Departamento para la Prosperidad Social –DPS- mediante correo electrónico del 30 de mayo de 2019.

No es por demás dejar establecido que el Comité concertará y realizará en las próximas semanas una visita de seguimiento a la tarea que viene cumpliendo la nueva presidencia de la CICH a efectos de verificar la efectividad de este mecanismo y de su estructura y estrategia funcional al menos en función del encargo que recibió de la Sentencia T-622 de 2016. Esta acción no sólo es urgente sino necesaria, en razón a que a excepción de una mesa de trabajo que realizó la CICH con alcaldes de la cuenca del río Atrato el 10 de octubre de 2018 en instalaciones del Ministerio de Hacienda en Bogotá, los organismos de control que lo integran, no han acompañado ninguna otra actividad en razón a que no han sido enterados ni convocados para tales fines, lo que se ve agravado por el escaso seguimiento que se ha realizado a la CICH como se constata con lo reportado en los anteriores informes sobre el particular.

En efecto, también derivado del Decreto 749 de 2018, se sabe que la CICH adoptó una configuración (véase el Grafico No. 2: Estructura técnica de la CICH) a partir de una instancia nacional que sesiona en plenarias como un comité coordinador, cuatro comités temático sectoriales (ambiental, de seguridad, productivo y social) y un comité técnico territorial que logró incluirse en el proyecto original de la norma por incidencia directa del Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios y de la cual hasta el momento no se tiene conocimiento de su entrada en funcionamiento; de hecho, en la Tercera Audiencia Pública de seguimiento, recién cumplida a instancias de este Comité en Quibdó el 5 de marzo de 2020, se conoció la solicitud de dichos Guardianes de imprimirle dinamismo a esta instancia de la Comisión.

Ilustración No. 2 Estructura técnica de la Comisión Intersectorial del Chocó – Decreto 749 del 2 de mayo de 2018.



Fuente: Diapositivas utilizadas por el DNP para presentar la CICH ante las entidades territoriales de Chocó, Quibdó, mayo de 2018.

Consecuentemente con esta petición y derivado del realce que la CICH exhibe dentro del informe de la gestión cumplida durante el segundo semestre del año 2019, y en particular del impulso que se ha dado a los comités ambiental y productivo, deviene la importancia del acompañamiento y seguimiento prioritario que este Comité realizará durante el segundo trimestre de 2020, propósito al que se suma la gestión del DPS, quien ha planteado y viene desarrollando la estrategia denominada “Travesía por el Atrato”, básicamente a través de ferias de servicios cumplidas hasta ahora en los municipios de Río Quito, Medio Atrato y Bojayá.

### 1.3. AVANCES Y DIFICULTADES EN EL CAMINO DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN: UN ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LA GESTIÓN DENTRO DEL MARCO DE LA ORDEN CUARTA

La complejidad de la gestión pública que demanda el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-622 de 2016, que como se sabe, introduce no sólo la figura de sujeto de derechos a un objeto de la naturaleza, sino también, un modelo de cogestión basado en el ejercicio compartido entre el Gobierno y las organizaciones comunitarias accionantes dentro de un espacio de corresponsabilidad, implica miradas integrales para su comprensión y análisis.

Así lo ha entendido el Comité de Seguimiento de esta Sentencia, y desde esa perspectiva ha venido acompañando, monitoreando y dando cuenta del desempeño de los actores que integran la denominada Comisión de Guardianes del río Atrato, conforme emana de la Orden Cuarta jurisprudencial y de la Resolución 907 del 22 de mayo de 2018. De un lado, el MADS como Guardián y representante legal del Río y sus derechos y del otro, el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios; en

la manera como se comunican, interactúan, deliberan, deciden y tiene la capacidad de cumplir los acuerdos, tramitar sus diferencias y evaluar sus resultados.

Durante el periodo en seguimiento a la gestión cumplida a través del presente informe (julio a diciembre de 2019, y enero a marzo de 2020) el principal resultado de la acción conjunta de los cogestores, guardianes y representantes legales del río Atrato y sus derechos es la **protocolización del Plan de Acción para la descontaminación y restablecimiento del cauce** conforme lo dispuso la Orden Quinta de la Sentencia, acto dado públicamente en Quibdó, el 21 de diciembre de 2019, con la firma del documento construido colectivamente desde finales de 2018 que contiene dicho Plan.

En el siguiente capítulo que analiza dicha Orden Quinta se da cuenta de este Plan como producto, y al mismo tiempo del proceso que condujo a éste. Para efectos de este acápite que examina la Orden Cuarta, resulta relevante iniciar afirmando que es la acción sinérgica del MADS y del Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, tanto como Comisión de Guardianes del río Atrato, como en el rol de actores protagónicos de la gobernanza ambiental territorial del río Atrato y su cuenca, es la que ha hecho posible llegar por fin, en el mes 30 de ejecutoria de la Sentencia, al cumplimiento cabal de contar con el Plan de Acción de la Orden Quinta, abriendo al horizonte de la gestión pública de los próximos 20 años la histórica oportunidad de darle efectiva implementación a los programas, proyectos y acciones que se identifican dentro de las 5 líneas estratégicas temáticas y transversales en las que se estructura este instrumento en particular y el cumplimiento de la Sentencia en general.

Este Comité pondera que el Plan de Acción de la Orden Quinta, emanado del acuerdo de voluntades de la Comisión de Guardianes del río Atrato da cuenta de la eficacia del modelo de corresponsabilidad o gestión compartida que introdujo la Corte Constitucional al dotar al nuevo sujeto de derechos de un mecanismo de guardianía y representación legal.

En efecto, tras superar los obstáculos encontrados en el camino durante la gestión de los años 2017 y 2018, de los cuales este Comité ha ido dando cuenta en sus respectivos informes semestrales, y que básicamente dicen de las dificultades que se presentaron para comprender la implicaciones de la Orden Cuarta del gigantesco reto que lleva a su cumplimiento, hoy se afirma que los siguientes han sido los **5 factores de éxito de la gestión** cumplida que ha conducido al Plan de Acción de la Orden Quinta, como lo demanda el fallo de tutela:

- 1) Consolidación de la credibilidad y confianza entre los actores institucionales – para el efecto liderados por el MADS- y ciudadanos a través del Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, de cuya voluntad emanó la decisión de armonizarse para cumplir la tarea en conjunto como bien reza la Orden Quinta. La superioridad del propósito sumó las voluntades.

- 2) Comprensión del Plan de Acción como *un proceso de construcción colectiva* de los distintos actores legales y con incidencia en el desarrollo de la región y como el *mejor producto posible* de él emanado, haciendo del diálogo y la comunicación asertiva<sup>5</sup> su instrumento maestro.
- 3) Concertación de una visión compartida del proceso y del producto a corto, mediano y largo plazo; dotada de una estructura a través de líneas o ejes (verticales y transversales) que facilitan la comprensión de la compleja problemática y organizan la totalidad de las iniciativas tras su solución integral.
- 4) Alineación de esfuerzos y recursos compartidos a través de una estrategia metodológica que demanda crear y diseñar antes de actuar y procesar críticamente después de haber actuado.
- 5) Gestión y dotación de los recursos requeridos financieros, de conocimientos y capacidades humanas y de tiempo para las tareas de oficina y en territorio.

No obstante el éxito alcanzado con este modelo de gestión compartida en la Orden Quinta, que hoy permite presentar como parte de victoria la existencia de un Plan de Acción Ambiental, que si bien como instrumento dinámico aún requiere de ajustes y claridades, más en la forma que en el contenido como se dirá en el siguiente capítulo, tiene el mérito de contar con una sólida base de legitimidad, reconocimiento y respaldo de los distintos actores; este Comité constata que no así ha funcionado para las otras órdenes de la Sentencia, las cuales evidencian las dificultades que presenta la Comisión de Guardianes del Río Atrato para lograr armonizar la gestión encaminada a la neutralización y erradicación de la minería ilegal mecanizada y para la consecuente formalización de las formas tradicionales y artesanales de extracción de minerales (Orden Sexta), para construir concertadamente un plan para el desarrollo productivo que garantice la seguridad y soberanía alimentarias (Orden Séptima) y para dar cuenta de los estudios epidemiológicos y toxicológicos (Orden Octava), como pilares de la gestión ordenada por la Corte Constitucional.

Asimismo, pese a la creación y funcionamiento de la CICH como el arreglo institucional del Gobierno Nacional con aspiración de integración territorial, que respondió al exhorto contenido en la Orden Décima para tomar acciones que conduzcan a superar la crisis humanitaria, social y ambiental en el Chocó, constatada en su momento por la acción de la Defensoría del Pueblo, aún no se cuenta con los indicadores que permitan verificar el acatamiento de las recomendaciones contenidas en la Resolución Defensorial 64 de 2014 y que den cuenta efectiva de su incidencia en tal superación y, por el contrario, en sus inmersiones al territorio y las comunidades de la cuenca, se percibe la tendencia

---

<sup>5</sup> Ser asertivos significa expresar pensamientos y sentimientos de forma honesta, directa y correcta. Implica respetar los pensamientos y creencias de otras personas, a la vez que se defienden los propios. Asertividad es comunicación equilibrada, que no es ni pasiva ni agresiva. <https://game-learn.com>.

creciente de esta crisis agenciada nuevamente por la presencia de actores armados en disputa por el territorio.

Es de esperarse que la acción coordinada y el liderazgo del MADS<sup>6</sup> facilite la articulación de agendas de los distintos niveles de la administración (nacional, regional y territorial) para entrar a verificar en las comunidades urbanas y rurales del Chocó y en la parte antioqueña de la cuenca del río Atrato, el accionar y el impacto del arreglo de los cuatro comités sectoriales (ambiental, seguridad, productivo y social) con su proyección en el nivel territorial de la CICH y de la Comisión de Guardianes.

Hasta el momento, la Comisión de Guardianes tampoco ha facilitado la representación legal del Río y sus derechos ante entidades como la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, la Fiscalía General de la Nación y los propios jueces por los implicados legalmente en el daño causado al Río, sus afluentes y su cuenca llamados a ser protegidos, conservados, mantenidos y restaurados conforme a los derechos otorgados por la Corte Constitucional, así como la alineación de las agencias del Estado para la garantía de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio, gravemente vulnerados como bien lo declaró la Honorable Corte en su Orden Tercera.

A juicio de este Comité de Seguimiento, siguen siendo **tareas pendientes** de la Comisión de Guardianes para el corto plazo, por lo menos las siguientes recomendaciones:

1) La conceptualización del núcleo esencial de los derechos del río Atrato y su cuenca a ser protegidos, conservados, mantenidos y restaurados; dotada de una especialización básica o inicial de estas variables medidas en áreas, en el estado de los recursos naturales y de las comunidades desde la perspectiva de los derechos bioculturales, entre otros y a la escala cartográfica posible; la fijación de una línea base del estado de los mismos a partir de la información y el conocimiento disponibles y de los factores que los afectan, sin perjuicio de las posteriores actualizaciones y necesarios monitoreos.

El omitir o el postergar esta acción, por lo demás reiterada por el Comité de Seguimiento, viene aparejada del riesgo de perder la oportunidad histórica de i) lograr una línea base del estado de los derechos del río Atrato y su cuenca sobre la cual medir con indicadores diseñados para el caso el desempeño y el impacto de los planes de acción sectoriales y de la alineación de la gestión pública en conjunto conforme a la visión del orden que introdujo la Corte Constitucional, ii) de aportar para el resto del país un modelo adecuado de inicio de la intervención orgánica e integral que aporte a la gestión para otros sujetos de derecho de la naturaleza que

---

<sup>6</sup> El MADS designado presidencial a través del Decreto 1148 de 2017, es el único eslabón compartido o con injerencia en la Comisión de Guardianes resolución 907 de 2018 y la CICH decretos 749 de 2018 y 1784 de 2019.

a la fecha ya alcanzan la mayoría del territorio nacional y iii) ilustrar e inspirar a las comunidades, organizaciones comunitarias, autoridades de los distintos niveles y demás actores legales presentes y actuantes en el desarrollo de la región chocona y atrateña, con una radiografía objetiva de su realidad en clave de derechos, que les motiva a comprometerse con la prospectiva del río Atrato y su cuenca al año 2040, como es la apuesta construida colectivamente, en principio dentro del marco del Plan de Acción de la Orden Quinta, pero que luego ha desbordado su alcance y se está abrazando para toda la Sentencia T-622 de 2016 como el principal factor de alineación de toda la gestión pública, privada y comunitaria y cuyo texto se trae de presente como iluminador de esta sugerencia:

***“En el año 2040 el Río Atrato y sus afluentes serán vivos, dinámicos, disponibles y fluirán en libertad; su territorio próspero, etno-desarrollado y sostenible; con su gente gozando de una vida digna con identidad cultural y en paz. Todos ellos con sus derechos restituidos<sup>7</sup>”.***

2) La construcción de una estrategia de visibilización, reconocimiento y respetabilidad de la Comisión de Guardianes ante todos los actores locales, departamentales, regionales, nacionales e internacionales, dotada del procedimiento necesario que le permita mantener adecuados y permanentes canales de comunicación, flujos de información, toma de decisiones, concurrencia en la gestión de recursos y de acompañamiento, monitoreo, seguimiento y control de las distintas agendas que se tienen para, en y desde el territorio atrateño y chocono.

Resulta estratégico que en su accionar presente y con proyección a los 20 años que median entre el 2020 y el 2040, la Comisión Guardianes se consolide como el arreglo institucional, comunitario y técnico capaz de armonizar los esfuerzos y recursos encaminados a proveer esa *“respuesta institucional idónea, articulada, coordinada y efectiva para enfrentar los múltiples problemas históricos, socioculturales, ambientales y humanitarios que aquejan a la región y que en los últimos años se han visto agravados por la realización de actividades intensivas de minería ilegal”*, como bien lo ha establecido la Corte Constitucional al fundamentar sus decisiones justamente en esta conducta omisiva.

La magnitud de este desafío y la comprensión misma de este encargo derivado de la representación legal y guardianía del Río y sus derechos, han de ser motor suficiente para que la **construcción de credibilidad y confianza** sean el principal capital que busque acaudalar la Comisión de Guardianes. De ahí, que este Comité de Seguimiento haga un llamado a la dotación de dicha estrategia que a su vez cuente con instrumentos normativos como la propia Resolución 907 de 2018, el reglamento interno y el plan de acción que se han dado hasta el momento, pero que más allá, también se cuente con un proyecto de inversión cofinanciado con distintas

---

<sup>7</sup> Visión del Plan de Acción de la Orden Quinta de la ST 622 de 2016, construido colectivamente en mesa de trabajo realizada en la Ciudad de Quibdó durante los días 26 y 27 de noviembre de 2019.

fuentes que garantice el cabal cumplimiento de sus actividades, apalancamiento que coadyuvará a superar las limitaciones para la efectiva presencia de los integrantes del Cuerpo Colegiado de Guardianes en las sesiones de la Comisión y en los distintos espacios que se requieren, el desarrollo de su propia acción educativa y de construcción de tejido social en el territorio, de definición sin ambigüedades de su rol, de legitimación de la representación que tienen y de visibilización en escenarios regionales, nacionales e internacionales como los abanderados de la vigencia efectiva de los derechos del río, su cuenca y sus comunidades, cual es interés general prevaleciente.

La extremada limitación de medios para tamaña gestión a cargo de la Comisión de Guardianes del río Atrato es un factor de riesgo que amenaza con su continuidad, consolidación e incidencia, por lo que resulta no solo importante, sino urgente que conjuntamente, MADS y Cuerpo Colegiado de Guardianes con su Equipo Asesor, aborden esta recomendación, evalúen lo hasta ahora alcanzado y las limitaciones y amenazas que se presentan y se proyecten dentro de la llamada gobernanza ambiental territorial de la cual resultan ser sus motores.

3) Consecuentemente de lo anterior emanaría una estrategia para la defensa jurídica del río Atrato y sus derechos, una estrategia operativa para llevar a feliz término las formulaciones pendientes en las órdenes misionales de la Sentencia, y sus correspondientes hojas de ruta para la implementación de los planes de acción contruidos y de los estudios realizados. Estos instrumentos resultan de total importancia para facilitar tanto la tarea de gestión como de seguimiento y control de la misma, por lo que se insiste en su configuración.

Por último, teniendo como sustento los respectivos informes recibidos por el Comité procedentes del MADS y del Cuerpo Colegiado de Guardianes, los cuales por sí mismo dan cuenta de la valiosa gestión realiza en conjunto y de forma separada por ellos y de los esfuerzos para avanzar en la gigantesca tarea ordenada por la Corte Constitucional, y derivado de la reciente Audiencia de Seguimiento llevada a cabo en Quibdó el 5 de marzo de 2020, este Comité, hace un llamado a la Comisión de Guardianes, la CICH y a las autoridades regionales ambientales, los gobernadores de Antioquia y Chocó y a los 26 alcaldes municipales comprendidos en la cuenca, para que:

- i) Armonicen sus esfuerzos a efectos de lograr en este semestre la culminación, validación y/o implementación de los planes de acción de las órdenes quinta, sexta, séptima y octava,
- ii) Se materialice la estrategia de fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda y el DNP en obediencia a la Orden Once,
- iii) Se insista hasta lograr el genuino y efectivo interés y compromiso de los alcaldes municipales expresado, entre otros, en su asistencia e interlocución en los



espacios institucionales y comunitarios de la Sentencia y en la inclusión en sus respectivos planes de desarrollo de la apuesta estratégica, programática y presupuestal por el Río, su cuenca y sus gentes y, en igual sentido, los planes de desarrollo departamentales y los planes de acción cuatrienales de Codechocó y Corpourabá,

iv) Se aporte a la construcción de una única agenda por el desarrollo de la región del Chocó y el Atrato que se exprese en los instrumentos de política pública que en realidad la lleven por el modelo de desarrollo que se construya colectivamente y no por la confusión de agendas yuxtapuestas o impuestas al territorio incluyendo los intereses de actores al margen de la ley y que mantienen a la región en el escenario del conflicto armado,

v) Se persista en la consolidación del trabajo en equipo del Cuerpo Colegiado de Guardianes fieles a su compromiso con el interés general que prevalece en la indeclinable lucha que han librado por el Atrato hasta el punto de realce en el que se encuentran, y su acción sinérgica con el MADS para afrontar las tareas pendientes atrás indicadas, y en la recomendable presentación de un próximo informe de gestión conjunto como es de esperarse dentro del modelo de corresponsabilidad en marcha.

## 2. ORDEN QUINTA<sup>8</sup>

Objeto: Diseñar y poner en marcha un plan para: (i) descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes y los territorios ribereños; (ii) recuperar sus ecosistemas; y (iii) evitar daños adicionales al ambiente en la región.

Obligados: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Hacienda y Crédito público, Codechocó, Corpourabá, las Gobernaciones de Chocó y Antioquia, los municipios accionados y las comunidades étnicas accionantes.

Área de Influencia: Cuenca del río Atrato, sus afluentes y los territorios ribereños.

Condiciones inherentes a la orden: incluir medidas como i) el restablecimiento del cauce del río Atrato, ii) la eliminación de los bancos de arena formados por las actividades mineras, iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal, y iv) el desarrollo de una serie de indicadores claros que permitan medir la eficacia del plan, el cual debe ser v) diseñado y ejecutado de manera concertada con los pobladores la zona, a fin de vi) garantizar la participación de las comunidades étnicas que allí se asientan en el marco del Convenio 169 de la OIT.

Plazo: un año contado a partir de la notificación de la Sentencia efectuada el 5 de junio de 2017.

Este capítulo contiene la siguiente estructura: 2.1. La gestión cumplida que condujo a la elaboración del Plan de Acción correspondiente a esta Orden, 2.2. El análisis del documento producto de ese proceso de gestión, conocido como “PLAN DE ACCIÓN AMBIENTAL CUMPLIMIENTO A LA ORDEN QUINTA - SENTENCIA T-

---

<sup>8</sup> “QUINTO.- ORDENAR al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Defensa, a CODECHOCÓ y CORPOURABA, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia, y a los municipios demandados -con el apoyo del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, WWF Colombia y las demás organizaciones nacionales e internacionales que determine la Procuraduría General de la Nación- y en conjunto con las comunidades étnicas accionantes, que dentro del año siguiente a la notificación de la Sentencia, se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como: (i) el restablecimiento del cauce del río Atrato, (ii) la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal.

*Adicionalmente, este plan incluirá una serie de indicadores claros que permitan medir su eficacia y deberá diseñarse y ejecutarse de manera concertada con los pobladores de la zona, así como garantizar la participación de las comunidades étnicas que allí se asientan en el marco del Convenio 169 de la OIT.”*

La Hoja de ruta tiene en cuenta que existen actividades ilícitas y falta de información necesaria tanto para el entendimiento holístico del sistema, como para la toma de decisiones que lleven a buen puerto el Plan de Acción.

622 DE 2016<sup>9</sup>. 2.3. Convenios para la formulación del Plan de Acción, 2.4. Hoja de Ruta para la implementación, 2.5. Principio orientador de la Orden Quinta: Enfoque Biocultural, adicionalmente, se hace relación de los siguientes documentos, 2.6. Documento elaborado por el Cuerpo Colegiado de Guardianes del Atrato con referencia “avances en el cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016”<sup>10</sup>, 2.7. Concepto de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>11</sup>, 2.8. El concepto del Comité de Seguimiento.

## **2.1. GESTIÓN CUMPLIDA ENFOCADA A LA ELABORACIÓN DEL PLAN<sup>12</sup>**

El proceso de gestión, que combina una serie de esfuerzos, recursos y actores, se ha descrito en informes anteriores presentados por el Comité, no obstante, se hará una relación sucinta de dicha gestión, que fue adelantada bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS.

- Suscripción del Convenio 575 de 2017 entre el MADS y el IIAP: El objeto de este convenio fue presentar insumos para la formulación del Plan de Acción: línea base y estructuración de metodología de participación de las comunidades, entre otros.
- Conformación de la Comisión de Guardianes del Río: Con el propósito de propiciar la articulación y coordinación se conformó la Comisión de Guardianes del Río, entre el Cuerpo Colegiado de Guardianes del río Atrato y el MADS (como representante legal de los derechos del río), mediante la Resolución 0907 del 22 de mayo de 2018.
- Creación de un equipo de trabajo intrainstitucional técnico y jurídico al interior del MADS, mediante la Resolución 0115 de 2018.
- Creación de la Comisión intersectorial para el Chocó -CICH-, mediante el Decreto 749 de 2018, modificado recientemente por el Decreto 063 de 2020.

---

<sup>9</sup> Enviado a este Comité por El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Dirección del Recurso Hídrico bajo el título Plan de Acción Dic.2019

<sup>10</sup> Enviado por el Cuerpo Colegiado de Guardianes del Atrato al Comité de Seguimiento, el 15 de enero de 2020.

<sup>11</sup> Enviado por la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Comité de Seguimiento.

<sup>12</sup> Con la información y la participación del Cuerpo Colegiado de Guardianes del río Atrato, comunidades accionadas en la Sentencia y diferentes entidades de orden nacional, regional y local Ministerios de Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Vivienda Ciudad y Territorio, Salud, Minas y Energía, Agricultura, Interior, las Corporaciones Autónomas Regionales para el Desarrollo Sostenible del Chocó –CODECHOCÓ- y para el Desarrollo Sostenible de Urabá –CORPOURABÁ-, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico -IIAP-, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt -Instituto Humboldt-, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, las Gobernaciones del Chocó y Antioquia, los municipios accionados y algunos no accionados, la Agencia Nacional Minera -ANM-, World Wildlife Fund -WWF-, las Universidades Tecnológica del Chocó -UTCH- y la de Cartagena.

- Estrategia de participación y espacios que se definieron para la construcción del Plan.

De cara a que la gestión de las entidades accionadas sea articulada y coordinada, fueron construidas conjuntamente con los Guardianes del Río, cinco líneas temáticas: de las cuales tres son estratégicas: (1) mejoramiento de la calidad de vida, (2) planificación y ordenamiento del territorio, y (3) producción sostenible y dos son transversales: 4) gobernanza del territorio, y 5) gestión de la información y el conocimiento, las cuales fueron adoptadas por la CICH.

Teniendo en cuenta, que dicha estrategia es el eje central del Plan de Acción, en el siguiente aparte se hace una reseña de la misma.

### **2.1.1 Estrategia de participación y espacios que se definieron para la construcción del Plan.**

Para la formulación del Plan de Acción el MADS suscribió los Convenios 575 de 2017 y 605 de 2019 con el IIAP<sup>13</sup>.

Según lo manifestado por el MADS, los documentos producto del Convenio 575 de 2016 fueron incorporados para la construcción del Plan de Acción<sup>14</sup>: **(i)** Línea base y fundamentación del problema. **(ii)** Estructuración de insumos para la construcción del Plan de Acción de acción de la Orden Quinta de la Sentencia T-622 de 2016. **(iii)** Estructuración de metodología de participación con las comunidades.

De acuerdo con la información suministrada, la citada estrategia se desarrolló en diferentes fases.

**Fase 1:** Desarrollo de 5 mesas de trabajo con las entidades nacionales, regionales y locales accionadas en la sentencia, el equipo asesor de la comisión de guardianes y el cuerpo colegiado de guardianes<sup>15</sup>.

- Primera Mesa Técnica, 31 de enero de 2019.
- Segunda Mesa Técnica, 13 y 14 de marzo de 2019.
- Tercera Mesa Técnica, 4 y 5 de abril de 2019.
- Cuarta Mesa Técnica, 15, 16 y 17 de mayo de 2019.
- Quinta Mesa Técnica; 11 y 12 de julio de 2019.

**Fase 2.** Participación, socialización y concertación.

---

<sup>13</sup> Información tomada del Plan de Acción entregado por el Ministerio de Ambiente.

<sup>14</sup> Documento enviado a este Comité por El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Dirección del Recurso Hídrico bajo el título Plan de Acción Dic.2019.Página 12.

<sup>15</sup> Ibidem.

Esta fase se llevó a cabo en coordinación con el IIAP, para lo cual se suscribió el Convenio 605 de 2019 entre el MADS y el IIAP.

Según afirmación del MADS, en desarrollo del Convenio 605 de 2019<sup>16</sup> se conformaron tres equipos de trabajo compuestos por personal técnico y social de las dos entidades y se incorporó a los guardianes que conforman el Cuerpo Colegiado de Guardines para liderar el desarrollo de los talleres de socialización, divulgación y capacitación de la Sentencia.

El Ministerio señala que *“la participación de los actores del territorio y de las entidades del nivel nacional, regional y local ha sido primordial para el cumplimiento de la Sentencia T-622 del 2016, en particular, para el proceso de construcción colectiva del Plan de Acción”*.

Según la información suministrada en el documento del Plan por el MADS, durante el segundo semestre de 2019, se adelantaron las dos últimas fases de la estrategia acordada en la mesa de mesa de trabajo del 21 de diciembre de 2018, con el desarrollo de las siguientes actividades:

1. Del 3 al 17 de octubre de 2019: Quince Talleres de socialización, divulgación y capacitación acerca de la ST 622 de 2016, uno en cada municipio accionado.
2. Del 4 al 17 de octubre de 2029: Quince Talleres de construcción colectiva del Plan de Acción de la Orden Quinta, uno en cada municipio accionado.
3. Del 8 al 12 de octubre de 2019: Tres Talleres zonales (subregionales) de validación de las acciones y propuestas construidas en los talleres municipales de construcción colectiva del plan de acción, uno por cada subcuenca.
4. 13 de octubre de 2019: Un Taller de socialización y construcción colectiva del Plan de Acción de la Orden Quinta con los municipios no accionados del departamento de Antioquia en el municipio de Dabeiba.
5. 15 de noviembre de 2019: Un Taller de socialización y construcción colectiva del Plan de Acción de la Orden Quinta con los municipios no accionados del Departamento del Chocó en el municipio de Unión Panamericana.
6. 26 y 27 de noviembre de 2019: Una Mesa de trabajo con el cuerpo colegiado de guardianes, la comisión de expertos y el comité de seguimiento a la Sentencia, para la revisión, validación y ajuste de los contenidos técnicos del plan de acción.
7. Diciembre 20 de 2019: Una Mesa de trabajo para la validación del documento final de Plan de Acción de la Orden Quinta y hoja de ruta para su implementación.
8. Diciembre 21 de 2019: Una mesa de trabajo Regional para la presentación y adopción del Plan de Acción de la Orden Quinta con la participación de los actores representativos del territorio.

---

<sup>16</sup> Anexo 19: Convenio 606 de 2019 firmado entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el IIAP

**Fase 3.** Concertación, adopción y protocolización del Plan de Acción de la Orden Quinta.

En esta etapa se llevaron a cabo dos Mesas de Trabajo en Quibdó, con el propósito de ajustar y validar el documento de Plan de Acción, 26 y 27 de noviembre de 2019.

Igualmente, se desarrolló la Sexta Sesión de la Comisión de Guardianes, en la que se presentó, adoptó y protocolizó el Plan de Acción, 20 de diciembre de 2019.

En conclusión, respecto a este “Proceso” es preciso señalar que en él se logró construir legitimidad, concertación y validación.

## **2.2. ANÁLISIS DEL PLAN DE ACCIÓN**

El 21 de diciembre de 2019, el MADS presentó el documento final “PLAN DE ACCIÓN AMBIENTAL IMPLEMENTO A LA ORDEN QUINTA - SENTENCIA T-622 DE 2016” y suscribió el acta mediante la cual se protocolizó la adopción de este documento.

Este Plan se desarrolló en los siguientes capítulos:

- (1) Antecedentes,
- (2) Marco conceptual,
- (3) Marco normativo,
- (4) Principios orientadores para la formulación e implementación del plan de la Orden Quinta,
- (5) Condiciones para la Implementación Efectiva,
- (6) Área de Influencia de la sentencia,
- (7) Línea base de la cuenca del río Atrato,
- (8) Definición de zonas de actuación,
- (9) Programas, Proyectos, y/o Acciones del Plan de Acción,
- (10) Hoja de ruta para la implementación,
- (11) Seguimiento,
- (12) Estrategias de financiación, y
- (13) Conclusiones.

### **2.2.1. Marco estratégico**

Tomando como base el documento enviado por el MADS<sup>17</sup>, el análisis del Plan de Acción se presenta a partir de la revisión del marco estratégico, el cumplimiento de los principios que rigen todo plan, como son la coherencia, coordinación, continuidad, eficiencia y planificación, con respecto a la orden impartida por la Honorable Corte Constitucional, que impone el diseño y puesta en marcha de *“un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la*

---

<sup>17</sup> Mediante oficio 81402-2979 de diciembre 27 de 2019. Radicado E-2019-799423,

*región. Este plan incluirá medidas como: (i) el restablecimiento del cauce del río Atrato, (ii) la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal”.*

Se observa que son mínimos los cambios del documento del Plan de septiembre de 2019, y del ajustado y presentado en diciembre del mismo año, máxime si se tiene en cuenta que el Comité sugirió que se le modificara la estructura al documento, a efecto de visualizar los componentes fundamentales del Plan, esto es, mostrar una parte estratégica y una parte programática, sin apartarnos de que puede contener aspectos tales como antecedentes y contexto, igualmente que se le incluyeran los mecanismos de verificación, seguimiento y evaluación, con su correspondiente batería de indicadores, a efecto de contar con esa herramienta que permita el monitoreo en la etapa de implementación.

Hecha la anterior precisión, encontramos que el primer elemento estratégico, que es la visión del Plan de Acción, construida de manera colectiva y descrita en la introducción: *“En el año 2040 el Río Atrato y sus afluentes serán vivos, dinámicos, disponibles y fluirán en libertad; su territorio próspero, etno-desarrollado y sostenible; con su gente gozando de una vida digna con identidad cultural y en paz. Todos ellos con sus derechos restituidos”*, no se encuentra al revisar el cuerpo del Plan en su integridad, lo propio ocurre con el objetivo general que sólo se citan la introducción.

En este sentido, el marco estratégico sólo se visualiza en la introducción, pero no dentro del cuerpo del Plan, encontramos que la parte estratégica del Plan se diluye en los objetivos específicos, que son el tercer nivel de alineación, siendo el primero la visión y el segundo los objetivos generales, y luego las estrategias, que en el Plan son denominadas “Líneas estratégicas”.

Respecto a las líneas estratégicas, cabe señalar que estas fueron abordadas de distintas maneras, no hay unidad en su diseño, particularmente frente a los aspectos que las comprenden, la conceptualización sobre esos aspectos, la formulación tanto del objetivo como de las líneas programáticas, y dentro de estas líneas las acciones, los programas, los proyectos y los recursos.

Así las cosas, es necesario recoger todos esos elementos bajo un título o capítulo y la forma cómo se relacionan entre sí, conforme sugirió el Comité en la Mesa Técnica del 27 de noviembre de 2019.

Coincide el Comité con el MADS, en la necesidad de crear condiciones previas para la implementación del Plan de Acción de la Orden Quinta, entre ellas la generación de un amplio conocimiento científico y técnico en el área a intervenir, no obstante, acciones como estas deben adoptarse con la debida previsión, teniendo en cuenta que se requieren intervenciones inmediatas a efectos de cesar el incremento de los daños ambientales y a las comunidades. Igualmente, se deben compilar y evaluar los estudios existentes a efecto de evitar la duplicidad de contratación de investigaciones y prever que no se dilate en el tiempo la ejecución del Plan.

Señalado lo correspondiente al marco estratégico, a continuación, revisaremos lo concerniente a los Principios que rigen el Plan:

### 2.2.2. Principio de Coherencia

El **objetivo general del Plan** es “*Conservar, mantener, proteger y restaurar los ecosistemas de la cuenca del río Atrato para su uso y manejo sostenible a través de un proceso de construcción colectiva que respete y garantice la autonomía territorial, las visiones propias de desarrollo de la comunidad y sus derechos bioculturales*”.

En primer lugar, observamos que los cuatro verbos rectores que contiene este objetivo “*Conservar, mantener, proteger y restaurar*” son los cuatro derechos que la Corte le reconoce al río, al declararlo entidad sujeto de derechos.

En segundo lugar, en la medida que se logre *Conservar, mantener, proteger y restaurar los ecosistemas*, se estaría alcanzando la recuperación del cauce y de los ecosistemas de la región.

Así las cosas, el objetivo general del Plan de Acción Ambiental aprobado y suscrito, son coherente con las obligaciones impuestas por la Sentencia.

Ahora bien, al analizar los **objetivos específicos**, que se relacionan en la Tabla No. 3. **Coherencia entre las órdenes de la Sentencia con los objetivos del Plan de Acción de la Orden Quinta**, se encuentra coherencia entre los objetivos propuestos con los programas, proyectos y acciones previstos para alcanzarlos, y su relación con el cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia, apuntando en la dirección de lograr la descontaminación, conservación, protección, restauración y funcionamiento sistémico de la cuenca del río Atrato y sus ecosistemas, aunado al restablecimiento de su relación con la población tanto desde la dimensión ambiental como en las dinámicas socio-culturales.

Tabla No. 3 Coherencia entre las órdenes de la Sentencia con los objetivos del Plan de Acción de la Orden Quinta.

Objetivos específicos	Programas, proyectos y/o acciones del plan de acción”	Órdenes de la sentencia
(i) <i>Restablecer geomorfológicamente los cauces afectados por extracción minera mecanizada y por deforestación.</i>	7.2.1 Restablecimiento del Cauce	(...) <i>Este plan incluirá medidas como: (i) el restablecimiento del cauce del río Atrato,</i>



Objetivos específicos	Programas, proyectos y/o acciones del plan de acción”	Órdenes de la sentencia
(ii) <i>Reducir las concentraciones nocivas de mercurio y otras sustancias tóxicas en zonas afectadas por minería hasta por debajo de los límites máximos establecidos en la regulación ambiental,</i>	7.2.2 Remediación de zonas afectadas por mercurio de otras zonas afectadas actividad minera  3.3.2 Formalización minera	<i>(...) se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como: (...) (ii) la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras (...)</i>
(iii) <i>Recuperar, rehabilitar y/o restaurar zonas degradadas por Minería y otras actividades,</i>	7.2.3 Rehabilitación, reforestación y/o recuperación de zonas afectadas por minería y otras actividades	<i>(...) se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como: (...) (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal.</i>
(iv) <i>Establecer los lineamientos para el desarrollo de alternativas de producción sostenible acorde a la biodiversidad de la cuenca del Río Atrato teniendo en cuenta sus potencialidades mediante un diálogo de saberes que incluya los conocimientos ancestrales, y articularlos con los ministerios y entidades de gobierno que correspondan.</i>	7.3.1 Negocios verdes  7.3.3 Aprovechamiento Forestal Sostenible	
(v) <i>Generar y gestionar estrategias adecuadas para el tipo de ocupación del territorio que permitan disminuir las cargas contaminantes sobre el</i>	7.2.4 Tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos	<i>(...) se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños</i>

Objetivos específicos	Programas, proyectos y/o acciones del plan de acción”	Órdenes de la sentencia
<i>Río Atrato y sus afluentes.</i>		<i>adicionales al ambiente en la región.</i>
(vi) <i>Definir los programas que velen por la preservación y mantenimiento de los ecosistemas y biodiversidad presente en el territorio, eliminando una visión extractiva sobre estos.</i>	3.3.2 <i>Formalización minera</i>	<i>(...) se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como: (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal.</i>
(vii) <i>Formular acciones estratégicas que fortalezcan los niveles de gobernanza ambiental con las comunidades de influencia en la cuenca del río Atrato en términos de participación efectiva, comunicación, investigación, educación y cultura ambiental para la protección, conservación y uso sustentable de la cuenca.</i>	7.4. Gobernanza ambiental del territorio  7.4.1.1. Educación ambiental  7.4.1.2. Participación Ciudadana  7.4.1.3. Manejo de conflictos socio ambientales.  7.4.1.4. Fortalecimiento institucional  7.4.1.5. Investigación Participativa	<i>(...) se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como: (i) el restablecimiento del cauce del río Atrato, (ii) la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal.</i>

En cuanto al **área de influencia**, cabe resaltar que el Plan superó la ambigüedad que había en cuanto a si se refería al río Atrato y su cuenca, o al río y los afluentes, o todo el departamento del Chocó, toda vez que se determina claramente que es el **río Atrato y su cuenca hidrográfica, que forman parte de la macrocuenca Atrato Darién**, permitiendo de este modo la alineación con la visión y los objetivos.

De esta forma se responde a las solicitudes de aclaración del espacio a trabajar, que reiteradamente se hicieron desde el Comité de Seguimiento.

### 2.2.3. Principio de Coordinación

El principio de coordinación es una exigencia de rango constitucional, expresamente previsto en el artículo 209, el cual estipula que *“las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”*.

Del mismo modo, el artículo 288 de la Carta establece que *“las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”*.

En armonía con estos preceptos constitucionales, y en el entendido que la coordinación debe darse, tanto entre entidades territoriales, como entre estas y la nación, la Corte Constitucional al encontrar que las respuestas suministradas a la Corte, en su gran mayoría *“tienen un denominador común y es el de evidenciar una notable falta de información, coordinación y articulación de funciones, jurisdicciones y competencias entre las mismas, algo que en otros casos la Corte ha denominado metafóricamente “marasmo institucional”, profirió “órdenes complejas y mandatos estructurales, que exigen procesos de articulación y ejecución compleja, involucran a varias autoridades y requieren acciones coordinadas”*.

Así las cosas, respecto al Objetivo General del Plan de Acción de 2019 que se revisa, a diferencia del documento radicado en junio de 2018 como Plan de Acción, fue implementado a partir de la *“estrategia para la participación, construcción colectiva y concertación”*, acordada en una serie de reuniones técnicas entre las entidades nacionales, regionales y locales accionadas en la Sentencia, el Equipo Asesor de la Comisión de Guardianes y el Cuerpo Colegiado de Guardianes.

El Plan de Acción Ambiental para el cumplimiento de la Orden Quinta fue construido conjuntamente en Mesas Técnicas realizadas en territorio<sup>18</sup>, bajo el liderazgo del MADS, con la participación de las diferentes entidades de orden nacional, territorial y local; precisándose que una vez implementado el mismo, *“se constituye en un instrumento articulador de las acciones para la descontaminación y conservación de las fuentes hídricas de la cuenca del río Atrato”*.

Al respecto, a juicio del Comité la participación en el proceso de construcción colectiva del Plan se dio en cinco momentos: **(i)** la construcción del acuerdo de voluntades, que incluyó ponerse de acuerdo en la metodología, así como en las cinco líneas temáticas, **(ii)** la fase de Mesas Técnicas por líneas estratégicas **(iii)** las Mesas territoriales con accionados y no accionados, **(iv)** Mesas ante la ruptura y para la superación de la crisis, **(v)** la segunda versión del documento y su protocolización.

Lo anterior nos permite concluir que en el Plan se visibiliza el proceso de participación, coordinación y construcción colectiva, que se llevó a cabo entre el

---

<sup>18</sup> Las Mesas técnicas se relacionaron en el acápite 1.1. de este documento.

Cuerpo Colegiado de Guardianes y las entidades estatales competentes, tanto del nivel local como del nivel nacional.

En el Anexo No.1 se presenta la tabla que da cuenta de los actores que participaron en la construcción conjunta del Plan de Acción.

#### **2.2.4. Principio de Eficacia**

Este principio se soporta constitucionalmente en el artículo 2º Superior, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución, a su vez el artículo 209 de la Carta, consagra entre otros, el principio de eficacia, orientador de la administración pública.

Para el caso que nos ocupa, el principio de eficacia es la traducción tanto del deber constitucional positivo, como del deber de cumplimiento de la Sentencia T-622.

En ese entendido, la eficacia del Plan adoptado impone a la administración la obligación de hacer real y efectiva la ejecución y culminación de los programas, proyectos y/o acciones, orientados a garantizar el goce efectivo de los derechos amparados en el fallo.

El Comité no encuentra claridad de cómo se va a implementar el Plan, en el tiempo, con los responsables y con qué recursos, toda vez que, si bien definen unas líneas estratégicas y se esbozan unos posibles programas, no se llega a la definición de proyectos.

En razón de lo anterior, a continuación, se exponen las razones que sustentan esta afirmación del Comité, tal como se hizo en la Mesa Técnica de aprobación del Plan llevada a cabo el día 20 de diciembre de 2019:

- i) El Plan no prevé la financiación completa para los programas, proyectos y/o acciones formulados.
- ii) El Plan no indica la manera como el Departamento Nacional de Planeación - DNP- aborda el cumplimiento de la Sentencia, ello implica que se desconoce el real aporte desde el nivel nacional para su implementación.
- iii) Parece inane, la inclusión de los planes de vida y de etnodesarrollo de las comunidades, cuando tales planes son siempre desfinanciados.
- iv) La hoja de ruta de implementación es pobre en el corto plazo, en razón a que las actividades propuestas no se articularon con los planes de desarrollo territoriales, ni con los planes de acción de las Corporaciones Autónomas.

Además, en el citado espacio el Comité llamó la atención respecto a la oportunidad que se tiene con la transición de los gobiernos municipal y departamental y de las

corporaciones autónomas regionales. Esto implica que, para no perder todo un periodo de gobierno, las actividades deben ser articuladas en los planes de desarrollo municipales y planes de acción de las corporaciones, ambas elegidas para iniciar periodo a partir del 2020.

En esta Mesa de aprobación del Plan de Acción, los Guardianes de la Comunidad y el Comité de Seguimiento expusieron la necesidad de crear mesas de trabajo tripartitas (territorio, nación y comunidades) para su implementación; en las cuales se concierten acciones, planes y programas (bajo principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad), respetando la autonomía de las entidades territoriales, que sean incorporadas en los planes de desarrollo departamentales y municipales y articuladas con el Plan Nacional de Desarrollo.

Cabe señalar las propuestas presentadas por los Guardianes: (i) que se definieran las fechas de las reuniones de implementación concertada del Plan, (ii) que el Ministerio de Ambiente como Guardián del Río, armonizara las demás órdenes, y (iii) que se garantizara la efectiva implementación de la Sentencia.

### **2.2.5. Principios de Eficiencia y Planeación**

En lo que corresponde al principio de eficiencia la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que *“se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad”*<sup>19</sup>.

Lo anterior significa que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto y maximizar la relación costos - beneficios.

En el Plan las actividades y las sublíneas descritas en la Matriz de Acciones Plan de Acción Orden 5, no están cuantificadas. En efecto, de 80 proyectos o actividades descritas en dicho Plan sólo 11 de éstos determinan los costos, lo cual corresponde al 13,75%. (Anexo No. 2. Matriz de Acciones Plan de Acción Orden Quinta).

Así las cosas, en razón a que no es viable evaluar económicamente las actividades del Plan de Acción es imposible hasta el momento predicar que cumple con los principios de eficiencia y planificación. El primero de ellos referido al cumplimiento de objetivos y metas al menor costo posible, y el segundo referido a la ejecución de proyectos con sostenibilidad en el tiempo.

---

<sup>19</sup> Sentencia 826 de 2013.

## 2.3. CONVENIOS PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN<sup>20</sup>

### 2.3.1. Convenios Interadministrativos entre el MADS y el IIAP

#### 2.3.1.1. Convenio Interadministrativo 605 de 2019

El Informe del Ministerio de Ambiente indica que durante el segundo semestre de 2019, la concertación del Plan de Acción fue adelantada a través del Convenio 605 de 2019 por el valor de \$1.055.008.972, cuyo objeto fue “*Aunar esfuerzos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “Jhon Von Neumann” – IIAP para desarrollar procesos de participación, socialización y concertación del plan de acción de la Orden Quinta en el marco de la sentencia T622 de 2016*”. Para el logro del objetivo se conformaron tres equipos de trabajo compuestos por personal técnico y social de las entidades firmantes, y además como líderes sociales fueron «incorporados» miembros del Cuerpo Colegiado de Guardianes.

Los Talleres municipales y regionales proyectados para ser desarrollados por el MADS durante el segundo semestre de 2019, dentro del proceso de concertación del Plan de Acción, fueron incluidos en las actividades como productos del precitado Convenio, conforme se evidencia en la Tabla No. 3. Productos del Plan de Acción en convenio con el IIAP.

Tabla No. 4 Productos del Plan de Acción en convenio con el IIAP

Actividad	Descripción	Producto
1. Mesa de coordinación territorial en la que participe la Secretaría Técnica del Cuerpo Colegiado de Guardianes.	Construir articuladamente con la Comisión de Guardianes del río Atrato el plan operativo y las acciones a desarrollar en el territorio teniendo en cuenta el mandato de la Corte Constitucional en la Orden Cuartade la Sentencia T-622 de 2016 en relación con la participación efectiva de las comunidades accionantes.	Plan operativo elaborado y concertado con la Secretaría Técnica del Cuerpo Colegiado de Guardianes en el que se dé cuenta de las acciones de coordinación a desarrollar.
2. Fortalecimiento de la participación del Cuerpo Colegiado de guardianes y de la Comisión de Guardianes del río Atrato.	1. Elaboración e implementación de una estrategia de participación que permita la consolidación del accionar de la Comisión de Guardianes en el territorio. 2. Elaboración de un protocolo de relacionamiento para la intervención que reconozca y proteja los usos y costumbres de los grupos étnicos y sociales en el departamento del Chocó, basado en garantía de derechos fundamentales, DESCA y étnicos reconocidos como violados en la Sentencia T-622.	1. Un documento de la estrategia de participación elaborada. 2. Informe que dé cuenta de la implementación de la estrategia diseñada. 3. Un documento de protocolo de relacionamiento elaborado.

<sup>20</sup> Este capítulo incluye el análisis de los convenios suscritos por el MADS con el IIAP.

Actividad	Descripción	Producto
<p>3. Apoyo a la construcción colectiva del Plan de Acción con las comunidades de los 15 municipios accionados en la Sentencia T-622 de 2019 (sic).</p>	<p>Desarrollo de 15 mesas técnicas de capacitación y sensibilización acerca de la Sentencia T-622 de 2016 y 15 mesas técnicas de construcción colectiva del Plan de Acción de la Orden Quinta de la citada Sentencia en los municipios del Departamento de Antioquia: Vigía del fuerte, Murindó, y Turbo en el Departamento del Chocó; Riosucio, Bojayá (Bellavista), Quibdó, Carmen del Darién, Medio Atrato (Beté), Unguía, Lloró, El Carmen, Bagadó, Acandí, Río Quito (Paimadó), Atrato (Yuto).</p>	<p>1. Documento de informe que dé cuenta de cada una de las mesas técnicas de capacitación y sensibilización desarrolladas en los municipios accionados que contenga los soportes de convocatoria metodología de la mesa técnica, registro audiovisual (videos, fotografías), listados de asistencia, entre otros. 2. Documento que contenga los aportes e insumos obtenidos en las mesas técnicas realizadas para la construcción colectiva con las comunidades, accionadas en relación con el ajuste del Plan de Acción de la Orden Quinta. 3. Documento de Plan de Acción de la Orden Quinta ajustado con los insumos recibidos en las 15 mesas técnicas de construcción colectiva realizados en los municipios accionados.</p>
<p>4. Apoyo a la concertación del Plan de Acción con las comunidades accionadas y no accionadas de los municipios del área de influencia de la cuenca del río Atrato.</p>	<p>1. Desarrollo de tres mesas técnicas una por cada sector de la cuenca del río Atrato así: una (1) en un municipio de la cuenca Alta, una (1) en un municipio de la cuenca media y una (1) en un municipio de la cuenca baja que cuente con la participación de los líderes comunitarios, entes territoriales, entes descentralizados, representativos de los municipios accionados y no accionados de la siguientes manera: Departamento de Antioquia: Vigía del Fuerte, Murindó, Turbo, Urrao, Dabeida, Frontino, Mutatá, Cañasgordas, Abriaqui, Uramita. Departamento del chocó: Riosucio, Bojayá (Bellavista), Quibdó, Carmen del Darién, Bagadó, Acandí, Río Quito (Paimadó), Atrato (Yuto), Cértogui, El Cantón de San Pablo, Itzmina, Unión Panamericana.</p>	<p>1. Documento metodológico a desarrollar en cada una de las tres mesas técnicas en las que se presentará el Plan de Acción ajustado con los aportes de los actores de los municipios accionados y se recibirán insumos de los actores de los municipios no accionados para el ajuste final del Plan. 2. Documento que contenga los aportes e insumos obtenidos en las tres (3) mesas técnicas realizadas para la construcción colectiva con las comunidades accionadas y no accionadas en relación con el ajuste del Plan de Acción de la Orden Quinta. 3. Documento de Plan de Acción de la Orden Quinta ajustado con los insumos recibidos en las tres (3) mesas técnicas de construcción colectiva realizados en un municipio de la cuenca, alta, media y baja y que será llevado a la mesa técnica regional para su debida adopción.</p>
<p>5. Formalización de la concertación del Plan de Acción de la Orden Quinta de la Sentencia T-622 de 2016.</p>	<p>1. Desarrollo de una (1) mesa regional en la ciudad de Quibdó que congregue a los líderes comunitarios representativos de las entidades territoriales de la cuenca del río Atrato accionados y no accionados, el cuerpo colegiado de guardianes, las entidades descentralizadas, el cuerpo colegiado y demás entidades y organizaciones locales, regionales y</p>	<p>1. Documento del Plan de Acción de la Orden Quinta presentado ante los actores de la Sentencia T-622 de 2016 de orden local, regional y nacional y en sesión de la Comisión de guardianes del río Atrato. 2. Acta de reunión de la comisión de Guardianes. 3. Informe del desarrollo de la mesa técnica regional que dé cuenta de la metodología desarrollada, actores</p>

Actividad	Descripción	Producto
	nacionales fundamentales en el proceso.	convocados, registro audiovisual, listados de asistencia y demás insumos generados en la misma.
6.Elaboración de estrategia de comunicación educativa que aporte a	<p>1. Diseño, elaboración e implementación de una estrategia de comunicación educativa que permita capacitar y sensibilizar a las comunidades de los municipios de la cuenca del río Atrato en lo relacionado con la Sentencia, identificando los mecanismos propios de las comunidades para el fortalecimiento de los sistemas de conocimiento tradicional para la gestión y uso sostenible de los recursos naturales, teniendo en cuenta el enfoque biocultural, la educación propia y la etnoeducación.</p> <p>2. Diseño e implementación de herramientas de difusión y divulgación y comunicación para la socialización, promoción, difusión y posicionamiento de las acciones a implementar en el marco de la ST622 de 2016 en el territorio teniendo en cuenta el enfoque biocultural, el conocimiento tradicional y las particularidades de las comunidades objeto de la citada sentencia.</p>	<p>1. Un (1) documento de estrategia de comunicación educativa desde el enfoque biocultural diseñada.</p> <p>2. Un (1) documento de informe de la implementación de la estrategia de comunicación educativa desde el enfoque biocultural, implementada que contenga los respectivos soportes y evidencias audiovisuales.</p> <p>3. Documento que contenga las herramientas de divulgación, difusión y comunicación diseñadas e implementadas en el territorio desde el enfoque biocultural.</p> <p>4. Un (1) documento de informe de la implementación de las herramientas de divulgación, discusión y comunicación diseñadas e implementadas en el territorio desde el enfoque biocultural con sus respectivas evidencias audiovisuales.</p>

Fuente: Cláusula 3, Convenio No. 605 de 2019. MADS-IIAP.

El MADS informó que el Plan de Acción de 2019 incorporó los productos del Convenio 575 de 2017, celebrado con el IIAP por un valor de \$240.000.000, con el fin de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la construcción del Plan de Acción desde el punto de vista científico, técnico, comunitario y ambiental, como insumo para el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia y para la elaboración del Plan, entregando insumos para la formulación del Plan de Acción como:

- Línea base y fundamentación del problema.
- Estructuración de insumos para la construcción del Plan de Acción de la Orden Quinta de la Sentencia T-622 de 2016.
- Estructuración de metodología de participación con las comunidades.

### 2.3.1.2. Convenio Interadministrativo 580 de 2017

El Convenio 580 de 2017, suscrito el 28 de septiembre de 2017 entre MADS y el IIAP con el objeto de "*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para realizar la evaluación ambiental de la minería en los ríos Bebará y Bebaramá afluentes del río Atrato acorde con la realidad sociocultural y ecológica de la región*" por un valor de \$120.000.000.



Así las cosas, el Comité tiene conocimiento que los costos de la formulación del Plan de la Orden Quinta, sólo vía contratación con el IIAP, ascienden a la suma aproximada de mil cuatrocientos quince millones de pesos (\$1.415.000.00).

Sólo por vía de ejemplo, se mencionan los siguientes estudios, de los cuales este Comité aún no evidencia su incorporación y eficacia en la formulación y ejecución del plan de acción de la Orden Quinta.

- Dentro de la línea de ordenamiento territorial se contempla como actividad la actualización de determinantes ambientales, sin embargo, existe el documento de 217 páginas, denominado “determinantes ambientales para el ordenamiento territorial en el departamento del Chocó, elaborado mediante Convenio no. 001 del 2014 suscrito entre CODECHOCO y CORPOSOCIAL, terminado en mayo de 2016”, que actualiza las determinantes ambientales para los 30 municipios del departamento del Chocó con un costo de \$990.823.750.
- Adicionalmente, el Informe de Gestión 2016-2019 de CODECHOCO incluye un 30% de municipios asesorados o asistidos en la incorporación de las determinantes ambientales para la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial. Durante 2017 dicha Corporación le prestó asistencia técnica a las entidades territoriales de Carmen de Atrato, Condoto y Unión Panamericana.
- En el mismo sentido, en el marco del Convenio No. 031 de 2017 suscrito entre el IIAP-Ministerio de Relaciones Exteriores-Gobernación del Chocó, se realizó el documento “Análisis de Determinantes Ambientales - Insumos Técnicos para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamental el Chocó”.
- Del mismo modo, estudios como el “Plan Integral de Cambio Climático del Departamento del Chocó, Quibdó: Min Ambiente, IIAP 2015”, presentado en julio 19 de 2016 por el MADS, como una “herramienta fundamental para sacar adelante al departamento”, a través de seis programas y 32 líneas de trabajo, por sus implicaciones socioambientales, debe ser tenido en cuenta para la implementación del Plan, de cara a afrontar los problemas de contaminación que vive la cuenca del Atrato. No obstante, es pertinente señalar que no se conoce con precisión su estado de implementación o adopción.
- Finalmente, en el año 2012 mediante Convenio No. 182, suscrito entre el MADS y el IIAP, se elaboró un protocolo de restauración ecológica de áreas degradadas por minería a cielo abierto de oro y platino en el Chocó biogeográfico, el cual tiene plena aplicación, en razón a que, si bien las actividades mineras se han extendido, los parámetros y criterios técnicos de restauración ecológica son constantes.

## 2.4. HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN

En el numeral 8 del Plan de Acción se plantea la “*Hoja de Ruta para la Implementación*”, se organizan las acciones de acuerdo con la línea temática a la que pertenecen y según su periodo de inicio, el cual se divide en tres plazos: (i) corto plazo el periodo de tiempo entre el año 0 y el año 5, (ii) mediano plazo el periodo de tiempo entre el año 6 y el año 12 y (iii) largo plazo el periodo de tiempo entre el año 13 y el año 20.

Al respecto advierte el Comité que el carácter dinámico del Plan de Acción proyectado a 20 años requiere indicadores de resultado y es claro que las acciones pueden ser ajustadas a las externalidades que se presenten, respetando el planteamiento estratégico de esta carta de navegación; no obstante, los objetivos planteados para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Sentencia deben lograrse.

## 2.5. PRINCIPIO ORIENTADOR DE LA ORDEN QUINTA: Enfoque Biocultural

Con relación al análisis de bioculturalidad en el Plan de Acción de la Orden Quinta, la Corte Constitucional en la Sentencia T-622, afirma lo siguiente:

*“Los denominados derechos bioculturales, en su definición más simple, hacen referencia a los derechos que tienen las comunidades étnicas a administrar y a ejercer tutela de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su forma de vida con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad. En efecto, estos derechos resultan del reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente”.*

Como se puede observar, en el principio de bioculturalidad se consideran los derechos étnicos y la responsabilidad de las autoridades de salvaguardarlos en todos sus órdenes.

Cabe recordar que a los pueblos étnicos les asisten derechos de carácter especial, los cuales se recogen en los siguientes ejes temáticos: (i) Identidad cultural, (ii) Territorio y consulta previa, (iii) Autonomía y autodeterminación, (iv) Desarrollo propio, (v) participación e interlocución, (vi) Género, mujer, niñez, familia y generación, (vii) Paz y derechos humanos. “*Una visión alternativa de los derechos colectivos de las comunidades étnicas en relación con su entorno natural y cultural, que se ha denominado, derechos bioculturales*”, desarrollado conceptualmente en el capítulo 5 de la Sentencia T-622 de 2016.

El numeral 7.4. “GOBERNANZA AMBIENTAL DEL TERRITORIO”, del Plan de Acción Ambiental, considera los temas relacionados con el principio biocultural a través de cinco componentes: (i) Educación Ambiental, (ii) Participación ciudadana, (iii) Conflictos socio ambientales (iv) Fortalecimiento institucional, (v) Investigación participativa.

Este numeral describe que *“la gobernanza ambiental en la Cuenca hidrográfica del río Atrato se desarrolla en un contexto social en el que se vienen dando negociaciones, luchas, reivindicaciones y decisiones históricas, lo cual conlleva asumir desafíos sociales y ecológicos para la protección de los derechos bioculturales de las comunidades étnicas, el logro de prácticas sustentables, seguridad alimentaria, resiliencia fortalecida, profundización de la participación de gobiernos locales, comunitarios y actores institucionales, así como la justicia ambiental”*.

Adicionalmente, el Plan de Acción reconoce la prioridad del recurso hídrico como elemento fundamental para la gestión integrada de actores sociales, sectoriales e institucionales, con el territorio, esto “no solo en términos del uso si no en cuanto al significado que cada uno de ellos le da al recurso en su contexto” natural y cultural.

En la Tabla No. 4. Principio de bioculturalidad en el Plan de Acción Ambiental, se visibilizan los derechos bioculturales y Sub líneas del Plan de Acción Ambiental que los recogen.

Tabla No. 5 Principio de bioculturalidad en el Plan de Acción Ambiental

<b>Derecho biocultural</b>	<b>Sub líneas del Plan de Acción Ambiental que los recogen</b>
Identidad cultural	Educación ambiental Investigación participativa
Territorio y consulta previa	Consulta previa y Concertación.
Autonomía y autodeterminación	Fortalecimiento institucional
Desarrollo propio	Fortalecimiento institucional
Participación e interlocución	Participación Ciudadana Fortalecimiento institucional Investigación participativa
Género, mujer, niñez, familia y generación	Educación ambiental
Paz y derechos humanos	Conflictos socio ambientales

Observa el Comité de Seguimiento que el Plan de Acción contempla en forma detallada los elementos dirigidos a marcar la hoja de ruta encaminada a restablecer “Los denominados derechos bioculturales”, en su implementación a fin de restablecer los derechos que tienen las comunidades étnicas de administrar y de ejercer tutela de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su forma de vida, con base en la especial

relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad. Dichos elementos son los siguientes:

**Educación ambiental:** “(...) *la educación ambiental es un instrumento para la transformación social, la cual debe estar orientada hacia la formación de individuos cualificados en competencias para la participación y toma de decisiones relacionada con la gestión del agua*”. El Plan da un enfoque desde la realidad local, además destaca el entorno natural, social y cultural en el cual se desarrollan los individuos, evidenciando las formas de relacionamiento con su territorio. En ese entorno, la educación ambiental debe generar nuevas formas de relacionamiento con el agua, orientadas a construir valores tales como tolerancia, respeto por la diferencia, convivencia pacífica y participación.

Concluye el Plan que la educación ambiental implica una formación en la responsabilidad, íntimamente ligada a la ética ciudadana, lo cual le permitiría a las comunidades estar mejor informadas y formadas (para el saber, el saber hacer y el saber ser).

**Investigación participativa:** En la misma dirección de la propuesta para la educación ambiental, el Plan contempla que *“la investigación es un elemento importante para la transformación cultural y la generación de conocimiento y entre sus objetivos está analizar en profundidad la problemática y fundamentar las distintas propuestas para promover la conservación y uso sostenible del recurso”*. De igual manera, se destaca que el Programa Nacional de Cultura del Agua está dirigido a generar inclusión, el conocimiento y la visibilización del saber local en la gestión del recurso hídrico, a través de procesos de investigación comunitaria en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio: *“integrar el conocimiento científico con el conocimiento tradicional y local para el control y gestión de los ecosistemas como humedales, mares y bosques”*.

**Consulta previa y Concertación:** La jurisprudencia colombiana define la consulta previa como el derecho fundamental que tienen los pueblos étnicos, cada vez que se vaya a tomar una decisión que pueda afectarles directamente o cuando se pretenda realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios que puedan afectarles directamente, el cual *“tiene un carácter irrenunciable e implica obligaciones tanto al Estado como a los particulares”*. Para el Comité de Seguimiento, la concertación exigida en la Sentencia T-622 es una forma más elevada de la consulta previa, en tanto garantiza que la comunidad participe en las formas de garantía de sus propios derechos.

**Fortalecimiento institucional:** Esta sublínea se dirige al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la gestión pública, la articulación y armonización en la implementación de acciones de política pública de las entidades del orden nacional, regional y local y de las entidades y organizaciones comunitarias y étnicas existentes en el territorio, a través de: *“acciones y mecanismos de articulación para fortalecimiento de los gobiernos propios, la planificación en el control y monitoreo del recurso hídrico por parte de las autoridades ambientales, y la articulación entre*

*autoridad ambiental, comunidades y entes territoriales*". Además, asume el fortalecimiento de las comunidades étnicas como parte fundamental para el logro de la Gobernanza Ambiental del Territorio.

Se contempla la investigación como un elemento importante para la transformación cultural y la generación de conocimiento, de igual manera se destaca nuevamente el Programa Nacional de Cultura del Agua dirigido a generar inclusión, conocimiento y visibilización del saber local en la gestión del recurso hídrico, a través de procesos de investigación comunitaria en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

**Participación Ciudadana:** El Plan considera la participación como eje fundamental para el fortalecimiento de la gobernanza del agua en el territorio, entendida no solo como una simple acción de participar, sino como un acto de construir conjuntamente desde las diferentes cosmovisiones e intereses. La participación de todos los actores vinculados a la Sentencia garantiza que las comunidades étnicas ejerzan control, protección y administración de manera autónoma sobre sus territorios y recursos naturales de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones propias.

Participar es hacer parte de la "*información, la consulta, la iniciativa, la fiscalización, la concertación de las decisiones y de la gestión*" por ello, la participación debe entenderse no sólo como un derecho y un deber ciudadano, sino como un mecanismo que contribuye a la apropiación y el empoderamiento de las comunidades a través de elementos que aportan a la reflexión acerca del papel que cada uno cumple en las problemáticas asociadas al agua, generando de esta manera acuerdos y alternativas de solución.

**Conflictos socio ambientales:** En el marco del Plan de Acción Ambiental, la identificación, caracterización y manejo de los conflictos se abordaron específicamente para los conflictos socio ambientales, es decir, para aquellos que se generan como consecuencia de una problemática ambiental.

Por lo tanto, el abordaje y manejo de los conflictos socioambientales identificados en la cuenca del río Atrato por parte del MADS se hará desde la implementación de los enfoques de prevención y transformación de conflictos, a fin de desarrollar medidas, estrategias y acción que eviten o mitiguen la definitiva ocurrencia del problema ambiental, a saber:

- El enfoque de prevención busca evitar que los conflictos se expresen de manera violenta. Este abarca el conjunto de acciones emprendidas a corto, mediano y largo plazo.
- El enfoque de transformación no busca eliminar o controlar el conflicto, sino describir, entender y cambiar las causas que lo generan, integrando a los actores involucrados en la búsqueda de soluciones construidas conjuntamente, se centra en cambiar las realidades del presente y construir una visión futura acorde a las necesidades, sueños y realidades particulares.

En el marco de la Sentencia T-622 del 2016 la estrategia de manejo de conflictos por parte del MADS en articulación con el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, entes territoriales y demás entidades y actores responsables, es la de proveer a las comunidades étnicas y locales del río Atrato así como a las autoridades ambientales y territoriales de los departamentos de Chocó y Antioquia, herramientas de educación ambiental, participación y fortalecimiento comunitario para identificar, manejar y/o transformar los conflictos que surjan en torno al uso, accesibilidad y/o asequibilidad del recurso hídrico.

De otra parte, el Comité encuentra pertinente resaltar que el Plan de Acción Ambiental presentado por el MADS, tiene en cuenta las características y particularidades de los territorios y las comunidades, de cara a que se garantice la sostenibilidad socio-ambiental de estos, así como la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural.

En ese orden de ideas, se analizarán en el Plan de Acción de la Orden Quinta, sus objetivos, problemáticas encontradas, actores que participaron y metodología, la forma en que se visibilizan las dinámicas regionales, la diversidad y las particularidades de los territorios afectados por el ejercicio de la actividad extractiva ilegal, que ha generado múltiples impactos sociales, ambientales y económicos.

El MADS a través del Plan de Acción, en procura de garantizar el enfoque territorial pretende desarrollar diferentes acciones *“dentro de la cuenca del río Atrato que comprende una unidad de territorio donde las aguas fluyen naturalmente en un sistema interconectado que tiene al río Atrato como eje integrador y en el cual interactúan uno o varios elementos biofísicos, socioeconómicos y culturales”*.

El Plan de Acción determina que *“el ordenamiento territorial es un proceso que debe incluir directamente a las comunidades étnicas del territorio”*, entendido éste como el lugar donde realizan sus actividades diarias, sus usos, costumbres y tradiciones propias, que a la vez comprende los ámbitos natural, espacial, económico, político e histórico.

Como resultado del ejercicio desarrollado en territorio, fue posible evidenciar las problemáticas asociadas a las líneas estratégicas establecidas para la implementación del Plan, como se muestra en la Tabla No. 5. Problemas encontrados en la cuenca Alta y Media.

Tabla No. 6 Problemáticas encontradas en las cuencas Alta y Media

	<b>Línea Estratégica</b>	<b>Problemáticas encontradas</b>	<b>Causas</b>	<b>Consecuencias</b>
<b>CUENCA ALTA</b>	Mejoramiento de calidad ambiental	Vertimientos directos	Baja cobertura de sistemas de alcantarillado, falta de plantas de tratamiento y manejo inadecuado de	Afectación de la calidad de fuentes hídricas, la ecología de especies ícticas y el equilibrio ecológico.

			residuos generados por los sistemas de producción.	
		Prácticas mineras inadecuadas y uso de mercurio.	Falta de implementación de planes de gestión ambiental, minería ilegal, falta de articulación institucional y desconocimiento de las comunidades locales en procesos de investigación en materia ambiental en el territorio.	Contaminación del recurso hídrico, contaminación del suelo y afectación a la salud humana.
		Sedimentación de fuentes hídricas.	Procesos extractivos y tala	Grandes cantidades de sedimentos.
	Planificación y ordenamiento ambiental del territorio	Mal estado de acueductos urbanos y rurales, falta de rellenos sanitarios y gestión inadecuada de residuos sólidos, ausencia de planes de manejo forestal, tala indiscriminada.	Falta de herramientas de ordenamiento de la cuenca del río Atrato.	Desequilibrio entre el aprovechamiento social y económico de los recursos.
	Producción sostenible	Desconocimiento de los negocios verdes y sus beneficios, falta de recursos financieros que permitan aumentar la producción, deficiente cadena de comercialización, falta de apoyo para desarrollar actividad agrícola tecnificada.	Falta de, educación, iniciativas, emprendimiento y apoyo financiero.	Poca productividad agrícola, escasez de recursos económicos.
	Gobernanza ambiental del territorio	Falta de garantía de los derechos ambientales y bioculturales, conflictos territoriales, desactualización de reglamentos internos territoriales y desconocimiento de las autoridades	Desconocimiento de los instrumentos e instancias de participación	Falta de articulación con las comunidades en procesos investigativos en materia ambiental en forma activa.

		étnicas, pérdida de autonomía de las autoridades tradicionales, presencia de actores armados y actividades de minería ilegal mecanizada.		
<b>CUENCA MEDIA</b>	Mejoramiento de calidad ambiental	Vertimiento de aguas residuales, contaminación por residuos sólidos, sedimentación de cuerpos de agua, Deforestación por minería y contaminación hídrica por metales pesados y combustibles.	Falta de, plantas de tratamiento de aguas residuales y rellenos sanitarios, limpieza de ríos y ciénagas, implementación de PGIRS y ausencia de control ambiental.	Contaminación y sedimentación del recurso hídrico y deforestación.
	Planificación y ordenamiento ambiental del territorio.	Inundaciones, erosión, carencia de vías terrestres, <b>falta de ordenación forestal</b> <sup>21</sup> , extinción de especies forestales, ausencia de saneamiento básico y agua potable, deforestación por siembra de cultivos ilícitos,	Falta de articulación entre entes territoriales y comunidades étnicas en la construcción de instrumentos de planificación territorial. Falta de interconexión eléctrica y carencia de instrumentos de ordenación del recurso hídrico. <b>Falta de ordenación forestal</b>	Inconvenientes e impactos para las comunidades. Afectación a la salud humana y a la seguridad alimentaria, así como generación de inseguridad.
	Producción sostenible	Falta de proyectos productivos agrícolas, pecuarios y forestales, carencia de asistencia técnica, ausencia de encadenamiento productivo, falta de emprendimientos,	Aprovechamiento forestal incontrolado y extracción ilícita de minerales.	Ausencia de control ambiental por parte de autoridades competentes y falta de alternativas productivas sostenibles y formalización minera.

<sup>21</sup> Cabe señalar que en la cuenca media se argumenta como problemática la “**falta de ordenación forestal**” sin embargo, el Comité tiene conocimiento que el departamento del Chocó tiene ordenación forestal al 100%, según lo informado por Codechocó. Esta situación nos permite inferir que cuando se discutió este tema no hubo participación gubernamental que aclarara el tema ante las comunidades.



		Uso de agroquímicos en cultivos, falta de políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria.		
	Gobernanza ambiental del territorio	Extinción y agotamiento incontrolado de especies forestales: wino, choiba, chachajo, truntago, cairita, roble, abarco, algarrobo y noanamo;	Falta de modelos pedagógicos de educación ambiental, carencia de políticas públicas de educación ambiental, ausencia de apoyo institucional a las comunidades étnicas, escasa participación de la mujer en temas de interés, falta de espacios de participación efectiva, falta de reconocimiento y fortalecimiento de gobiernos propios. Falta de control ambiental en los territorios.	Afectación de la dinámica ecológica de los bosques; conflictos por delimitación de predios. Afectación de bosques y graves consecuencias para la conservación de la cuenca y dinámicas productivas de las comunidades.

## 2.6. ACERCA DE LA VISIÓN DEL CUERPO COLEGIADO DE GUARDIANES DEL ATRATO SOBRE EL DESARROLLO DE LO ORDENADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL NUMERAL QUINTO<sup>22</sup>

El Cuerpo Colegiado de Guardianes del Atrato envió al Comité de Seguimiento el documento con referencia *“avances en el cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016”* en el cual plasman su visión sobre el balance en la implementación del fallo, *“desde nuestra óptica comunitaria y territorial”*.

Frente a la Orden Quinta señalan como preocupante *“el que haya tardado casi año y medio la fase de alistamiento para poder proceder a su cumplimiento efectivo, pues desde la notificación del fallo en junio de 2017 hasta finales de 2018, los avances eran mínimos”*, de igual forma hicieron referencia a que, en la primera etapa, las acciones desarticuladas del Ministerio de Ambiente produjeron un daño al proceso, ya que *“se estaban desconociendo sus dos principios rectores: la construcción colectiva con las comunidades y la articulación interinstitucional”*.

<sup>22</sup> Documento con referencia *“avances en el cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016”* enviado por el Cuerpo Colegiado de Guardianes del Atrato al Comité de Seguimiento el 15 de enero de 2020.

Sin embargo, con el cambio de Gobierno (a finales del 2018), la articulación se hizo efectiva, tanto así, que los Guardianes comunitarios reconocen que es la Orden Quinta, en la que más se ha avanzado en materia de construcción colectiva, *“ejemplificando que los mandatos trazados por la Corte Constitucional frente la forma de hacer política pública para los territorios, no solo son posibles, sino son mucho más efectivos”*, no obstante, reconocen que es un proceso susceptible de mejora.

Adicionalmente, resaltan como un logro los siguientes productos: i) la estrategia de comunicación educativa de la sentencia desde el enfoque biocultural, ii) la estrategia de participación efectiva, iii) el protocolo de relacionamiento en territorio para el debido respeto del enfoque biocultural.

Finalmente, el Cuerpo de Guardianes Comunitarios resalta, el rol de acompañamiento del Comité de Seguimiento, así como los aportes hechos por los miembros del equipo asesor y del panel de expertos<sup>23</sup>.

## **2.7. CONCEPTO DE LA OFICINA EN COLOMBIA DE LA ALTA COMISIONADA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS**

La ONU como integrante del Panel de Expertos, remitió al Comité de seguimiento el análisis al Plan de acción, presentado por el MADS, en cumplimiento a la Orden Quinta. Este análisis se hace desde una perspectiva de enfoque de derechos humanos, planteando finalmente observaciones y sugerencias.

Además, destaca que el Plan observa las normas y estándares internacionales relativos a la protección de los derechos humanos de los sujetos afectados, tales como: pueblos étnicos, mujeres, comunidades campesinas y el propio río Atrato.

En las observaciones, este organismo internacional plantea el reto de articulación de la institucionalidad con un enfoque biocultural.

Además manifiesta que el Plan contiene los enfoques de derechos humanos, de participación y biocultural, e identifica 13 categorías más de enfoques, no todos articulados con el enfoque biocultural que recomienda la Corte, estos son: (i) Enfoque sistémico, (ii) Enfoque diferencial, (iii) Enfoque incluyente y diferencial, (iv) Enfoque eco sistémico, (v) Enfoque de paisaje, (vi) Enfoque rural, (vii) Enfoque de ciclo de vida, (viii) Enfoque de economía circular, (ix) Enfoque ambiental y forestal, (x) Enfoque de prevención y transformación de conflictos, (xi) Enfoque étnico, (xii) Enfoque del cuidado de manejo del río y (xiii) Enfoque de acción participativa con las comunidades.

---

<sup>23</sup> *“Tal es el caso de la Universidad Javeriana, la Universidad de Antioquia, la Clínica Jurídica de la Universidad de los Andes, las universidades de Glasgow, Nottingham y Portsmouth del Reino Unido, el Instituto Humboldt, y la UTCH e IIAP como actores locales”.*

Asimismo, recomienda la manera de abordar el enfoque de derechos humanos desde la particularidad de los actores y el escenario y contexto sobre el cual actuará el Plan de acción.

Respecto al enfoque de derechos humanos, señala la Organización de Naciones Unidas que este “permite también establecer categorías, parámetros e indicadores de seguimiento diferenciados en los procesos de reparación, de acuerdo con los sujetos de derecho y los estándares internacionales para otros derechos relacionados, como los Derechos Económicos Sociales y Culturales, al agua y los derechos relativos al ambiente”.

En lo referente al enfoque de género, recomienda incluirlo en los principios rectores del plan de acción. De igual forma, en los aspectos normativos y medioambientales, sugiere incluir las obligaciones del Estado de prevenir daños ambientales, señalar expresamente que se busca garantizar los derechos de acceso a la información, participación y acceso a justicia en asuntos medio ambientales, incluir en el Plan a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, un desarrollo específico de los ODS, avanzar a un desarrollo concreto del Convenio de Minamata sobre el mercurio y corregir una afirmación en el capítulo de salud y medicina tradicional.

Finalmente, frente a los derechos colectivos de los pueblos (mejoramiento de calidad ambiental, gobernanza ambiental y participación ciudadana), recomienda incluir una línea específica sobre restablecimiento y recuperación de áreas productivas que sostienen la autonomía alimentaria de las comunidades rivereñas, incluir las bases del derecho a la autonomía en temas como saneamiento ambiental y el concepto las responsabilidades y deberes de los pueblos étnicos en la conservación de la calidad ambiental en sus territorios e incluir el derecho a la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes expresado como el derecho a la consulta y el consentimiento previo libre e informado de acuerdo con los estándares internacionales del derecho a la participación de estos sujetos de especial protección.

Una vez revisados las consideraciones y sugerencias de la ONU y, teniendo en cuenta su relevancia, el documento será puesto en conocimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, a fin de que se acoja en la implementación del Plan. Ver Anexo No.3.

## **2.8. INFORME TÉCNICO DE EXPERTOS UNIVERSIDAD GRAN COLOMBIA**

En desarrollo del rol asignado por la Corte Constitucional a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República, se ha contado con el valioso acompañamiento del Panel de Expertos creado para el efecto por la orden novena de la sentencia de la referencia, siendo esta oportunidad tan preponderante, dada la firma del Plan de Acción de la Orden

Quinta, la Universidad Gran Colombia, ha generado su Informe Técnico de Expertos, a través del Observatorio de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, en aras de que sean tenidas en cuenta por el evaluador de instancia, y a fin de continuar con el efecto útil de la más nutrida participación de la academia en esta Sentencia. (ver Informe Anexo No.3 Informe Técnico)

## **2.9. CONCEPTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO SOBRE LA ORDEN QUINTA**

1) Llama la atención del Comité que al cierre de este Informe no es claro, cómo y cuándo se va a llevar cabo: i) la etapa final de edición del documento “PLAN DE ACCIÓN AMBIENTAL CUMPLIMIENTO A LA ORDEN QUINTA - SENTENCIA T-622 DE 2016”, ii) la construcción del Plan de trabajo para el 2020, iii) la primera fase de la implementación del Plan. Al respecto el Comité de Seguimiento, en el marco de la Tercera Audiencia de Seguimiento a la Sentencia<sup>24</sup>, indagó al Ministerio de Ambiente sobre los puntos anteriormente descritos, a lo que la Dirección de Recurso Hídrico, respondió que serían abordados en el marco de la siguiente Comisión de Guardianes del Río, programada para mediados de abril, sobre lo cual, el Comité solicitó a la Comisión de Guardianes<sup>25</sup> que citará a dicha sesión de forma perentoria para máximo el 15 de marzo, de forma tal que puedan incidir en la construcción de la formulación de la política pública a través de los planes de desarrollo de las Gobernaciones de Antioquía y Chocó y de las Alcaldías.

2) Teniendo en cuenta que el documento titulado “Plan de Acción Dic 2019” se encuentra en etapa de revisión de estilo y ha sido objeto de algunos comentarios por parte de los Guardianes Comunitarios, este Comité entiende que el proceso de construcción del Plan, no concluyó con el acto de protocolización del 21 de diciembre<sup>26</sup>, razón por la cual esperamos que la Comisión de Guardianes entregue el documento final, revisado y aprobado por las dos instancias, lo más pronto posible.

3) Las acciones desarrolladas para garantizar la participación, permiten hacer una reflexión sobre el uso de los recursos económicos invertidos y los resultados de la labor de formulación del Plan de Acción de la Orden Quinta, ya que un escenario muy favorable de este proceso, hubiera sido que los recursos destinados a la formulación del Plan y los espacios de participación, integraran no solo los procesos de sensibilización y construcción con las comunidades ribereñas sino, además el desarrollo de acciones que aportaran a la solución efectiva de algunas de las problemáticas, con el fin de incentivar el proceso mediante “*victorias tempranas*”<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Realizada en Quibdó el 5 de marzo de 2020.

<sup>25</sup> De forma verbal, en el marco de la Tercera Audiencia de Seguimiento a la sentencia T- 622.

<sup>26</sup> Fecha en la cual se hizo un acto en el que dicho documento fue presentado por la Comisión de Guardianes, en cabeza del señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el doctor Ricardo Lozano.

<sup>27</sup> Reflexión del doctor Mauricio Cabrera Leal, experto miembro del Panel en el marco de la última reunión de Panel de Expertos.

que aportaran a la credibilidad en la institucionalidad y apropiación de lo señalado en la Sentencia.

4) Se hace necesario, establecer canales de seguimiento a la gestión y desarrollo del proceso de participación en la cuenca, atendiendo a criterios e indicadores que apunten al alcance de los objetivos del Plan.

5) Es necesario iniciar de manera perentoria con la implementación del Plan de Acción, en ese sentido en el marco de la protocolización del mismo, el 21 de diciembre de 2019, la Procuraduría General de la Nación en nombre del Comité de Seguimiento solicitó acciones puntuales, que se estableciera una ruta clara, con proyectos específicos, acciones, responsables y cronograma para la ejecución del mismo, lo cual fue reiterado en la Tercera Audiencia de seguimiento convocada por el Comité el 5 de marzo de 2020 en Quibdó.

6) Se destaca que la construcción del Plan fue conjuntamente con las comunidades, sin embargo, hizo falta mayor representatividad de los líderes indígenas y sus resguardos, situación que esperamos que el Ministerio de Ambiente resuelva. De igual forma, para la implementación y la ejecución del mismo se debe:

(i) Asegurar una mayor participación de las organizaciones indígenas, de ser necesario se debe deliberar y decidir una forma de representación y guardianía para la sentencia, que no sea monolítica porque hace débil y vulnerable tal liderazgo.

(ii) Abrir espacio a otras formas ciudadanas y comunitarias de participación de no étnicos y no accionantes, como medios de comunicación, cooperantes, sector productivo, academia; gremios de pescadores, de mujeres, juntas comunales, conforme lo demanda la gobernanza participativa por el río Atrato.

7) Advierte el Comité de Seguimiento que en lo relativo a la continuidad del Plan de Acción, no se observa garantía de culminación de los programas, proyectos y/o acciones, conforme se expuso en las diferentes Mesas técnicas de aprobación del Plan, destacándose las siguientes:

(i) El Plan no prevé la financiación completa para los programas, proyectos y/o acciones formulados.

(ii) El Plan no indica la manera como el Departamento Nacional de Planeación aborda el cumplimiento de la sentencia, ello implica que se desconoce el real aporte desde el nivel nacional para su implementación.

(iii) La inclusión de los planes de vida y de etnodesarrollo de las comunidades, en la fase de implementación es de vital importancia y debe motivar a que desde el Gobierno se garantice su financiación.

(iv) La hoja de ruta de implementación es deficiente, en razón a que las actividades propuestas no se articularon con los planes de desarrollo territoriales, ni con los planes de acción de las Corporaciones Autónomas.

(v) La aprobación del Plan coincide con la transición de los Gobiernos municipal y departamental y de las Corporaciones Autónomas, lo que exige que la Comisión de Guardianes y la CICH actúen en forma ágil para incidir en tales instrumentos y garantizar que las actividades sean incluidas en los planes de desarrollo de tales entidades, elegidos para iniciar periodo a partir del 2020.

Esta labor requiere de manera urgente la conformación de mesas de trabajo tripartitas (autoridades territoriales, nacionales y comunidades) para implementar el Plan de Acción e incluir las acciones, planes y programas del mismo (bajo los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad) en los planes de desarrollo departamentales y municipales y de las autoridades ambientales, claramente articuladas con el Plan Nacional de Desarrollo, tal como lo exige la Sentencia T-622 de 2016), garantizando así la autonomía de las entidades territoriales.

(vi) Así como la formulación del Plan de Acción de la Orden Quinta, fue concertada con la comunidad en razón al carácter de la Sentencia, también deben serlo su implementación y su ejecución. Por tanto, en el transcurso de los 20 años definidos para tal fin, las comunidades y entidades, deben generar dialógicamente acciones de evaluación, ajuste, análisis de resultados y mejoramiento del mismo, de acuerdo con los hallazgos y resultados obtenidos.

8) El Comité considera fundamental que Ministerio de Ambiente y la CICH atiendan los requerimientos del Cuerpo Colegiado de Guardianes del Río, relacionados con los siguientes aspectos:

(i) La definición del cronograma de reuniones concertadas para la implementación del Plan<sup>28</sup>.

(ii) La armonización de las demás órdenes de la Sentencia con el Plan de Acción de la Orden Quinta, en razón a las tensiones que se generan en especial derivados de las órdenes sexta, séptima y once.

(iii) Se garantice la implementación del Plan dirigido al cumplimiento de la Sentencia.

9) Observa el Comité que el Plan no propone acciones en la cuenca Baja con respecto a la problemática evidenciada en la Tabla 5. *Problemáticas encontradas en las cuencas Alta y Media*. Frente a la cuenca media se argumenta como

---

<sup>28</sup> Lo cual también fue solicitado por este Comité.

problemática la “*falta de ordenación forestal*” sin embargo, el Comité tiene conocimiento que el departamento del Chocó tiene ordenación forestal al 100%, según lo informado por CODECHOCÓ. Esta situación nos permite inferir que cuando se discutió este tema no hubo participación gubernamental que lo aclarara.

10) Adicionalmente, el Comité resalta la especial relevancia de la articulación del nivel nacional, regional y local, la cual juega un papel preponderante, configurándose como un instrumento del Estado no sólo para ejercer control sobre el territorio, sino para orientar un determinado modelo de desarrollo que beneficie a las comunidades asentadas en la cuenca del río Atrato.

12) Es necesario recoger todos los elementos del marco estratégico bajo un título o capítulo y la forma cómo se relacionan entre sí, conforme sugirió el Comité en la Mesa Técnica del 27 de noviembre de 2019.

13) Se recomienda al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, acoger las sugerencias efectuadas por la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, respecto a los enfoques biocultural, de derechos humanos y de participación.

### 3. ORDEN SEXTA<sup>29</sup>

Objeto: “*Plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento de Chocó*”.

Obligados: el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional a través de la Unidad contra la Minería Ilegal, el Ejército Nacional de Colombia, la Fiscalía General de la Nación,

---

<sup>29</sup> “**SEXTO.- ORDENAR** al Ministerio de Defensa, a la Policía Nacional - Unidad contra la Minería Ilegal, al Ejército Nacional de Colombia, a la Fiscalía General de la Nación, a las gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios demandados, en conjunto con las comunidades étnicas accionantes y con el acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, que diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un **plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento de Chocó**. En este sentido, la Corte reitera que es obligación del Estado colombiano judicializar y erradicar definitivamente toda actividad minera ilegal que se realice en el país.

*Las acciones antes referidas deberán incluir la incautación y neutralización de las dragas -y en general de la maquinaria utilizada en estas labores-, la restricción y prohibición del tránsito de insumos como combustible y sustancias químicas asociadas (mercurio, cianuro) y la judicialización de las personas y organizaciones responsables. Asimismo, este proceso estará acompañado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que tenga que ver con la situación de extranjeros que realicen actividades de minería ilegal.*

*Por último, estas medidas deberán incluir indicadores claros y precisos que permitan realizar una evaluación y seguimiento eficaz a las medidas adoptadas.”*

las gobernaciones de Chocó y Antioquia y los municipios demandados, en conjunto con las comunidades étnicas accionantes y Ministerio de Relaciones Exteriores.

Área de influencia: El Río Atrato, sus afluentes y el departamento del Chocó.

Condiciones inherentes a la orden: *i)* Incautar y neutralizar dragas y maquinaria, *ii)* Restringir y prohibir el tránsito de insumos como combustible y químicos asociados como mercurio y cianuro, *iii)* Judicializar personas y organizaciones, *iv)* Diseñar indicadores de seguimiento y de evaluación del plan.

Plazo: seis meses contados a partir de la notificación de la Sentencia efectuada el 5 de junio de 2017.

En este capítulo se da cuenta del seguimiento al desarrollo de la Orden Sexta, que tiene por objeto neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal en el río Atrato y sus afluentes, y en el departamento de Chocó.

### **3.1. ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN SEXTA**

La Orden Sexta, como se ha expresado reiteradamente, contiene una instrucción de integración de más de 8 entidades, nacionales y municipales que deben aprestar y concentrar su institucionalidad para el diseño de un Plan de Acción orientado a erradicar la minería ilegal a lo largo del río Atrato.

El estado previo, identificado en el reporte No. 4 de la Orden Sexta, evaluó las actuaciones de las entidades competentes, identificado el acercamiento de las mesas, lideradas por el Sector Central, en diversos frentes: *i)* sede legislativa, *ii)* sede diplomática (cooperación binacional) para neutralizar la minería, *iii)* actuaciones operacionales de interdicción de maquinaria y autores materiales, y *iv)* nivel de gobernanza reportada en actuaciones de alineación administrativa con niveles nacionales y territoriales descentralizados.

En esta oportunidad, el Comité de Seguimiento evalúa el resultado de las entrevistas con el sector Líder de la Orden (Ministerio de Defensa) y de la información reportada para el efecto, partiendo de la ya identificada situación sobre la existencia de un Plan de Acción representativo para la Orden Sexta; consideración que fue evaluada previamente por esta instancia al tenor de las siguientes palabras:

“Dicha planificación generó una respuesta cuyos ejes, en su componente no reservado, ha conocido el Comité de Seguimiento como líneas principales del CRE-*i:* jurídica, inteligencia y judicialización, operaciones y cooperación y desarrollo.

A partir de este conocimiento se ha generado una constante evaluación del statu quo presentado en dicha oportunidad, concluyendo de cara al Plan exigido en la Orden Sexta la consonancia constitucional del mismo en cuanto el plazo constitucional, frente a la participación de los demás sujetos pasivos de la orden [en



conjunto con las Gobernaciones de Chocó y Antioquia y los municipios accionados] se echó de menos, sin embargo en aquella evaluación el rol activo de municipios demandados dentro de la formulación de los planes para erradicar la minería ilegal.

Adicionalmente, mostró el sector Defensa la generación y promoción de instancias de comunicación de alto nivel para la formulación de política pública representado en el Consejo Superior de Minería y el acceso a una herramienta de acceso a la información ante la evidencia de falta de claridad sobre las normas que regulan el fenómeno de la ilegalidad” (Informe 4. Comité de Seguimiento).

Dicho lo anterior, se consideran los avances presentados en la implementación de lo ordenado por la Corte Constitucional en lo que atañe a la orden de creación de un plan para erradicar y neutralizar la minería, se han dado, además de la propuesta del Plan de Acción “*Yo me Comprometo*”, actuaciones lideradas por el sector Defensa, referentes a los siguientes aspectos:

i. Normativa interna al sector con el fin de articular actuaciones de las Fuerzas Militares, el Ejército, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa. Este acto expedido como Directiva 24 de 2019, traduce la puesta en práctica de un principio de coordinación con vocación de permanencia, de observación obligatoria por las entidades responsables del cumplimiento de la Orden VI.

ii. La coherencia de este instrumento interno de auto regulación; el cual cuenta con fecha reciente de expedición (septiembre de 2019) favorece la finalidad de alinear las actuaciones de las instituciones factibles de dicha coordinación, por vía de sus comandancias para aplicar Plan de Acción. Esta articulación está prevista para generar sinergias entre las instancias del sector, a nivel nacional y a niveles departamentales (Chocó y Antioquía), y da cuenta de una motivación fundamentada en los resultados de la construcción del CRE-í en el que participaron todos los entes vinculados. Esta articulación, deberá ser refrendada en la práctica y medición de los indicadores, que, no teniendo carácter de reservados, evidencien dicha articulación.

iii. El campo de acción de la norma interna de carácter permanente, enfoca todos los esfuerzos al cumplimiento exclusivo de la Sentencia T-622 de 2017, con lo cual reporta coherencia con la finalidad del Plan disgregado en sus diversas etapas, punto en el que es preciso aclarar que este Comité de Seguimiento no tiene acceso a todas las articulaciones y elementos del plan, y en dicha medida, se ha evaluado su fase preparatoria.

iv. La directriz normativa, desarrolla los parámetros jurídicos, de resultados, de inteligencia, operacional, y operativos diseñados por el instrumento de planificación entregado a la H. Corte Constitucional, cuya efectividad está sometida a la propia evaluación de los indicadores que contiene el mismo, y que, a la fecha del cierre de recepción de información, no cuenta con medición reportada.

v. La expresión de lo reportado mediante el Plan “*Yo me comprometo*”, presenta orientaciones de acción en diversos frentes: estratégico liderada por Sector Defensa, identificación de riesgos en la estabilidad y la seguridad del territorio, identificación de instancias de coordinación con cada una de las fuerzas de Sector, orientación de acción regional, con sede en el Departamento del Chocó, así como un mecanismo de auto regulación en la presentación periódica de informes a la instancia de seguimiento.

Sin embargo, dado que lo desarrollado y contenido en la presente orden debe ser integrado y evaluado mediante un sistema de indicadores, por el mismo carácter reservado de estos, no es posible generar una valoración adicional que coincida con la posibilidad de medir los efectos reales de la Orden en el territorio, en cuanto: pertinencia, oportunidad, nivel de participación, sensibilidad y costo. Reconoce este Comité de Seguimiento la elaboración en tiempo y correspondencia de los principales indicadores contenidos en la Orden VI, sin embargo, como ha sido expresado por los Guardianes, se carece aún de un mecanismo que garantice la rendición de cuentas en función de los verbos rectores de lo ordenado por la Corte, sobre los efectos de cumplimiento de la orden de erradicar y neutralizar la maquinaria en la cuenca del río Atrato.

vi. Información de línea base para la toma de decisiones. La instrucción impartida y que articulara la Orden VI, con todos los actores institucionales, contempla como insumo para la toma de decisiones evidencias Información histórica mediante el análisis de variables como Potencial Minero, actividad que es alimentada desde el relacionamiento con el Ministerio de Minas y Energía a través del Comité de Revisión Estratégica Integral.

### **3.2. ARTICULACIÓN DE LAS ENTIDADES RESPONSABLES DE LA ORDEN**

La articulación de esta Orden a través de las demás entidades del sector se refleja en los esquemas diseñados a partir del CRE-i, de la cual se dejó constancia en el informe previo remitido a la H. Corte Constitucional y al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

Se da cuenta de un ejercicio de construcción con participación de 25 entidades involucradas en el cumplimiento de la Orden judicial: Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Justicia, Ministerio de Interior, Agencia Nacional de Minería, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Unidad de Información y Análisis Financiero, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, y Corporaciones.

Reiterada ha sido la afirmación de este Comité y Guardianes sobre la necesidad de que se deben superar las fases de socialización, para incluir las de concertación. Ha sido un debate insistente, y se ha evaluado, y sometido a juicio de los jueces competentes la valoración del nivel de gobernanza que requiere una orden asociada a la seguridad del territorio.

La articulación de las entidades vinculadas para dar cumplimiento a la Orden Sexta se ha dado a partir de la instancia de articulación del CRE-i, que sesiona desde el año 2017; y actualmente sesiona incidentalmente, y cuenta con el reto de incluir activamente a los nuevos gobernadores con compromisos frente a la sentencia T-622-2017.

De otro lado, adicional a las articulaciones exigidas para esta Orden Sexta con las entidades del sector público, la información obtenida en el seguimiento da cuenta de resultados de articulación con sistemas de información del sector comercial para evaluar y controlar la cantidad de combustible que circula en la jurisdicción, con el fin de impactar los insumos que facilitan la minería mediante dragas. Los cálculos no han sido entregados a la fecha y formarían parte de los insumos para la toma de decisiones.

De cara a la requerida articulación, los insumos que se obtengan del trabajo obtenido por los diversos actores, son canalizados a través de instrumentos normativos, cuyo primer resultado son las directivas permanentes y el Proyecto de Ley recientemente anunciado por el Gobierno en enero de 2020, sin embargo, los resultados de este capítulo, cuya dependencia está atada a los normales procesos legislativos, cuenta con varios intentos como los registrados adelante y fueron archivados en cada legislatura, que representan un desafío para el Gobierno, y un compromiso para el Legislativo de hacerse parte de este proceso de regulación.

Proyecto de Ley “Por medio del cual se dictan medidas para el control de los bienes utilizados en la explotación ilícita de minerales y se establece su utilidad social [Control de los bienes utilizados en minería ilegal]” año 2018.

Proyecto de Ley “Por medio de la cual se establecen disposiciones para controlar la explotación ilícita en yacimientos mineros y se dictan otras disposiciones. [Explotación ilícita en yacimientos mineros, minería ilegal]” año 2018.

Proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifican el Código Penal Ley 599 de 2000, la Ley del Procedimiento Sancionatorio Ambiental - Ley 1333 de 2009 y el Código Nacional de Tránsito Ley 769 de 2002, con el fin de adoptar medidas eficaces para la protección del medio ambiente y para combatir el desarrollo de actividades mineras sin los permisos y requisitos previstos en la ley. [Minería ilegal]” año 2013.

### **3.2.1. Gobernación de Antioquía**

El Departamento de Antioquia, a través de su Secretaría de Gobierno recoge todas las actuaciones adelantadas desde la notificación de la Sentencia, y enfatiza en la asignación presupuestal que se ha hecho en fortalecimiento institucional de la Policía en Municipio de Murindó, y la asignación de \$90.000.000 destinados a Fuerza de Tarea contra Narcotráfico con sede en Turbo, como forma de control territorial sobre dicha jurisdicción.

Sin embargo, y como consta en su informe, la Gobernación de Antioquía evidencia la alineación con municipios, pero persiste la situación de ausencia de información que dé cuenta concreta sobre cómo se evidencia el mayor control desde Antioquia como el mayor escenario de insumos y comercialización de oro.

### **3.3. CONCEPTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO FRENTE A LA ARTICULACIÓN DEL SECTOR DEFENSA**

En la situación actual, el escenario normativo cuenta con la Política de Defensa y Seguridad –PDS- para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, que determinó como objetivo estratégico el de preservar los recursos naturales, considerándolos como activo estratégico de la Nación. Lo cual implica que tanto formulación, como diseño, e implementación de este PDS recoja como instrumento superior de gestión pública, las características de construcción colectiva, objetivos de erradicación y neutralización, expresados en la jurisprudencia sentada a partir de la Tutela T-622-2016, ya que siendo valorados los recursos naturales como un activo estratégico de la nación, las bases de dicha valoración están siendo generadas a partir de los ejercicios colectivos y técnicos surtidos en el cumplimiento de todas las ordenes constitucionales.

De otro lado, las acciones de articulación del Sector Defensa, se han dado, como lo manifiesta el Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, en la fase de diseño con las entidades mencionadas, y con respecto al cuerpo de Guardianes, lo han diseñado a partir de instrumentos de interlocución, (Oficio No. OF119-106572 MDN-DVPAIDSPI) dado el carácter reservado de las actuaciones desplegadas en esta orden.

Especial mención, requiere la situación de la llamada interlocución con los Guardianes del Río. Evidencia el Ministerio de Defensa que desde el 2 de julio de 2019 se surtió articulación con representantes del Cuerpo de Guardianes con el fin de coordinar lo correspondiente con la realización de la providencia constitucional. Siendo reiterada esta comunicación el día 16 de septiembre de 2019, manifestando que a la fecha de reporte no se contaba con respuesta por parte del Cuerpo de Guardianes.

Precisa esa instancia de seguimiento la trascendencia de que todas las partes convocadas al cumplimiento de la sentencia faciliten las condiciones para que esto sea posible, y dicha responsabilidad se surta como un requisito de colaboración exitosa; frente a lo que los Entes de Control y la Defensoría prestarán los oficios que favorezcan la interlocución.

De otro lado el resultado de tal articulación, es una constante que debe ser presentada en las fases operacionales y de estrategia con carteras como Ministerio de Minas y Energía, Fiscalía General de la Nación y deberá evidenciar un reto inmediatamente vigente con la posesión de los nuevos alcaldes, directores de corporaciones autónomas regionales y gobernaciones.

Esta Orden Sexta, como las demás, debe ser interpretada y hacer extensiva la inclusión de su mandato al Ministerio de Minas y Energía, que por artículo 13 del Decreto 381 de 2012 tiene la función designada para coordinar acciones con entidades de la rama ejecutiva para el control a la explotación ilícita de minerales. Este Ministerio ha participado en las mesas asignadas mediante la activación del CRE-i, no obstante, el liderazgo para priorizar los aspectos de control de minería ilegal debe ser reclamado directamente a una articulación mayor, y fortalecimiento de su rol a través del acercamiento con comunidades.

### **3.4. VISION DE LOS GUARDIANES COMUNITARIOS DEL RÍO RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES**

El Cuerpo Colegiado de Guardianes es una de las instancias que está dispuesta como mecanismo constitucional para generar la gobernanza en el territorio y el nivel central, por esta razón sus reflexiones aportan insumos de alto valor para la evaluación del avance de cada orden.

En esta oportunidad, los Guardianes reiteran su posición sobre los efectos de las políticas planificadas para erradicar la minería ilegal del río Atrato y su distanciamiento de las necesidades de las comunidades y el territorio; fundamentando sus razones en que, por el carácter reservado de la construcción del Plan no se logran tener en cuenta en los operativos de destrucción, la necesidad de diferenciar la minería ilegal mecanizada y la minería artesanal, y con ello generar una respuesta acorde con los sujetos implicados.

Esta carencia de énfasis en la formalización minera para el departamento, sigue siendo reclamada por la comunidad. Cuenta la Orden Sexta con el requerimiento de vincularse con el MADS y el Ministerio de Minas y Energía para avanzar en lineamientos claros que otorguen mayor precisión y agilidad para la implementación de este punto de quiebre en toda la estrategia de erradicación de la minería.

Adicionalmente, reclaman los Guardianes que el sector Defensa se ha concentrado únicamente a dar aplicación del Decreto 2235 de 2012 que dispone la destrucción de la maquinaria pesada, pero que existen evidencias de que hay actividades de quema de las mismas, sin posibilidad de la destrucción o chatarrización de estas dragas.

De otro lado, insisten en la importancia de que se hubieran considerado las valoraciones del Cuerpo de Guardianes para dar mayor efectividad al cumplimiento de la Orden, en cuanto al manejo de diferenciación de la población entre civiles y personas miembros de estructuras criminales, y en el manejo de la caracterización de la minería ancestral, o garantías para la no fuga de información, el fortalecimiento de los controles y procedimientos mediante los cuales se adelantan los operativos.

Encuentra el Comité muy relevantes las manifestaciones de los Guardianes. Las mismas deben ser llevadas a la práctica y cotejadas con su precisión de cara a los eventos que se dieron en el diseño del Plan de Acción de la Orden V, en las que se

realizaron talleres para la Formalización minera por parte de MADS, dirigidos a concretar la zonificación minera para la cuenca del río Atrato, formalización minera (minería tradicional) ancestral, modelo de negocio para el aprovechamiento minero, promoción del emprendimiento comunitario en territorios afro e indígenas; o la alineación de los insumos aportados por la comunidad con el sistema de Indicadores de CRE-i atinentes a la ética de las Fuerzas Militares.

La alineación generada por el CRE-i debe permitir generar mensajes más contundentes para la comunidad, en materia de la demostración de avances y recogimiento de sus preocupaciones.

Esta evidencia independiente la encuentra el Comité de Seguimiento en su lectura de los avances de la Orden Sexta, las entrevistas con autoridades del MADS y el acercamiento al Ministerio de Minas y Energía, en la labor de la formalización de las licencias ambientales temporales, o la declaración de Áreas de Reserva Especial Mineras en el Departamento del Chocó a mitad del año 2019.

### **3.5. CONCLUSIÓN GENERAL DEL ESTADO DE AVANCE DE LA ORDEN SEXTA**

La medición de resultados o superación de violación de derechos garantizados por la sentencia T-622 trae para esta Orden diversas complejidades que el Comité de Seguimiento apela a que sean consideradas por el juez de instancia con el fin de orientar, comprender y evaluar las articulaciones que deban suscitarse para la cambiante realidad donde surgen los derechos tutelados, como se concluye a continuación:

1) El territorio donde se aplica la Sentencia T-622 de 2016 es un escenario de disputa: Estas complejidades están enmarcadas en: el carácter reservado de la mayoría de información para efecto de medición de resultados, la necesidad de generar conclusiones a partir de fuentes alternas, y especial énfasis merece el reconocimiento de la situación de recrudecimiento de la violencia en el territorio Chocoano. Este contexto humanitario da cuenta del recrudecimiento a la fecha del de la violencia, originada en la disputa de los territorios como rutas de ilegalidad, el confinamiento de pobladores, el bloqueo económico para desarrollar actividades productivas en el marco de la legalidad, los difusos niveles de control del ingreso de maquinaria e insumos, entre otros.

2) Índices de explotación minera en tendencia creciente por unidad geográfica. La información sobre evidencias de explotación de oro de aluvión (2019) revelan que Colombia tiene una proporción de crecimiento de 83.620 hectáreas afectadas en 2016 a 92.046 en 2018, y a 98.028 en 2019 a nivel país. Aunque se resalta que las nuevas áreas hacia donde se está desplazando la minería ilegal corresponden a Caquetá y Caldas.

3) Niveles dispares de actuación por entidades involucradas en la Sentencia. Si bien, se identifican avances de articulación y orientación de la Fuerza Pública y

presencia en el territorio, existen variables como las enunciadas previamente (procesos legislativos inciertos, recrudecimiento de la violencia, multiplicación de actores ilegales, incidentalidad de la presencia de carteras como Ministerio de Minas en la estrategia, cambio de gobernantes territoriales), que proyectan una situación en que las respuestas se están dando en unos niveles dispares.

4) Falta de certeza jurídica en la disposición final de material destruido en operativos. Persisten situaciones jurídicas, como la indefinición sobre la responsabilidad y definición del Ente Público para aplicar los recursos financieros al tratamiento post destrucción de maquinaria, situación que continúa siendo, un obstáculo para completar la satisfacción de la orden erradicación de la minería y neutralización de la maquinaria amarilla, retiro de embarcaciones, extracción de embarcaciones por parte de las empresas y desguace.

5) Inflexibilidad presupuestal del sector. Persisten condiciones presupuestales propias del Sector Defensa, como es la poca elasticidad de su presupuesto y con ello cualquier aumento de pie de fuerza conllevaría el aumento de gastos por asignaciones forzosas como salarios y pensiones, que equivalen al 66% del presupuesto asignado al sector. (Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública-Fedesarrollo-2018). Esta inflexibilidad a corto y mediano plazo del Sector condiciona necesariamente el resultado de las operaciones de control del territorio.

Sin duda, la actividad de interdicción, como lo evidencia UNODC, en su último informe 2019, tiene un alto de acción territorial con mayor presencia, pues conforme este se presentó “Un incremento del 14 % frente a los resultados registrados en 2016. Las operaciones de control son competencia de la Dirección de Carabineros, adscrita a la Policía Nacional; sin embargo, para el 2018, se consolidó un reporte general de 391 operaciones generales de intervención que arrojaron un total 2.052 resultados operativos; 1.932 realizados por el Ejército Nacional y 117 por la Policía Nacional. Este balance significó un aumento del 2 % de operaciones y un 5 % en resultados operativos frente a 2017”. Estos resultados, reflejan una mayor articulación y actuación conjunta entre todos los comandos de la Fuerza Pública, presente también en las directivas internas dispuestas a los Comandos, los cuales cuentan con indicadores elaborados para el efecto.

6) Generación de reportes globales y en clave comunitaria. Se echa de menos una generación de reportes en términos de áreas libres de minería, o generar medidas, como lo hace el EVOA, que permita identificar áreas en expansión, áreas nuevas, y zonas estables de explotación de minería ilegal, que de un valor adicional al número de operativos.

7) Generación de insumos de cumplimiento de la Orden a partir de relacionamiento de toda la cadena del fenómeno de la minería ilegal.

La generación de conocimiento para la toma de decisiones estratégicas como las demandadas en el fenómeno de la minería ilegal es sin duda impostergable. El escenario del CRE-i ha permitido, según lo manifiesta el Ministerio de Defensa ha

abarcado la construcción de centro de conocimiento y centro de análisis de información para fortalecer estratégicamente el modelo de acción. Aunque este Comité de Seguimiento no tiene acceso a los resultados de dichas investigaciones o creación de insumos como los precisados sobre estudio de consumo de combustible en el departamento del Chocó asociado a las actividades ilegales, esta instancia resalta la urgencia de fortalecer este eje de conocimiento de una forma más directa que fortalezca no solo la gestión sino el Sistema de Información Pública cuyos fines son plenamente validados en este escenario, y remiten a : 1. Obrar como herramienta fundamental de participación, 2. Empoderamiento de los ciudadanos y 3. Canal de realización de todos los derechos fundamentales asociados.

8) Más allá de las validas limitaciones establecidas en la ley de acceso a información de tipo reservado, los resultados de evaluar conjuntamente como estrategia las alternativas de información generada internacionalmente, o la vinculación de gobiernos locales, que son destino final de las actividades asociadas a la producción y comercialización de oro, o la vinculación activa con la Rama Judicial o con el Ministerio de Minas y Energía, el cual no ha sido ordenado por la Sentencia T-622 de 2016, para evidenciar mayor control a la información que produce el fenómeno como podría ser, conocer el impacto de la formalización, o que márgenes de impunidad se están asociando a la Sentencia.

9) Reconocer y/o validar en el análisis las propuestas comunitarias: En el marco de las acciones desplegadas con ocasión de la crisis humanitaria que se recrudece en el Departamento

La complejidad del territorio entre Chocó y Antioquia y el espíritu de la Sentencia permiten consolidar un acuerdo sobre lo que es fundamental para superar la vulnerabilidad en derechos, y es la inclusión de sus pobladores como principales actores de las políticas públicas que toman acción en sus territorios. La comunicación en doble vía y la construcción conjunta son eje rector del precedente ordenado por la Corte Constitucional y es razonable vincular a este proceso las voces que reclaman una respuesta de fondo para la permanente crisis del Atrato.

Por ello, deben ser tramitadas a la luz del principio de buena fe las peticiones expresadas por las poblaciones como:

- i) Diseño e identificación de Plan de sometimiento a la justicia de los actores del conflicto en territorio.
- ii) Evaluación de mecanismos financieros de control internacional al mercado ilegal de oro.
- iii) Integrar y acoplar Informe de Alertas Tempranas de Defensoría en territorio.
- v) Identificar los actores reales de quien controla la minería ilegal.



#### 4. ORDEN SÉPTIMA<sup>30</sup>

Objeto: “*Plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación en el marco del concepto de etnodesarrollo que aseguren mínimos de seguridad alimentaria en la zona, que han dejado de realizarse por la contaminación de las aguas del río Atrato y por el desarrollo intensivo de la actividad minera ilegal.*”

Dirigido a la recuperación de su cultura, participación, territorio, identidad, modo de vida y actividades productivas, incluida la pesca, la caza, la agricultura, la recolección de frutos y la minería artesanal.

El presente aparte presenta los avances en el cumplimiento de la Orden Séptima, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR- durante el segundo semestre de 2019 y los meses de enero a marzo de 2020, considerando la información secundaria obtenida, como lo son solicitudes de información, informes de los Guardianes del río Atrato (MADS y Comunitarios), así como información primaria recogida directamente por este Comité en el ámbito del acompañamiento a reuniones interinstitucionales y mesas técnicas municipales, así como la realización de una Audiencia de Seguimiento el 5 de marzo de 2020 en Quibdó.

##### 4.1. ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN

A pesar de los avances referenciados en informes anteriores en la articulación interna y externa de las entidades accionadas en la Orden Séptima, y en especial del MADR, y de los esfuerzos realizados a través de múltiples actividades, a la fecha no se cuenta con el “*plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación*”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> “**SÉPTIMO.- ORDENAR** al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Hacienda, al Departamento de Planeación Nacional, al Departamento para la Prosperidad Social, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios accionados que de manera concertada con las comunidades étnicas accionantes, diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia un **plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación** en el marco del concepto de etnodesarrollo que aseguren mínimos de seguridad alimentaria en la zona, que han dejado de realizarse por la contaminación de las aguas del río Atrato y por el desarrollo intensivo de la actividad minera ilegal. Este plan también deberá estar dirigido a restablecer los derechos de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato, especialmente en lo que tiene que ver con la recuperación de su cultura, participación, territorio, identidad, modo de vida y actividades productivas, incluida la pesca, la caza, la agricultura, la recolección de frutos y la minería artesanal. En este sentido, las medidas que se tomen deberán ir enfocadas a garantizar: (i) la soberanía alimentaria de las comunidades y (ii) prevenir su desplazamiento involuntario de la zona por actividades mineras ilegales y daños ambientales.

Estas medidas deberán incluir indicadores claros y precisos que permitan realizar una evaluación y seguimiento eficaz a las medidas adoptadas.”

<sup>31</sup> Oficio del MADR, con radicado E-2020-054474.

#### **4.1.1. Actividades desarrolladas por el MADR para dar cumplimiento a la Orden Séptima**

Para el segundo semestre de 2019, el MADR informa sobre las siguientes actividades realizadas, dentro de las cuales se destacan las desarrolladas en el marco del Convenio Interadministrativo 1299 de 2019 entre el Ministerio del Interior y IIAP, y que se describen brevemente a continuación:

**Feria de servicios “Travesía por el Atrato”:** el MADR participó con su oferta institucional en este evento convocado por el DPS, el cual se llevó a cabo en el municipio de Bojayá el 14 de septiembre de 2019. En este espacio el Ministerio realizó un proceso de diálogo con la comunidad sobre las acciones a desarrollar para la formulación del Plan de Acción de esta orden. Este ejercicio se incluye por parte del MADR como un proceso de articulación con las entidades del Gobierno Nacional.

**Mesas Colectivas Orden Quinta:** en aras de lograr la construcción colectiva del Plan de Acción Ambiental de la Orden Quinta, el MADS, como representante legal del río Atrato, desarrolló talleres por línea estratégica de este Plan. Es así como el MADR participó específicamente en los talleres de la línea estratégica de producción sostenible, llevados a cabo entre el 1 al 18 de octubre de 2019 en las 3 regiones de la cuenta del río Atrato (Alto - Medio - Bajo). Este ejercicio es, además, insumo para la construcción del Plan de Acción Integral de la Orden Séptima.

**Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET:** el MADR contrastó su relación con lo dispuesto en la Orden Séptima de la Sentencia T-622 de 2016 y encontró que, por su relación con el tema de la recuperación de las formas tradicionales de subsistencia, alimentación en el marco del concepto de etnodesarrollo para brindar seguridad alimentaria a la comunidades, se podrían tener en cuenta las iniciativas asociadas de los siguientes 4 pilares de los PDET: 1) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2) Infraestructura y adecuación de tierras; 3) Reactivación económica y agropecuaria y 4) Derecho a la alimentación.

En consideración a esta simetría entre los objetivos de los PDET y el objetivo del Plan de Acción de la Orden Séptima, el MADR determinó avanzar inicialmente con los municipios que cuentan con PDET, con el equipo de trabajo para atender la construcción participativa en territorio. Se optó por 3 municipios del Bajo Atrato que también fueran municipios PDET, y se programaron los siguientes talleres: Unguía, 9 y 10 de octubre, Riosucio 15 y 16 de octubre y Carmen del Darién 17 y 18 de octubre. Sin embargo, sólo se realizó como piloto el taller en el municipio de Unguía.

**Convenio Interadministrativo 1299 de 2019, entre el Ministerio del Interior y el IIAP:** firmado el 30 de octubre de 2019, tiene por objeto *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio del Interior y... IIAP, para desarrollar*

*procesos de participación, que permitan la construcción del Plan de Acción Integral de la Orden Séptima en el marco de la Sentencia T-622 de 2016”, que tenía un plazo de ejecución hasta el 20 de diciembre de 2019, y que incluía un “Plan de acción concertado para los municipios objeto del convenio”<sup>32</sup>.*

#### **4.1.2. Convenio Interadministrativo 1299 de 2019**

En consideración a la relevancia de este Convenio, se desarrolla este aparte en el cual se disponen el estado actual de la ejecución del mismo, así como consideraciones del Comité de Seguimiento y de los Guardianes Comunitarios.

Este Convenio se desarrolla bajo el principio de colaboración armónica, entrando a apoyar financiera y técnicamente el Ministerio del Interior al MADR. Sin embargo, el MADR aclara que su participación en éste se ve reflejada en el acompañamiento y realización de aportes y sugerencias a través de las diferentes actividades, pero no le compete su ejecución<sup>33</sup>.

Ahora bien, para la ejecución del Convenio el IIAP realizó una contratación de un equipo de aproximadamente 25 personas y siguió con la socialización de éste con: i) entidades del orden nacional y con la Comisión de Guardianes, específicamente con el FISCH como Secretaría Técnica de los Guardianes Comunitarios, en noviembre y diciembre de 2019, ii) comunidades en diciembre de 2019 y, iii) entidades territoriales y las pertenecientes a este Comité en reunión del 20 de enero de 2020 en Quibdó, a la cual asistieron por parte de este Comité funcionarios de las dependencias territoriales que lo conforman, toda vez que por su corto periodo de convocatoria no se pudo acompañar desde el nivel central. A esta última reunión de socialización también asistieron la Gobernación del Chocó y siete de los 15 municipios accionados, a saber: Quibdó, Atrato (Yuto), Medio Atrato, Lloró, Carmen del Darién, Carmen de Atrato y Bojayá.

En la reunión de socialización del 20 de enero de 2020 se informó sobre las actividades a ejecutarse en el marco del Convenio, así como su alcance. Las actividades se distribuyen en 3 fases: 1) Socialización, recolección de información secundaria (línea base, planes de etnodesarrollo, planes de vida, entre otros) y mapeo de actores en materia productiva y de organizaciones comunitarias, en donde se identifican las personas e instituciones que deben participar, así como el rol que cada una debe cumplir en esta construcción colectiva; 2) Mesas técnicas municipales, que se desarrollaron entre el 27 de enero de 2020 y el 7 de febrero de 2020 en los 15 municipios accionados por la Sentencia, con una duración de día y medio; y 3) Consolidación de la información recolectada.

---

<sup>32</sup> Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1299 de 2019, suscrito entre el Ministerio del Interior y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann”, Cláusula Tercera, página 9.

<sup>33</sup> Oficio con radicado E-2020-071078, Procuraduría General de la Nación.

A continuación, se presentan las actividades a ejecutarse en el Convenio:

Tabla No. 7 Convenio Interadministrativo No. 1299 de 2019  
Actividades a ejecutarse

Componente	Producto	Alcance	Meta
1. Plan Operativo	Diseño metodológico y operativo del proyecto	1.- Plan operativo Aprobado	1
2. Socialización del proyecto (convenio)	Una (1) reunión de socialización del proyecto. Con indicación del alcance del mismo.	Evento de socialización, con evidencias, en el cual se deberán convocar todas las entidades de la Orden Séptima, la comunidad a realizar en la ciudad de Quibdó.	1
3. Línea base (información y mapeo de actores)	Recopilación y análisis de la Información secundaria existente sobre aspectos socioeconómicos y culturales de las comunidades del área de influencia, dinámicas de uso del agua y los recursos naturales y desarrollo e iniciativas de proyectos productivos e Instrumentos de planificación local y nacional.	Documento línea base información secundaria existente sobre aspectos socioeconómicos y culturales de las comunidades del área de influencia, dinámicas de uso del agua y los recursos naturales y desarrollo e iniciativas de proyectos productivos e Instrumentos de planificación local y nacional.	1
	Identificación de actores comunitarios, productores e institucionales que tengan injerencia en el uso, manejo y control sobre el río Atrato y sus recursos naturales. Se pretende generar un mapa de actores y una base datos con la información específica de cada uno.	Mapeo de actores, en donde se identifican los diferentes actores involucrados e interlocutores válidos en el ejercicio.	1
4. Construcción del plan de acción	Desarrollo de quince (15) mesas técnicas de construcción colectiva del Plan de Acción de la Orden Séptima, que cuente con la participación de los líderes comunitarios, entes territoriales y demás actores involucrados que tienen por objeto la que permita identificar acciones conducentes a la construcción y desarrollo del <i>Plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación con enfoque de étnodesarrollo.</i>	Documento informe mesas técnicas.	15

Componente	Producto	Alcance	Meta
5. Formulación y CONCERTACIÓN del Plan de Acción con comunidades étnicas	Una mesa regional (en Quibdó) donde se presenta el plan de acción formulado conforme a las mesas técnicas regionales y se concertada con las comunidades étnicas.	Plan de acción concertado para los municipios objeto del convenio.	1
6. Divulgación de la Orden Séptima de la Sentencia T-622 de 2016.	Divulgación de los antecedentes, alcance y proyecciones de la Orden Séptima de la sentencia T-622 de 2016.	Documento de divulgación de la Orden Séptima de la sentencia T- 622.  Piezas publicitarias impresas.  Material didáctico y papelería	n.d.
7. Asistencia Técnica	Recurso Humano Equipos electrónicos e infraestructura. Cartografía disponible Información disponible	\$50.000.000 \$20.000.000  \$10.000.000  \$20.000.000	
<b>TOTAL:</b>			<b>\$1.192.758.881</b>

Fuente: Convenio Interadministrativo No. 1299 de 2019 entre el Ministerio del Interior y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "JOHN VON NEUMANN" -IIAP-.

La metodológica utilizada para construir el Plan de Acción Integral de la Orden Séptima por parte del IIAP es el resultado de una integración de la metodología desarrollada por el MADR, denominada "*Visión prospectiva y planeación estratégica para la construcción del Plan de Acción Integral de forma participativa y concertada con los diferentes actores territoriales, principalmente con las comunidades del río Atrato*", y la implementada en la Orden Quinta, que busca la construcción colectiva del Plan desde las bases para ser presentado en una mesa regional a las entidades encargadas de dicha Orden, para su posterior concertación<sup>34</sup>.

En primera instancia, el Comité tuvo falencias de información para determinar el apropiado diseño técnico y armonización que debe asistir a la gestión pública, al no contar con evidencias que dieran cuenta del liderazgo del MADR en el proceso de configuración, planificación, instrumentación, desarrollo en territorio y evaluación de este Convenio. Ante requerimiento realizado, el MADR<sup>35</sup> responde haber acompañado a la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior en este proceso mediante 5 reuniones (19 y 24 de septiembre, 25 de octubre, 1° y 14 de noviembre de 2019), en las cuales se surtieron las articulaciones necesarias "*respetando los principios de autonomía e independencia que tiene el Ministerio del Interior para la suscripción de convenios descritos por la ley*", en las cuales se establecieron las necesidades prioritarias para el cumplimiento de la Orden, se

<sup>34</sup> Audio, "*Convocatoria Socialización Convenio Interadministrativo No. 1299 de 2019*", 20 de enero de 2020.

<sup>35</sup> Oficio con radicado ante la PGN, E-2020-071078.

compartió información de los avances vía correo electrónico, se diseñaron los estudios previos, se desarrolló el análisis de la implementación de las metodologías, aprobadas previamente por los Guardianes del río Atrato para la construcción, socialización y concertación del Plan de la Orden Séptima. Con esta respuesta, el MADR aclara su participación como concedores del sector garantizando la solvencia técnica del producto, ante la duda suscitada por este Comité al no haber evidenciado con anterioridad su plena participación en el diseño del Convenio, y mucho menos en su ejecución.

Una vez conocido el Convenio mediante la reunión del 20 de enero de 2020, y el cronograma para el desarrollo de las mesas municipales previstas para la construcción colectiva del Plan, el Comité se apresuró a acompañar estos espacios a pesar del poco tiempo de convocatoria, a fin de conocer y evidenciar de primera mano el desarrollo de las mesas (Ver Anexo No.6. Acompañamiento a mesas municipales, Convenio Interadministrativo 1299 de 2019). Es así, como en mesas de Murindó y Vigía del Fuerte, realizadas entre el 27 y 30 de enero, se evidenciaron inconvenientes en la implementación de la metodología propuesta, al no contar inicialmente con un espacio de puesta en común, o plenaria, en la que se garantice, no sólo la socialización de las diferentes propuestas y alternativas trabajadas por las personas participantes, sino éstas se configuren en el insumo municipal que cuente con el conocimiento, la validación y la credibilidad de los participantes, lo cual ofrecería un resultado más alineado con el objeto del Convenio de contar con el Plan de Acción concertado para esta Orden. Adicionalmente, este espacio de plenaria responde a las previsiones del Convenio, en el cual se programaron los recursos para trabajar en dos jornadas, previendo la salida a medio día de la segunda, y se da cumplimiento a los términos del diseño y de la convocatoria.

Dentro del desarrollo de las actividades a las mesas municipales se evidenció el traslape del trabajo desarrollado en la línea temática productiva del Plan de Acción de la Orden Quinta, con las posibles alternativas productivas de la Orden Séptima. Esto se advirtió por parte del Comité al MADS desde un inicio en 2018, cuando se conoció la metodología inicial para la construcción y concertación del Plan de Acción Ambiental. Los mismos Guardianes Comunitarios tuvieron dudas sobre la pertinencia de continuar aportando en estas mesas municipales, toda vez que se repetía lo ya trabajado en las anteriores mesas realizadas para la Orden Quinta. Ante esto, el MADR, especialmente durante la mesa municipal de Acandí, aclaró que sí bien pueden asimilarse las actividades de la línea productiva del Plan de Acción Ambiental, esas corresponden a actividades de conservación, restauración y demás de carácter ambiental, mientras que las buscadas en estas mesas de la Orden Séptima son actividades productivas agropecuarias, complementarias a las ambientales.

También se evidenció una convocatoria tardía y deficiente, limitando la participación de entidades y de comunidades indígenas, hecho que fue reclamado incluso

mediante derecho de petición ante el Comité de Seguimiento<sup>36</sup>. Ante estos requerimientos de participación más amplia de las comunidades indígenas, el IIAP ajustó las actividades e incluyó 3 nuevas mesas territoriales por cada subcuenca, a realizarse durante el mes de marzo, además de invitar a la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior para que acompañe este proceso. En la Audiencia de Seguimiento el Ministerio del Interior manifestó que las convocatorias para participar en el objeto del proceso fueron ampliamente difundidas, y que se asignaron proporciones presupuestales al Cuerpo Colegiado de Guardianes para que fuera garantizada la participación. Igualmente, enfatiza que por solicitud del Comité de Seguimiento se valoró la importancia de ampliar el Convenio para extender a la participación de las comunidades indígenas, como ya se mencionó.

En cuanto al objeto del Convenio, existe una brecha entre lo estipulado en su documento y lo socializado en diferentes espacios, estando indefinido el alcance al registrarse en el Convenio el desarrollo de *“procesos de participación, que permitan la construcción del Plan de Acción Integral de la Orden Séptima en el marco de la Sentencia T-622 de 2016”*, especificándose como quinta actividad la *“Formulación y concertación del plan de acción con comunidades étnicas”*, mientras que en los espacios de socialización, en reunión de la Sesión Séptima y en las mesas municipales el IIAP expuso que no se llega a la concertación, sino a la presentación de un Plan consolidado para su posterior concertación.

Finalmente, atendiendo al principio de planeación, el periodo de 50 días (30 de octubre al 20 de diciembre de 2019) era evidente no ser suficiente para ejecutar todas las actividades allí estipuladas. Razón por la cual se amplió el tiempo para su ejecución hasta el 30 de abril de 2020.

Los ajustes relacionados en este aparte al desarrollo del Convenio 1299 de 2019 fueron presentados por el IIAP y el Ministerio del Interior durante la Séptima Sesión de la Comisión de Guardianes, realizada el 20 de febrero de 2020 en Quibdó, la acompañó el Comité de Seguimiento. En esta Sesión se confirmó la no convocatoria de la Comisión de Guardianes por parte de las entidades encargadas del Convenio y la Orden para la formulación, planificación y ejecución. En todo caso, se conoció que el IIAP y el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios acordaron lo siguiente: a) tramitar la ampliación del plazo del Convenio, modificar el producto final, dejando la construcción del Plan, sin concertación, realizar las socializaciones del Convenio en territorio con los Consejos Comunitarios, en el marco de las Asambleas de dichos Consejos y contratar a la Corporación Administrativa de Formación y Construcción de Paz del FISCH –COADFORPAZ, para *“diseñar estrategia para apoyar el desarrollo productivo en la cuenca del río Atrato con enfoque de etnodesarrollo y de derechos de las comunidades étnicas”*, en el marco del Convenio; b) el FISCH, como Secretaría Técnica del Cuerpo de Guardianes, participa en la ejecución del Convenio con el diseño de una estrategia para apoyar

---

<sup>36</sup> Derecho de Petición con radicado ante la PGN E-2020-112356, sobre participación de las comunidades indígenas que viven en las riveras del Atrato. Solicitan sean atendidos ante la grave situación de orden público, confinamiento, deficiencia de comida y enfermedad.

el desarrollo productivo en la cuenca del río Atrato con enfoque de etnodesarrollo y de derechos de las comunidades étnicas, de suerte que se integre este documento con los resultados de las mesas técnicas municipales y en conjunto, se construya el documento Plan ordenado por la corte, en la Orden Séptima de la Sentencia y c) acompañamiento en el desarrollo temático y logístico de las mesas técnicas municipales.

Ahora bien, en Audiencia de Seguimiento realizada por la Procuraduría General de la Nación, en Quibdó el 5 de marzo de 2020, espacio que sirvió para intercambiar dudas y rectificaciones mutuas de lo avanzado a 3 años de la Sentencia, contó con la presencia del Viceministro de Desarrollo Rural quien informó sobre los procesos adelantados de planificación para dar cumplimiento a la Orden Séptima, entre las cuales se incluyen, además de las ya expuestas, actividades conjuntas con la FAO y la Unidad de Gestión Integral del Riesgo para incluir las prácticas ancestrales en seguridad alimentaria. Esta información presentada se constituye en información secundaria para este Plan, bajo la visión de los Guardianes del Río, visión que respalda este Comité.

La relevancia de la asistencia del Señor Viceministro a la Audiencia radica en que: a) además de manifestar su compromiso para generar acciones de planificación que prioricen alternativas ya plasmadas en los PDET, como se ha solicitado con anterioridad por este Comité y por parte de los Guardianes Comunitarios, b) así como generar una herramienta de planificación prospectiva con los Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas, con el fin de establecer espacios de participación adecuados que lleven finalmente al cumplimiento de esta Orden, c) se percibe un cambio positivo en cuanto a la voluntad política de este Ministerio para dar cumplimiento a lo ordenado, frente a lo cual los Guardianes expresan nuevamente que esta Orden Séptima es considerada la más importante para ellos, toda vez que se relaciona con su sustento y garantía del “buen vivir”.

Es así como el Viceministro manifiesta que dentro de los ejes de intervención se desarrollaran acciones de articulación permanente con el representante del Río, con el fin de consolidar un plan integral de desarrollo económico y social del Río, siendo conscientes de que las acciones separadas no van a resolver los problemas del Río y sus comunidades.

El Cuerpo Colegiado de Guardianes precisa que no encuentran una ruta clara que pueda responder a las necesidades de la Orden Séptima, reclaman que no han podido entender como el Ejecutivo no contempla esta Orden como una oportunidad, la cual ha sido retroalimentada en varias oportunidades con la presentación de los instrumentos que tienen en el territorio. Aqueja, especialmente que la confianza con el MADR se rompió en el marco de la mesa diseñada para la Orden Quinta al no respetar el ejercicio de *acción sin daño* al haber aprobado un Plan de Acción sin concertar. Reclamaron en el seno del debate, que el Ministerio del Interior, vinculado al proceso para reforzar la participación de las comunidades, pasó por encima de éstas al firmar un convenio sin tenerlas en cuenta. Los representantes de la comunidad enfatizan que la política nacional excluye totalmente al Chocó, así como



sus potencialidades, y omite conocer desde la base cuáles deben ser las razones de su enrutamiento productivo.

## **4.2. ARTICULACIÓN CON LAS ENTIDADES RESPONSABLES DE LA ORDEN**

Como se ha registrado en secciones anteriores, la articulación entre el MADR, el Ministerio del Interior, el IIAP y la Comisión de Guardianes en la configuración, planificación, instrumentación, desarrollo en territorio y evaluación del Convenio Interadministrativo 1299 de 2019 fue deficiente e improcedente, en especial al no contar con el MADS, representante legal del Río Atrato, y de la Comisión de Guardianes en su desarrollo. Se debió contar con el rol proactivo del MADS y del FISCH, en el diseño del objeto y la estrategia del Convenio, así como ser facilitadores del diálogo y la construcción de acuerdos, y finalmente en una o más de sus sesiones estudiar y aprobar lo relativo a este Convenio, encaminado a cumplir con la Orden Séptima.

Se destaca la entrada y apoyo realizado por el DNP, especialmente a través de la Dirección de Desarrollo Rural, desde donde se entienda la Orden Séptima como la garantía del Derecho a la Alimentación.

Por otro lado, en esta sección se presentan las actividades desarrolladas de manera autónoma por otras entidades del sector agrícola y territorial, relacionadas con el cumplimiento de la Orden Séptima, de manera indirecta, caso del Departamento para la Prosperidad Social –DPS, y de manera directa como lo es el caso de la Gobernación de Antioquia.

### **4.2.1. Departamento para la Prosperidad Social**

El DPS, a través de la Dirección de Oferta Social, desarrolla la Estrategia Travesía por el río Atrato en la cual contempla un conjunto de acciones para responder a la Orden Séptima de la Sentencia T-622 y como cabeza de sector y coordinadores del comité social de la Comisión intersectorial del Chocó (CICH).

Es así como Prosperidad Social realizó, en alianza con el Ejército Nacional y la Misión Médica, tres ferias de servicios denominadas “Un Día de Equidad” en la cuenca del Río, siendo la primera en Río Quito el 25 de mayo de 2019, la segunda en Medio Atrato el 10 de julio de 2019, y la tercera en Bojayá el 14 de septiembre de 2019. En estos eventos, que también se vienen desarrollando en otras zonas del país, se presentó la oferta institucional de más de 30 entidades municipales, departamentales y nacionales, y de organizaciones sociales de carácter privado.

Por medio de estos eventos, el DPS busca que las entidades del Estado recorran la zona de influencia del Río, articulen y concerten con sus comunidades la oferta social y se identifiquen oportunidades de desarrollo, de tal forma que se superen brechas de desigualdad. Esta Estrategia se desarrolla con enfoque diferencial y con una mirada hacia los activos bioculturales, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno, en el cual Chocó es además uno de los

departamentos priorizados. “Para éste y otros tres territorios (La Guajira, Buenaventura y San Andrés), el PND ordena la creación de espacios de coordinación de política pública y la formulación de estrategias afirmativas de reducción de pobreza. De hecho, para Chocó, plantea metas específicas de reducción de pobreza (bajar de 58,7 por ciento en 2017 a 53,4 por ciento en 2022) y de pobreza extrema (de 32,7 por ciento a 27,2 por ciento)”.

#### **4.2.2. Gobernación de Antioquia**

La Gobernación de Antioquia presentó un informe de manera individual, en la cual se evidencian las múltiples acciones que desde esta entidad territorial se han realizado para dar cumplimiento a las órdenes de la Sentencia, no sólo en los municipios accionados que corresponden a este departamento, sino en aquellos que han identificado y evaluado cuentan con afluentes del río Atrato, y por tanto hacen parte de su cuenca.

Se destaca el programa “Soberanía alimentaria para las comunidades: Fortalecimiento de actividades productivas de las comunidades afrodescendientes de la Cuenca Media y Baja del Río Atrato, Murindó, Vigía del Fuerte, Turbo”, el cual tuvo énfasis en el sector pesquero, específicamente con el desarrollo de dos actividades con comunidades de pescadores artesanales pertenecientes a los Consejos Comunitarios del Roto y de Bocas del Atrato.

#### **4.3. CONCEPTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO SOBRE LA ORDEN SÉPTIMA**

El concepto del Comité expresa las siguientes recomendaciones, a fin de lograr el *“plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación en el marco del concepto de etnodesarrollo que aseguren mínimos de seguridad alimentaria en la zona”*:

1) Ante todo, este Comité de Seguimiento hace un llamado a la Comisión de Guardianes para que evalúe lo relativo al Convenio 1299 de 2019 y se tomen medidas inmediatas para que el MADS y las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural (DPS, Agencia de Desarrollo Rural –ADR, Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca –AUNAP, Agencia de Desarrollo Rural –ADR, Agencia de Renovación del Territorio –ART, Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios –UPRA), así como las gobernaciones de Antioquia y del Chocó, sean parte activa dentro de su competencia del proceso de formulación concertada del Plan en mención. Así mismo, se garantice una mesa técnica entre el equipo formulador vinculado por el Convenio y los equipos de las entidades responsables y corresponsables, y en lo posible, se vincule al Equipo Asesor.

2) Segunda, se solicita se integren los espacios de construcción colectiva de la Orden Quinta en lo relacionado con los componentes comunes, como la línea de producción sostenible. Aún no se ven los resultados de la Cuarta Mesa Técnica,

desarrollada el 4 y 5 de abril de 2019 en desarrollo de la Orden Quinta articulada con la Orden Séptima. Esta Mesa Técnica tuvo como objetivo “*Avanzar en la identificación de líneas de producción sostenible que contribuyan en mayor medida a la recuperación de la Cuenca del río Atrato aprovechando la diversidad ecosistémica y biocultural del territorio que deban ser incorporadas en el Plan de Acción de la Orden Quinta de la Sentencia T-622 de 2016*”, y se trabajaron sobre los siguientes instrumentos para la producción sostenible, relacionados con el sector agrario:

- a) regulación capacitación y fortalecimiento sobre las artes de pesca, alternativas de acuicultura.
- b) aprovechamiento de recursos no maderables, implementación de viveros con especies nativas para la restauración de áreas degradadas.
- c) proyectos productivos integrales que contengan la producción y comercialización (encadenamiento con los sectores agroindustrial y de alimentos ecológicos).
- d) estructuración de un modelo de reconversión económica con sistemas productivos sostenibles.
- f) turismo agroecológico.
- g) productos y servicios provenientes de la biodiversidad.
- h) Otros.

3) Por parte de este Comité se reitera la importancia la articulación de otros esfuerzos regionales, como los son los PDET, en consideración a que la metodología finalmente utilizada en las mesas técnicas municipales se apartó de esta sugerencia.

4) El Comité registra como oportuna, pertinente y relevante la exitosa gestión del Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Comunidades Negras, Afros, Palenquera y Raizales, en la consecución de recursos públicos por la suma de \$1.192.758.881, los cuales constituyen el apalancamiento financiero que dicha Orden esperó por más de dos años. Sin embargo, se solicita el diseño de una Estrategia de Participación para la Sentencia concertada con la Comisión de Guardianes, que garantice la participación de todos los actores de manera permanente que no suscite inconformidades como la presentada por los indígenas.

5) El Comité de Seguimiento manifiesta la importancia de potencializar los avances y estudios generados por el IIAP, Instituto que cuenta con información suficiente para desarrolla este Plan de Acción Integral.

6) Este Comité, en nombre de los Guardianes, solicita que se genere efectivos espacios para definir líneas a partir de las cuales las comunidades piensen como se quieren ver en el futuro, conforme a su visión de etnodesarrollo. Esto se abarcó durante las mesas técnicas municipales y en las cuales se evidencian diferencias entre el modelo por el cual propende la Sentencia y el que se trae a territorio desde el Gobierno central, con apoyo incluso de actores de la misma región.

7) Se exalta la asistencia del Viceministro de Agricultura a la Audiencia de Seguimiento del 5 de marzo de 2020, así como de todas las entidades accionadas y aportantes al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-622, al invitar además al director de la UPRA y al DPS para que conjuntamente acuerden con la Comisión de Guardianes lo que ha de seguir con relación a la Orden Séptima.

## 5. ORDEN OCTAVA<sup>37</sup>

De la orden octava de la Sentencia T-622 de 2016 se derivan tres obligaciones, a saber: *i) Realizar estudios toxicológicos; ii) Realizar estudios epidemiológicos; iii) Construir una línea base de indicadores ambientales. Estudios que deben hacerse al río Atrato, a sus afluentes y a las comunidades que habitan en su cuenca, para lo cual la Corte Constitucional establece un plazo de no “...más de tres (3) meses en dar inicio ni exceder de nueve (9) meses para su culminación...”.*

En este capítulo se analizan los avances en la realización de los estudios: i) en comunidades (humanos), ii) estudios ambientales y, iii) línea base ambiental.

### 5.1. ESTUDIOS EN COMUNIDADES (HUMANOS)

Los estudios en comunidades (humanos) corresponden a los estudios toxicológicos y epidemiológicos, se encuentran a cargo del Ministerio de Salud y del Instituto Nacional de Salud (INS).

#### 5.1.1. Estado de Cumplimiento de los Estudios en Comunidades (Humanos)

El Comité de Seguimiento expresó como el sector Salud había asumido desde un primer momento el cumplimiento de la sentencia y en específico el que había “diseñado un protocolo que permita realizar dichos estudios” quedando pendiente la fuente de financiación de los mismos.

En el informe de diciembre de 2018 se daba cuenta que el financiamiento de los estudios se haría a través del Fondo de Investigación en Salud de COLCIENCIAS debiendo producirse la adjudicación de los estudios el 24 de diciembre de 2018. El Comité de Seguimiento consideró oportuno realizar visitas de verificación a las

---

<sup>37</sup> **OCTAVO.- ORDENAR** al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud, a Codechocó y a Corpourabá -con el apoyo y la supervisión del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia- que realicen estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades, los cuales no puede tardar más de tres (3) meses en dar inicio ni exceder de nueve (9) meses para su culminación, a partir de la notificación de la presente providencia, en los que se determine el grado de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas, y la afectación en la salud humana de las poblaciones, consecuencia de las actividades de minería que usan estas sustancias.

Adicionalmente, estas entidades deberán estructurar una línea base de indicadores ambientales con el fin de contar con un instrumento de medida que permita afirmar la mejora o desmejora de las condiciones de la cuenca del río Atrato en el futuro.”

entidades accionadas, con el objeto de constatar el avance en cada una de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016.

Durante la visita de verificación al Ministerio de Salud el 19 de marzo de 2019, se informó que los estudios epidemiológicos y toxicológicos fueron efectivamente contratados por COLCIENCIAS con recursos del Fondo de Investigación en Salud, mediante un proceso de selección que culminó con la escogencia de las Universidades de Córdoba y la Tecnológica del Chocó (UTCH), Contrato No. 849 del 28 de diciembre de 2018, y el primer desembolso, por un 30% del monto, fue realizado el 23 de febrero de 2019.

El desarrollo del contrato se realizará mediante un piloto con una muestra de 162 personas. La fase de trabajo en campo se adelantará en 12 meses y el total del contrato en 30 meses.

A nivel científico el 55% por ciento de los participantes son del Chocó, este porcentaje aumenta al 85% en el nivel operativo del estudio.

Los estudios se realizarán en la cuenca del Atrato (certificada por IDEAM) sobre 1797 hogares que se escogerán de forma probabilística en área urbana y rural.

### **5.1.2. Concepto del Comité de Seguimiento frente al Cumplimiento de Estudios en Humanos**

Al respecto la corte estableció que la realización de los estudios "... no puede tardar más de 3 meses en dar inicio ni exceder de 9 meses para su culminación, a partir de la notificación de la presente providencia...".

Se utilizará como criterio de evaluación el plazo concedido para su cumplimiento por la Corte Constitucional en la orden octava de la Sentencia T-622 de 2016.

Lo anterior permite al Comité conceptuar lo siguiente:

1) Al contrastar los avances en los estudios ordenados con el criterio de evaluación que aporta la Orden Octava se evidencia que a la fecha se presenta un incumplimiento por parte de los accionados en razón a que los estudios debieron culminarse, según la orden, a marzo de 2018.

2) El cumplimiento de la Orden Octava no se produjo en los términos establecidos por la Corte Constitucional por dos motivos principalmente: a) las dificultades de financiamiento que llevaron al Ministerio de Salud y de la Protección Social a buscar múltiples alternativas, hasta lograr su financiamiento a través del Fondo de Investigación en Salud –FIS – COLCIENCIAS; b) el diseño, planeación y realización de los estudios toman más tiempo del contemplado por la Corte Constitucional en la Sentencia.

3) Los estudios toxicológicos y epidemiológicos en las comunidades de la cuenca del Atrato (humanos) se vienen adelantando mediante el Contrato 849 – 2018. Debiendo estar culminado en 30 meses (2021).

4) El Comité de supervisión del contrato en su octava reunión reporta que para diciembre de 2019 se espera que concluya el operativo de campo (toma de muestras, entre otros).

## **5.2. ESTUDIOS AMBIENTALES**

Estos estudios están a cargo del Ministerio de Ambiente y de las corporaciones autónomas regionales de Chocó y Urabá (CODECHOCÓ y CORPOURABÁ).

Estableciendo la Corte la necesidad de que éstos cuenten con el apoyo y la supervisión del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) y WWF Colombia- que realicen estudios toxicológicos del río Atrato y sus afluentes.

### **5.2.1. Estado de Cumplimiento de los Estudios Ambientales**

Los recursos para la realización de los estudios toxicológicos en el río Atrato y sus afluentes fueron gestionados por la Corporación para el desarrollo sostenible de Urabá – CORPOURABÁ mediante a través de un proyecto ante el Fondo de Compensación Ambiental del Ministerio de Ambiente.

Los recursos se ejecutaron mediante la suscripción del “CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ENTRE CORPOURABA – CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CHOCÓ” con el objeto de “Aunar esfuerzos técnicos, logísticos y financieros para la ejecución de las actividades incluidas en el proyecto ESTUDIO DE METALES PESADOS EN CUERPOS DE AGUA DE LA CUENCA DEL RÍO ATRATO ANTIOQUIA – CHOCÓ. (2018). Ver Anexo No. 7

En diciembre de 2019 las corporaciones autónomas presentaron en la ciudad de Quibdó los principales resultados y conclusiones del estudio en un PowerPoint del cual es de resaltar las siguientes conclusiones:

1) “En las dos campañas de campo realizadas no se detectaron metales pesados en agua (LC: 0,5 µg/L)”.

2) “Las concentraciones de cromo y mercurio en los sedimentos lacustres sobrepasan los límites de calidad establecidos por la SQG, lo cual podría representar diferentes niveles de riesgo para los ecosistemas de los sitios analizados”.

A través de los estudios se evidencio como “Los coliformes fecales superaron el valor máximo permisible en la zona de medio Atrato”, siendo esta la más poblada y en la cual se encuentra la capital del Chocó, Quibdó.

### **5.2.2. Concepto del Comité de Seguimiento frente a los Estudios Ambientales**

1) Al contrastar los avances en los estudios ordenados con el criterio de evaluación que aporta la orden octava se evidencia que a la fecha se presenta un incumplimiento por parte de los accionados en razón a que los estudios debieron culminarse, según la orden, a marzo de 2018 y los mismos fueron presentados en diciembre de 2019.

2) Los estudios presentados **no incluyeron** en su medición el Cianuro (CN-), siendo un elemento utilizado en la pequeña minería de oro.

3) El efecto de la prohibición del uso del mercurio en minería (Ley 1658 de 2013) se puede dar en el sentido de reemplazar a éste por cianuro, pasando este último desapercibido por no estar incluido en las mediciones de tóxicos adelantadas por las corporaciones autónomas.

4) No es clara la sostenibilidad en el tiempo de los análisis fisicoquímicos tendientes a evaluar la presencia de sustancias tóxicas en río Atrato y sus afluentes. En razón a que la medición realizada corresponde a un convenio de 11 meses. Esto plantea la posibilidad de que se construyan unos indicadores de línea base, pero después no existan los medios para medir su evolución.

### **5.3. LÍNEA BASE AMBIENTAL**

La orden octava de la Sentencia T-622 de 2016 deja a cargo del Ministerio de Ambiente, de CODECHOCÓ y de CORPOURABÁ la obligación de estructurar (construir) una línea base de indicadores ambientales.

#### **5.3.1. Estado de Cumplimiento de la Línea Base**

En el Informe presentado en de junio de 2018 a la Corte Constitucional y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, este Comité de Seguimiento expresó frente a la línea base ambiental, lo siguiente:

“Según el contenido de esta línea base, se observa que la bibliografía que se tuvo en cuenta para la elaboración de la misma, está relacionada con estudios, entre otros, realizados por CORPOURABÁ y CODECHOCÓ , en el año 2006 y por el IIAP en el año 2011, lo que permite concluir que para la elaboración de los planes de acción no se contó con información actualizada sobre el estado de la cuenca del río Atrato que permita proyectar a mediano o a largo plazo, actividades que puedan apuntar a solucionar de manera concreta la problemática de la cuenca, máxime si se tiene en cuenta que los efectos que produce en el ambiente la minería ilegal son muy dinámicos y éstos pueden de manera sustancial con el paso del tiempo, pues

la información en ella contenida no presenta la realidad de la problemática ambiental.”

El Comité de Seguimiento desarrolló visitas a las entidades y análisis de la documentación provista por los accionados.

En visita realizada a la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se realizaron una serie de cuestionamientos a la línea base ambiental objeto de contrato (Convenio 575 de 2017) entre el Ministerio y el IIAP, algunas de ellas por la utilización de fuentes secundarias con información desactualizada por su antigüedad. El Ministerio reconoce la necesidad de actualizar la información y utilizar información del Ministerio de Minas y Energía, IDEAM e INVEMAR.

### **5.3.2. Concepto del Comité de Seguimiento Frente a la Línea Base**

Se utilizará como criterio de evaluación el plazo concedido para su cumplimiento por la Corte Constitucional en la orden octava de la T-622/16.

Al respecto la Corte Constitucional no estableció un plazo determinado.

Lo anterior permite al Comité conceptuar lo siguiente:

- 1) Al no establecer la Corte Constitucional un plazo para el cumplimiento de esta parte de la orden octava deben ser los accionados quienes determinen en qué momento consolidar una línea base ambiental.
- 2) La construcción de la línea Base no se puede dar por cumplida, ni culminada, con los resultados del convenio No. 575 de 2017 MADS –IIAP, en razón a que ésta debe incorporar; como mínimo; la información resultante de los estudios toxicológicos en humanos y en el Atrato y sus afluentes. Pero también, los diagnósticos e indicadores de las demás órdenes con el objeto de poder evaluar a futuro el impacto de las acciones que se desarrollen en la cuenca del Atrato.

### **5.4. APRECIACIONES DEL CUERPO DE GUARDIANES FRENTE A LA ORDEN OCTAVA**

En esta oportunidad, la vocería de la comunidad expresa el reconocimiento en los avances en el cumplimiento de la orden octava. La valoración positiva se centra en el apalancamiento financiero y técnico para completar la línea base ambiental y los estudios toxicológicos, fundamento que permite cumplir avances en las demás órdenes.

Se reconoce igualmente el acercamiento a la construcción participativa de estos instrumentos de medición a través de los enlaces territoriales dispuestos para realizar el proyecto Colciencias, cuyos impactos abarcan el territorio.



Se remarca como asunto a ser fortalecido en procura de esta orden, el afianzamiento de la relación entre guardianes y ministerio de salud, en aras de hacer un seguimiento independiente a convenios suscritos para el fin de la orden viii, acogiendo la razón de ser de la construcción de información como una tarea permanente, como un eje previsto a largo plazo.

Finalmente, además de resaltar el componente diagnóstico, se solicita la expansión de la relación con el sector Salud hacia el componente prestaciones en Salud orientadas a recuperar la población afectada.

## **6. ORDEN NOVENA<sup>38</sup>**

Objeto: realizar un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de todas las órdenes pronunciadas en los numerales anteriores, en el corto, mediano y largo plazo.

Obligados: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República.

Condiciones inherentes de la orden: (i) los organismos de control deben actuar en conjunto y conforme a sus competencias legales y constitucionales y rendir reportes semestrales de su gestión con indicadores de cumplimiento de las órdenes proferidas a la Corte y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, (ii) la Procuraduría General de la Nación lidera, coordina, rinde informes semestrales a la Corte Constitucional y convoca un Panel de Expertos (iii) el Panel de Expertos está para asesorar el proceso de seguimiento y ejecución, con la participación de las comunidades accionantes, (iv) el Tribunal ejerce la supervisión general.

Plazo: a partir de la notificación de la Sentencia, 5 de junio de 2017.

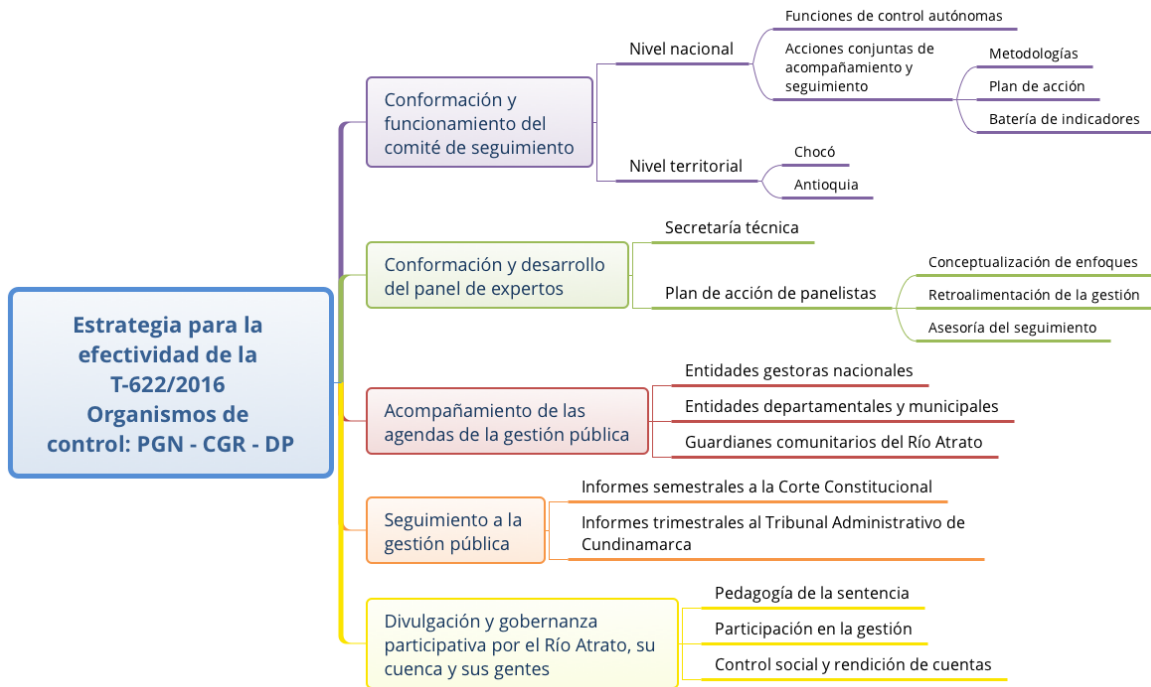
### **6.1. GESTIÓN DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO**

Durante el segundo semestre de 2019, se mantuvo activo y desarrollando las actividades dentro de las cinco líneas estratégicas que definen su razón de ser y su quehacer (ver ilustración).

---

<sup>38</sup> Derivado de este mandato como se ha dado cuenta en los informes precedentes, bajo el liderazgo de la Procuraduría General de la Nación y en conjunto con la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República integran del denominado Comité de Seguimiento de la sentencia T-622 de 2016.

Ilustración No. 3. Líneas de Acción del Comité de Seguimiento



Fuente: Elaboración propia del Comité de Seguimiento.

### 6.1.1. Conformación y Funcionamiento del Comité de Seguimiento

El 10 de septiembre de 2017 marca el hito de conformación del Comité de Seguimiento desde entonces y hasta el cierre del presente informe, se ha mantenido activo, funcionando ininterrumpidamente y buscando consolidarse como un actor de importancia en el cumplimiento de las disposiciones emanadas de la Honorable Corte Constitucional.

Sea lo primero reportar que el Comité mantiene un equipo de servidores públicos estables, dado que con pequeños cambios a los cuales se ha adaptado rápidamente, continúan las mismas personas que desde el año 2018 fueron destacados para integrar esta instancia y que se distribuyen como muestra la siguiente tabla.

Tabla No. 8 Distribución por dependencia de los integrantes del Comité de Seguimiento de la T- 622.

Dependencia integrante del Comité de Seguimiento	No. Miembros del equipo técnico	No. Directivo
Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios	4	1
Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos	1	1
Contraloría Delegada para el Medio Ambiente	1	1
Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana	1	1
Defensoría Delegada para Derechos Colectivos y Ambiente	3	1

Subtotales	10	5
------------	----	---

Fuente: elaboración del Comité de Seguimiento.

Estos diez integrantes conforman un sólido equipo interdisciplinario que funciona bajo reglas básicas y acuerdos implícitos de respeto y valoración. En efecto, el grupo mantiene su compromiso de funcionar y actuar como un equipo que se construye en el día a día; con adecuados canales de comunicación; espacios permanentes de encuentro, deliberación, construcción colectiva y decisiones concertadas; la circularización de la información y el conocimiento para contrarrestar asimetrías y liderazgos compartidos a partir de las fortalezas y potencialidades individuales puestos solidariamente al servicio de la tarea conjunta y solidaridad; factores todos alineados a ganar cada vez más confianza entre sí, claridad sobre la misión que le encomendara la Corte Constitucional y creatividad en la construcción de estrategias y metodologías que le permitan desarrollar y contribuir a la construcción de un modelo de seguimiento de este tipo de sentencias complejas.

Durante el 2019 el equipo técnico llevó a cabo 23 reuniones, 11 de las cuales se cumplieron en el segundo semestre, lo que arroja una tendencia a reunirse en promedio cada 15 días, casi siempre los días martes que se han reservado en las agendas de sus integrantes para cumplir actividades referidas al río Atrato. Estos espacios funcionan regularmente para preparar y evaluar actividades.

Al lado del equipo técnico el Comité de Seguimiento están los 5 directivos de las tres entidades que lo integran, quienes ofrecen el respaldo a las actuaciones de sus colaboradores, procesan las decisiones más complejas y liberan los productos. Aunque entre sí estos directivos mantienen contacto y comunicación fluida, sigue siendo una tarea lograr una reunión de los directivos en razón a que sus agendas dificultan sesionar conjuntamente de forma presencial.

Por último y no por ello menos importante, el Comité de Seguimiento busca constantemente generar las articulaciones y apoyos complementarios a su tarea desde Bogotá con los equipos territoriales de Chocó y Antioquia de los tres organismos de control, haciéndoles parte del equipo y buscando tener una mayor presencia en el territorio. En 2019 se logró tal articulación en varias oportunidades, no obstante, se requiere avanzar en la consolidación del sentido de pertenencia y en la cohesión efectiva de este equipo complementario de seguimiento de la gestión en todos los niveles de la administración.

### **6.1.2. Desempeño del Panel de Expertos**

Bajo el entendido que el Panel de Expertos de la T-622 de 2016 es una especie de faro que da luces sobre sus temas de experticia al Comité de Seguimiento, sin perjuicio de las contribuciones que igualmente realice a las entidades gestoras y organizaciones cogestoras, para lo cual, no necesariamente debe realizar reuniones presenciales como se intentó en sus inicios, el Comité ha procurado mantener activos a la mayoría de sus miembros, pese a las circunstancias cambiantes de varios de ellos.

Para tal fin i) permanecen abiertos y en interacción frecuente los canales de comunicación electrónica, telefónica por el grupo de WhatsApp abierto desde 2018; ii) se estableció contacto permanente para dilucidar aspectos puntuales con los panelistas de WWF, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad la Gran Colombia, Grupo Plebio de la Universidad Nacional, el CIDER de la Universidad de los Andes y la OPIAC-OIM iii) invitación con gastos pagos al foro público Retos ambientales, socioeconómicos y territoriales en el Pacífico, promovido por el Foro Nacional Ambiental, WWF y la Fundación Fescol, cumplido el día 30 de agosto de 2019 en la ciudad de Quibdó y donde el Comité de Seguimiento tuvo la oportunidad de participar con tres de sus integrantes, una por cada organismo de control, en el panel sobre la sentencia T.622 de 2016 y su implementación, los retos del ordenamiento territorial y la productividad sostenible.

La contribución de mayor impacto durante el período en examen fue la realizada por expertos de las universidades Javeriana y de los Andes a través de la Clínica Jurídica, así como la organización Tierra Digna, cuyos aportes a la construcción colectiva del Plan de Acción de la Orden Quinta, se hicieron sentir a través de su asesoría y apoyo al Cuerpo Colegiado de Guardianes en la preparación del documento de comentarios a la versión preliminar de septiembre de 2019 y en su respectiva sustentación y defensa dentro de la mesa técnica cumplida los días 26 y 27 de noviembre de 2019 en Quibdó.

Las preguntas y aportes realizados por estos colaboradores del proceso, hoy por hoy son fuente de criterios de la revisión y análisis que realiza el Comité de seguimiento de la versión protocolizada por la Comisión de Guardianes el pasado 21 de diciembre del Plan de acción de la Orden Quinta, tarea para la cual al cierre de este informe aún se esperan opiniones de algunos panelistas que así lo han anunciado.

### **6.1.3. Acompañamiento de las Agendas de la Gestión Pública**

El acompañamiento que realizan miembros del Comité de Seguimiento a actividades propias de los gestores de la Sentencia, es la acción con mayores posibilidades de incidir en el curso y la mejora de la gestión pública, aunque se participa en calidad de observadores, no se dejan de hacer observaciones, recomendaciones y prevenciones que buscan llevar a los gestores a la reflexión y revisión sobre lo actuado o en construcción.

En el segundo semestre de 2019, el Comité acompañó varias actividades encaminadas a la construcción colectiva del Plan de Acción de la Orden Quinta como son la mesa de trabajo de la Comisión de Guardianes sobre el convenio MADS - IIAP del 30 de septiembre, uno de los 15 talleres de municipios accionados, dos mesas técnicas cumplidas en noviembre y diciembre y la sesión de la Comisión de Guardianes del río Atrato en la que se protocolizó este instrumento.

El Comité de Seguimiento se vio precisado a solicitar plazo tanto a la Corte como al Tribunal para la radicación del presente informe, el cual fue otorgado mediante auto fechado del 10 de febrero de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. dentro del término concedido acompañó la mayoría de talleres municipales realizados en desarrollo del convenio suscrito entre el Ministerio del Interior y el IIAP para la construcción colectiva del Plan de Acción de la Orden Séptima, haciéndose necesario generar una alerta sobre la necesidad de precaver y revisar ciertas actuaciones en este despliegue de actividades en el territorio. Sobre este particular se dio cuenta en el capítulo de la respectiva orden.

#### **6.1.4. Seguimiento sobre la Gestión Pública**

En el periodo en examen y con miras a producir el quinto informe de seguimiento a la gestión que se cumple para la implementación de la sentencia, el Comité optó por analizar la información recaudada y consolidada por le MADS como guardián y representante legal del río, en el informe oficial de cumplimiento de la sentencia, no obstante antes de su radicación a mediados de diciembre de 2019, fue necesaria la realización de una visita de seguimiento al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR para determinar los avances de la Orden Séptima toda vez que se conoció de la existencia de un convenio entre el Ministerio del Interior y el IIAP con el objeto de facilitar la construcción del plan de acción para la producción y la seguridad y soberanía alimentaria.

Esta visita de seguimiento se cumplió el 8 de noviembre de 2019 en el MADR y fue suficiente para establecer la falta de armonía de los distintos actores corresponsables para dar cabal cumplimiento a la orden octava y desde entonces hasta hace pocos días, ha sido necesaria una intervención directa del Comité de Seguimiento a efectos de lograr rectificar el curso de la gestión pública generada dentro del marco del convenio entre el Ministerio del Interior y el IIAP y el cual compromete un monto considerable de recursos dentro de un objeto aún incierto; las actuaciones detalladas al respecto de incluyen en el capítulo de esta orden.

Por último, se estimó procedente convocar y realizar la tercera audiencia pública de seguimiento, metodología que no aplicaba como mecanismo de recaudo de la información sobre la gestión desde mayo de 2018, convirtiéndose este espacio, cumplido el 5 de marzo de 2020 en la Universidad Tecnológica del Chocó, en una fuente robusta de informes de gestión y de criterio para buena parte de los análisis aquí recogidos.

#### **6.1.5. Divulgación y Gobernanza Participativa por el río Atrato, su cuenca y sus Gentes**

Dentro de esta línea estratégica para el período en examen, el Comité de Seguimiento le apostó a realizar una evaluación participativa del cumplimiento de la sentencia en el período comprendido entre los años 2017 a 2019, visto como un ejercicio de gobernanza ambiental territorial, para lo cual se gestionó un espacio de

tiempo dentro de las actividades convocadas por el MADS en diciembre de 2019, no obstante, ante la imposibilidad de realizar el taller diseñado para el efecto, optó por aplicar un instrumento que a manera de encuesta, permitió sondear la opinión de una muestra de actores partícipes del acto protocolización del plan de acción de la Orden Quinta cumplido en la ciudad de Quibdó el 21 de diciembre.

A continuación, se da cuenta del instrumento diseñado y de los resultados alcanzados con su aplicación, Anexo No. 5. Instrumento de evaluación conjunta del cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016 entre 2017 y 2019 y aportes para su gestión 2020 – 2023.

### **6.1.6. Evaluación conjunta del cumplimiento de la Sentencia**

Los objetivos trazados por el Comité de Seguimiento con el instrumento de evaluación conjunta fueron: **i)** recoger la percepción crítica y evaluativa de distintos actores institucionales y sociales que desde su respetiva posición han tenido algo que ver con el proceso desencadenado a efectos de dar cumplimiento a la Sentencia T-622 de 2016 emanada de la Corte Constitucional, **ii)** recoger insumos para aportar al análisis del estado actual de la gestión cumplida entre 2017 y 2019 y, **iii)** incidir en las perspectivas de la gestión pública que se inicia con el relevo de las autoridades regionales y territoriales a partir del primero de enero de 2020; todo dentro de un marco de constitucionalismo dialógico y gobernanza ambiental territorial.

Tras estos objetivos el instrumento se estructuró en tres partes a saber: **i)** principales aspectos<sup>39</sup> de la gestión pública participativa, formulados con apego a los términos que la sentencia estableció para el caso del río Atrato, **ii)** análisis estratégico acerca del escenario de mejores posibilidades para hacer efectivas las ordenes de la Sentencia T-622/16 en términos de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades - DOFA, **iii)** sondeo respecto del Plan de Acción de la Orden Quinta en función de las articulaciones logradas en su construcción y acerca de la expectativa que se tiene sobre su eficacia.

Como se ha dicho, el instrumento se logró aplicar al cierre de la sexta Comisión de Guardianes del río Atrato que estuvo presidida por el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Representante del FISCH como secretario técnico del Cuerpo Colegiado de Guardianes todos presentes, la que se consideró una sesión ampliada porque se hizo extensiva invitación a otros actores a saber: 4 delegados comunitarios por municipio accionado, 1 delegado comunitario por cada municipio no accionado, delegados de algunas alcaldías, de la gobernación de Antioquia, de Codechocó, la directora de Corpourabá, el equipo técnico del MADS y del IIAP a cargo del convenio y representantes del Comité de Seguimiento. Diligenciaron el instrumento 30 participantes y de sus respuestas se da cuenta en las líneas siguientes.

### **I. Principales aspectos de la gestión pública participativa**

---

<sup>39</sup> Se relacionaron 15 aspectos.

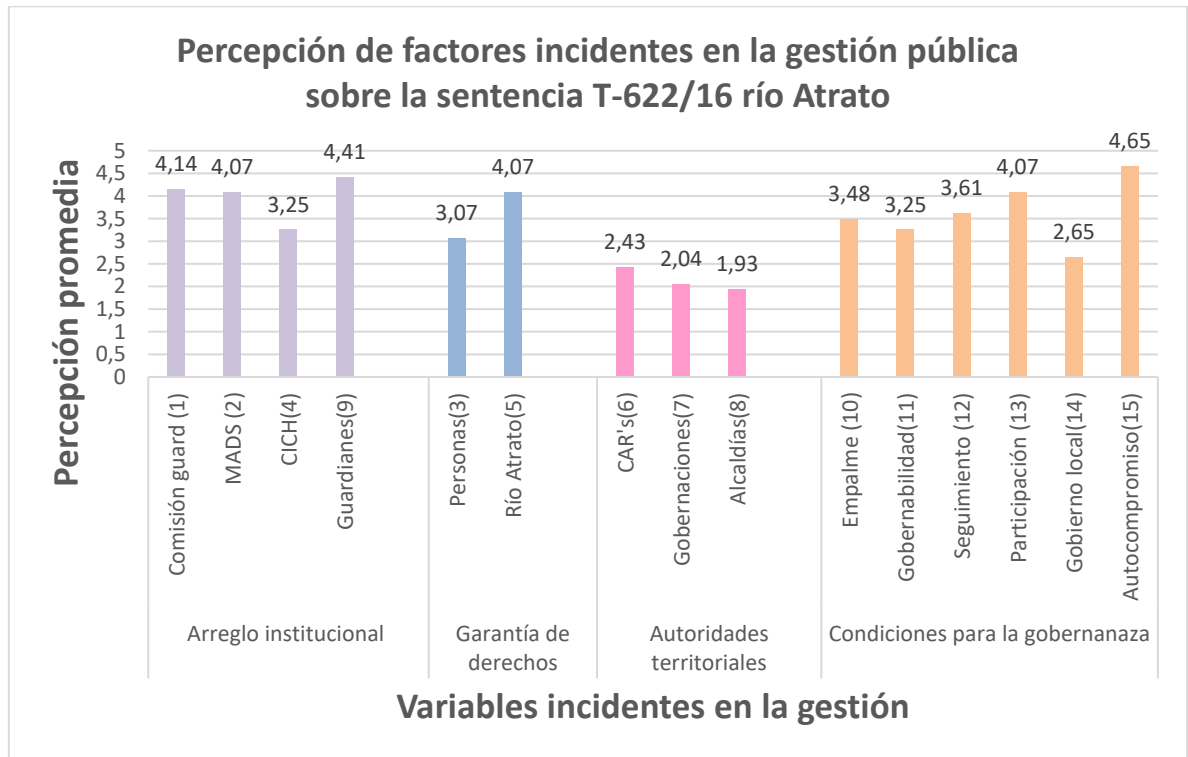
Dado que el presupuesto sobre el que el Comité de Seguimiento diseñó el sondeo de evaluación de los avances en el cumplimiento de la sentencia del río Atrato entre 2017 y 2019 es que **la gestión pública es el instrumento maestro** del que el Estado (en sentido amplio) dispone para el cumplimiento de sus fines esenciales, las variables sondeadas a través de las 15 preguntas de este acápite se agrupan en cuatro grandes aspectos de percepción: **i)** Los derechos del río Atrato y sus comunidades (preguntas 3 y 5), **ii)** los arreglos institucionales ordenados por la Corte Constitucional para la realización de tales derechos referidos a la Comisión de Guardianes y a la Comisión Intersectorial del Chocó - CICH (preguntas 1, 2, 4 y 9), **iii)** el desempeño de los principales gestores regionales y territoriales como actores para la gobernanza (preguntas 6, 7 y 8) y **iv)** un conjunto de elementos del contexto, externalidades y autoevaluación del encuestado.

En la siguiente ilustración se muestra el consolidado de las respuestas reflejando el promedio de la valoración perceptiva (donde 1 es el menor valor y 5 el mayor) que los 30 encuestados tuvieron frente a cada uno de los 15 factores considerados como incidentes en la gestión pública derivada de las implicaciones de la sentencia, agrupados en las cuatro categorías antes descritas y cuyos análisis se presentan a continuación<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Es necesario aclarar que solo la pregunta 2 obtuvo 30 de las 30 respuestas posibles, dado que la abstención por no saber o no responder tuvo el siguiente comportamiento: 29/30 preguntas 1y 3; 28/30 preguntas 4, 5,6,7,8,11 y 12; 27/30 preguntas 9, 10y 13 y 26/30 preguntas 14 y 15. En estricto este hecho impediría una comparación de los factores, no obstante en virtud del ejercicio piloto y a efectos de dar cuenta de la tendencia que empieza a marcar la percepción de los actores, se comparan en esta gráfica y en la descripción se hace la respectiva mención. Además, debe tenerse en cuenta que para las preguntas 6,7 y 8 las respuestas podrían obedecer solo a las autoridades del Chocó (CAR, Gobernación y Alcaldías) dado que no hubo una sola persona encuestada procedente de Antioquia.

Ilustración No. 4 consolidado de las respuestas del Instrumento.



Fuente: Tabulación del instrumento de evaluación conjunta del cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016 entre 2017 y 2019 y aportes para su gestión 2020 – 2023

### A propósito del arreglo institucional que deriva de las ordenes de la Corte Constitucional

Tras “RECONOCER al río Atrato, su cuenca y afluentes **como una entidad sujeto de derechos** a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas...” la Corte Constitucional precavó una instancia encargada de ejercer la tutoría y representación legal de este primer ser vivo no humano sujeto de derecho en el ordenamiento jurídico colombiano, se trata de la que denominó **Comisión de Guardianes del río Atrato**, de cuya creación y funcionamiento deriva un modelo de gestión que establece una responsabilidad compartida en la tarea encaminada a garantizar el cumplimiento de la sentencia y la vigencia de derechos reconocidos. En este orden, la primera pregunta se concentró en sondear sobre si este modelo de corresponsabilidad de tutores, guardianes y representantes legales, entre el Gobierno Nacional y el Cuerpo Colegiado de Guardianes Comunitarios, funciona para hacer efectivos los derechos del río Atrato (protección, conservación, mantenimiento y restauración) y obtuvo una calificación promedio de 4,14 resultante de la opinión de 29 de las 30 encuestados.

Si bien esta variable resultó ser la tercera mejor calificada lo que obedece en general a que como “*Las partes entendieron que debían trabajar en articulación y en equipo logrando entender el compromiso*” y esta sinergia logró expresarse en el proceso



de construcción del plan de acción ambiental con una importante participación de las comunidades y concretarse en su concertación, así como configurar un modelo que “responde al cumplimiento y garantía en la participación y construcción conjunta, el apoyo mutuo y la corresponsabilidad; sin embargo, se sugieren como acciones de mejora una mayor participación y articulación con otras entidades del Gobierno Nacional, un efectivo acompañamiento y continuidad en la participación y asunción de responsabilidades por parte de las entidades territoriales en el desarrollo del proceso de formulación de los planes y su posterior implementación. Hay quienes consideran que la efectividad de la Comisión de Guardianes no debe limitarse solo al Plan de Acción de la Orden Quinta y por el contrario también debe verse en los avances y resultados de todas las órdenes. En efecto se afirma que *“No podríamos decir que funciona la efectividad (del modelo de corresponsabilidad) por lo que los demás ministerios no han avanzado en la construcción de sus planes de acción”* y consecuentemente demandan un *“Mayor compromiso sólido de todos los entes participantes en este proceso, para que veamos acciones cumplidas con resultados”* el que se logre esta concurrencia de toda la institucionalidad del orden nacional termina siendo un factor crítico de éxito en la medida que fue la justificación o sugerencia de mejora más recurrente en las opiniones, sin dejar de lado la insistencia en que la Comisión y especialmente el Cuerpo Colegiado de Guardianes representativos de las comunidades étnicas cuente con efectivos apoyos técnicos y financieros para facilitar su misión .

Al mismo tiempo debe atenderse a la necesidad sentida de lograr una mayor formación, sensibilización y efectiva participación de las comunidades de base y muy especialmente de las comunidades indígenas a través de la vinculación de sus autoridades tradicionales, en razón a que consideran que en lo que va del proceso de avance la sentencia, se han quedado relegadas en el proceso y reivindican para sí que se garantice una articulación y trabajo efectivo con una mayor representatividad de la autoridades indígenas de la cuenca.

Pese a que algunas opiniones consideran que el derecho a la participación y al gobierno propio y la autodeterminación han mejorado a través del proceso de construcción del Plan de Acción de la Orden Quinta, en la medida en la que se han venido desarrollando ejercicios que dan visibilidad a las comunidades en el territorio y aportan a la gestión y posible restitución de derechos; otras insisten en el vacío de divulgación y promoción entre las comunidades y, de articulación entre las autoridades de los distintos niveles, hasta lograr de todos la convicción y el compromiso conforme a aquella máxima en virtud de la cual **“todos somos guardianes del Atrato”** .

En suma, puede colegirse que, si bien se reconoce la bondad del modelo de gestión compartida entre un guardián del Gobierno y el Cuerpo Colegiado de Guardianes, aún demanda una acción más contundente de la Comisión de Guardianes para alcanzar una real articulación de toda las instituciones responsables y corresponsables de la gestión de la sentencia y un avance cuantitativo y cualitativo en la participación ciudadana y comunitaria a lo largo y ancho de la cuenca,

incluyendo los medios para apalancar los costos económicos que conlleva la participación.

Consecuentemente con la intencionalidad de la pregunta anterior, y siempre desde un enfoque de gobernanza ambiental territorial, es decir, del papel que están llamados a cumplir como actores de la gestión, el MADS (pregunta 2) y los guardianes comunitarios (pregunta 9), se sondeó por separado la opinión sobre cada uno de ellos.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)<sup>41</sup>, como ente rector del cumplimiento de la Sentencia, tuvo una calificación de desempeño por parte de los 30 encuestados de 4,07, ubicándose en la cuarta puntuación de todas las variables y en la más alta de las valoraciones para las autoridades de los distintos niveles de la administración y que puede sintetizarse en esta opinión: *“El proceso con Minambiente ejemplifica lo que es llevar el espíritu de la Sentencia a la práctica. Fue tardía la comprensión del Ministerio, pero una vez se adoptó la mejora ha sido muy significativo el compromiso del equipo técnico y social ha sido innegable.”*

En efecto se percibe que, aunque tardía la comprensión del Ministerio sobre su papel, buena parte de los encuestados reconocen el compromiso y liderazgo del señor Ministro Lozano, la competencia del equipo técnico y social del Ministerio puesto al servicio de la sentencia y su facilidad para llegar e interactuar con las comunidades, señalando, entre otras razones para la buena puntuación que *“hoy tenemos un Ministerio que está cumpliendo con su tarea”,* que *“se han logrado articular con los accionantes y respetando su cosmovisión”* y *“ha creado espacios de trabajo”*.

Estas opiniones contrastan con las que expresan escepticismo respecto a la voluntad de dar el salto de la “oficina”, del “discurso” del “documento” a la acción. Puede decirse que dentro del contexto histórico del Chocó, estas opiniones son una reafirmación de desconfianza frente a la voluntad real y efectiva que se espera del Gobierno Nacional de lograr alinear todas las voluntades, los instrumentos de planeación y los presupuestos, así como afrontar la corrupción para hacer posible que el Plan de Acción de la Orden Quinta (hasta ahora no se perciben los otros planes) se implemente desde comienzos del año 2020 y tras sus ejecuciones se logre ir descontaminando y devolviéndole el cauce al río Atrato y sus afluentes para la vigencia de sus derechos y la calidad de vida de sus pobladores.

Este es un aspecto coyuntural y estratégico de mejora de la gestión, en tanto las acciones del MADS en el primer semestre de 2020 deben ser claras y contundentes en función de materializar la hoja de ruta de la implementación de dicho Plan, el mismo que ha ayudado a construir colectivamente en un proceso plagado de lecciones y que ahora está rodeado de una gran expectativa cual es *“Meterle fuerza al Plan como la oportunidad de transformación social más grande posible.”* Pero

---

<sup>41</sup> Pregunta No. 2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el ente rector del cumplimiento de la Sentencia, como califica el desempeño de esta entidad, teniendo en cuenta que el período en análisis está marcado por la transición de gobiernos Santos-Duque.

también de reservas e incertidumbres frente a **i)** la fidelidad de la “voluntad política” del Gobierno para agenciar los programas y proyectos que garantizarán los recursos y de la transparencia y pulcritud con que éstos se apliquen; **ii)** lograr articular y alinear todas las entidades nacionales, regionales, departamentales y municipales para la ejecución y **iii)** asegurar la debida participación de las comunidades dentro del respeto a la bioculturalidad tan argumentada en el cuerpo del Plan.

Ahora bien, en lo que respecta al realce que dio la Corte Constitucional al erigir a las organizaciones accionantes en representación de las comunidades étnicas, ahora tutoras y representantes legales del Río, se sondeó a través de la pregunta 9 la percepción acerca de la conformación, desempeño y posibilidades de las organizaciones de comunidades étnicas de la cuenca como guardianes del nuevo sujeto de derechos<sup>42</sup>. La respuesta se obtuvo de 27 de los 30 encuestados y de su calificación el promedio arrojó un puntaje de 4,41, ubicándose en el segundo lugar de valoración positiva por razones como que la figura de guardianes comunitarios del Atrato ha permitido el trabajo mancomunado, la realización de acciones afirmativas en sus derechos bioculturales y etnodesarrollo, con buena participación y por parte de personas que conocen las necesidades de las comunidades y del territorio. Se reconoce que hay posibilidades de mejora en lo relacionado con el fortalecimiento de la figura de los Guardianes, con acompañamiento, apoyo técnico y económico (incentivos), así como en la vinculación de otras organizaciones.

También se sugirió una rotación anual de los representantes de las comunidades ante la Comisión de Guardianes, aspecto que sirve para poner de presente la insistencia por parte del Comité de Seguimiento sobre la importancia que el propio Cuerpo Colegiado de Guardianes tenga reglas explícitas y consensuadas con las organizaciones que lo integran que lo doten de mecanismos de información, comunicación, deliberación pública y construcción de consensos y de gestión colaborativa que garanticen la permanente construcción de la legitimidad y el reconocimiento de su rol como representantes de las comunidades étnicas de la cuenca, en concordancia con lo ordenado por la Honorable Corte y lo reglamentado a través de la Resolución 907 de 2018, instrumentos que sin duda le dotan de legalidad, pero que no logran ahuyentar los rumores que logran aflorar en los distintos espacios en territorio de los que se ha participado. En suma, se considera que la cohesión, el reconocimiento, la transparencia, la credibilidad y la respetabilidad que alcance el Cuerpo Colegiado de Guardianes tanto de sus comunidades como de todos los actores partícipes es el factor de mayor importancia -por su esencia y trascendencia- en la implementación estratégica, programática y operativa de la sentencia.

---

<sup>42</sup> Pregunta No. 9. Las organizaciones de comunidades étnicas de la cuenca de Accionantes pasaron a Guardianes del nuevo sujeto de derechos, cómo le parece la conformación, el desempeño y las posibilidades de este rol dentro del contexto de la gestión nacional, regional y territorial.

Por último, dentro de esta categoría se sondeó la opinión sobre la Comisión Intersectorial del Chocó (CICH)<sup>43</sup> como arreglo institucional por excelencia del Gobierno Nacional, no solo para responder a la orden décima de la T-622 de 2016, sino también a otras disposiciones judiciales, a acuerdos derivados del paro cívico de Chocó desde el 26 de mayo de 2017 hasta el 23 de agosto de 2017 y en general por el deber constitucional y legal de atender la grave situación humanitaria, social, económica, ambiental y de seguridad que afrontan las comunidades del Chocó.

La percepción sobre la presencia y acción de la CICH en el territorio obtuvo una calificación de 3,25, promedio de las 20 respuestas recibidas.

Sea lo primero destacar frente a este resultado que la tendencia en la justificación de las respuestas es que la CICH es un mecanismo que en su funcionamiento *“No ha habido acciones puntuales y claras de intervención y articulación de los diferentes comités de la Comisión. Además, mucho hay desconocimiento de la Comisión”*. estas palabras textuales confirman que de una parte, la CICH se percibe como desconocida, poco identificada o clara para los encuestados, así por ejemplo *“la verdad no sé si funciona”, “No es clara para mi esta comisión”, “No sabría decir como considerarla”* lo que es un indicativo claro de falta de difusión y notoriedad del mecanismo en el territorio y, por el otro, de la hasta ahora concentración de la CICH en Bogotá donde ha permitido la articulación a nivel Nacional, pero se reclaman su falta de articulación, proyección y acción en el territorio al punto que se opina que *“En la parte nuestra no se siente la presencia”, “solo reuniones”, “...no se ven resultados”*.

Estas afirmaciones son en sí mismas un llamado imperioso para la Consejería Presidencial para las Regiones, recientemente designada para presidir la CICH (Decreto 1784 del 4 octubre de 2019) y el DNP quien ejerce su secretaría técnica (Decreto 749 de 2 de mayo de 2018), a sesionar, a darse a conocer en el territorio chocoano y atrateño y a proyectarse con una oferta intersectorial pertinente que responda a la complejidad de la problemática que afronta, sumándose efectivamente a la implementación de los planes de acción resultantes de la construcción colectiva de los mismos. Las sugerencias de mejora apuntan precisamente a que la CICH continúe con su misión y mejore sus procesos articulándose como garante de la implementación de los planes de acción y generando acciones de participación comunitaria y ciudadana.

### **Sobre la garantía de derechos fundamentales, sociales y colectivos**

Las preguntas 3 y 5 de la evaluación fueron planteadas con el propósito de recoger la percepción sobre la mejoría en condiciones que objetivamente conducen a la vigencia de los derechos tutelados a los pobladores y comunidades de la cuenca y reconocidos al río Atrato.

---

<sup>43</sup> Pregunta No. 4 califique de 1 a 5. La coordinación de las entidades responsables del nivel nacional estableció como principal mecanismo la creación de la Comisión intersectorial del Chocó – CICH. ¿Cómo se ha sentido la presencia y acción de esta CICH en el territorio?

Con relación a los derechos tutelados<sup>44</sup> a las personas y comunidades de la cuenca del río Atrato; a la vida, la salud, al medio ambiente sano, a la seguridad alimentaria, a la cultura y al territorio, en general y a simple vista, no se percibe mejoría en su realización, así lo indica una valoración de 3,07 resultante de promediar la puntuación de 29 respuestas de las 30 posibles. La tendencia en la sustentación esta valoración subjetiva es el hecho que, aunque los derechos sean garantías constitucionales, reconocidos y amparados jurisprudencialmente, existe un abismo entre esta realidad jurídica y la creación de condiciones en el territorio que den cuenta de su realización y vigencia efectivas.

Es claro que se tiene credibilidad en la Sentencia T-622 de 2016 y en la capacidad de llevarla a la realidad, pero hay, de una parte, un cierto escepticismo en quienes polarizan la postura crítica que el paso del tiempo no da muestras de efectividad, *“A pesar de transcurridos tres años de la Sentencia el cumplimiento de las órdenes no se ha hecho efectivo”*, se considera que es mucho tiempo para no tener resultados aún, y, de la otra, un optimismo moderado, en quienes ponderan, en una perspectiva de más largo plazo, que este tiempo es aún incipiente para ver resultados frente a la vulneración sistemática de estos derechos. Se comprende que *“Los cambios no se han empezado a ver pues se sigue en fase de Planificación”* y con ello, se concentran las expectativas en la implementación de los planes de acción construidos y en construcción y por consiguiente no se han visto las acciones ni coyunturales ni estructurales como el desarrollo de obras, la mejora de servicios, el control del territorio frente a fenómenos de ilegalidad y procesos de activación de respuestas comunitarias a la emergencia humanitaria, alimentaria, ambiental, sanitaria que entre otras se enquistan en esta región del país.

Ahora bien, respecto de la declaratoria del río Atrato y su cuenca como entidad sujeto de derechos y los derechos a él reconocidos<sup>45</sup> se sondeó la opinión respecto de la favorabilidad de esta medida y alcanzó un puntaje de 4,07 sobre 28 respuestas obtenidas entre los 30 encuestados. Valoran que esta declaratoria haya permitido que se reconozca la visión propia de las comunidades, que se estén generando cambios para fortalecer las tradiciones, que está permitiendo la unión y articulación comunitaria, fortaleciendo la conciencia ambiental y el desarrollo sustentable, que le dio solvencia jurisprudencial a los derechos bioculturales como se interpreta de la justificación a un puntaje de 5, la decisión es *“Un derecho del río, de espiritualidad”*.

Quizá sea el momento de afirmar, que al menos para todos los actores que actúan bajo la legalidad en este territorio, este histórico reconocimiento del Atrato, constituye la gran oportunidad para el departamento del Chocó, la cuenca atrateña

---

<sup>44</sup> Pregunta No. 3. Califique de 1 a 5. Los derechos tutelados a las personas y comunidades de la cuenca del Río Atrato (a la vida, la salud, medio ambiente sano, la seguridad alimentaria, la cultura y el territorio) en general y a simple vista están teniendo una mejoría.

<sup>45</sup> Pregunta No. 5. En general, la declaración del río Atrato, sus afluentes y su cuenca como entidad sujeta de derechos es una realidad jurídica que los actores del territorio (sectores público y privado, academia, comunidades, medios de comunicación, iglesias, etc.) consideran como favorable.

y todas sus poblaciones para hacer justicia e inclusión equitativa de esta privilegiada región por sus riquezas naturales, pero golpeada históricamente por el rezago en su desarrollo integral y humano sostenible respecto del resto del país. La sentencia coadyuva a que se visibilice el descuido de esta región por parte del Estado y en contraste la aparición y consolidación del oportunismo extractivista rampante y desalmado que le azota y que debe combatirse con eficacia y contundencia valiéndose entre otras de las herramientas que la misma Corte Constitucional ordenó; pero al mismo tiempo, es un espejo en el que se refleja y proyecta todo el país, no en vano este hito jurisprudencial es el precedente de sendas decisiones que en tan solo tres años hoy tiene elevada más de la mitad de la geografía nacional a la categoría de sujeto de derecho.

En este orden, el Comité de Seguimiento ha asumido como propia la tarea de ser vigilante de esta garantía de derechos reconocidos tanto a las personas y a las comunidades como al Río y su cuenca y para ello, se vale del expreso mandato de realizar “... *un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de todas las órdenes pronunciadas en los numerales anteriores, en el corto, mediano y largo plazo, a partir de la notificación de la presente sentencia*”, como bien reza la orden novena de la T-622 de 2016.

### **Percepción sobre el compromiso de las autoridades regionales y territoriales**

Dentro de la configuración del SINA, la cuenca del río Atrato tiene dos autoridades ambientales regionales: Codechocó y Corpourabá, en general, la pregunta 6<sup>46</sup> sondeó la percepción sobre la apropiación de estas instituciones del cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia y armonización de sus planes de acción y presupuestos, como un deber propio. 28 de los 30 encuestados calificaron esta variable con un promedio de 2,43 justificando que en estas corporaciones “*Si bien hay proyectos y acciones encaminadas a dar respuesta a la sentencia, la falta de control ambiental que se ejerce sobre las comunidades causantes de los daños empaña la misionalidad*”, desde estas percepciones la credibilidad en su compromiso deviene directamente de la capacidad de demostrar el ejercicio de autoridad en la administración, vigilancia y control de los recursos naturales de su jurisdicción.

Pero al mismo tiempo, otro grupo de argumentos relaciona directamente su calificación, con la manera como participan como actores accionados y responsables directos del cumplimiento de varias órdenes de la sentencia y así, respecto de la sentencia en general y del plan de acción de la Orden Quinta en particular, se encuentran opiniones que afirman: “*Considero que el aporte de la CAR no ha sido el mejor, si bien participan en la construcción del Plan deben ser más participativos, deben ser más efectivos*”, “*Porque ellos no la han asumido por*

---

<sup>46</sup> Pregunta No. 6. Las corporaciones autónomas regionales han asumido como propio el deber de cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia y en consecuencia las armonizan con su plan de acción y presupuestos.

*completo y no han aportado ningún recurso”, “ Tanto Corpourabá como Codechocó tienen la obligación de velar por el cumplimiento de esta sentencia, pero hasta el momento se han mostrado apáticos” y “No han tomado este proceso en serio”.*

Resulta claro el llamado a la corporaciones y con mayor fuerza a Codechocó, a exhibir un compromiso real y efectivo de su presencia y participación con acciones en especial de ejercicio de autoridad y recursos conforme a sus capacidades y competencias; pero al mismo tiempo en el menú de sugerencias de mejora se reitera al Comité de Seguimiento que intervenga para lograr la concreción de este compromiso, aspecto en el que se enfatizará en el futuro inmediato a efectos de velar porque los planes de acción cuatrienales que se están formulando se traduzcan en proyectos que respalde la articulación de las corporaciones a la implementación de los planes de acción ambiental ya formulado y a futuro a los que se encuentran en formulación.

En lo que hace a las gobernaciones de Antioquia y Chocó, formulada la misma pregunta<sup>47</sup> que para las CAR's alcanzaron una valoración de 2,04 en promedio de la respuesta de 28 de los 20 encuestados y la razón fundamental se sintetiza en la siguiente justificación tomada textual de uno de ellos *“La Gobernación de Chocó no se ha visto comprometida ni articulada con las organizaciones. La Gobernación de Antioquia hace acciones desarticuladas”*. Se perciben como faltas de compromiso y seriedad frente a la responsabilidad que tienen en la sentencia al no asumirla como propia y en particular la Gobernación de Chocó se percibe como dormida e indolente frente a la problemática del Río y sus gentes.

También se señala la importancia que el Gobierno Nacional lleve a las gobernaciones a sentarse en el proceso de construcción e implementación de los planes de la sentencia y a comprometerse con ello y hay opiniones que previenen sobre el cuidado en la apropiación y aplicación de recursos, en razón a que refiriéndose a las órdenes de la sentencia *“No las han sentido como una función de derecho con sus recursos”* y consideran que *“Hay un problema estructural que es necesario solucionar, el tema de la corrupción y destinación de recursos”*. Llama la atención que, pese a la baja puntuación en esta percepción, las sugerencias de mejora son escasas (solo 2), una llama al compromiso y la otra al apoyo del proceso. Ante esta tendencia, el Comité de Seguimiento ha corroborado el urgente llamado a que las autoridades departamentales logren una mayor y efectiva alineación a la gestión que implica la sentencia y aunque registra como valiosas el conjunto de actuaciones que cumplidamente reporta la Gobernación de Antioquia, todavía no se evidencia su efectiva articulación y armonización con los otros actores, objetivo del que está muy cerca; no así en la pasada administración departamental de Chocó quien exhibió como actitud constante el ausentismo y la indiferencia frente a las acciones que impulsaron el proceso de la sentencia en el territorio, pese a la que buena parte de ellas se cumplían en la ciudad de Quibdó.

---

<sup>47</sup> Pregunta No.7. Las gobernaciones han asumido como propio el deber de cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia y en consecuencia las armonizan con su plan de desarrollo y presupuestos.

Por último, en lo que respecta a esta categoría de percepción de la manera como las autoridades en el territorio han asumido como propio el deber de trabajar dentro del marco de la T-622 de 2016, resta presentar la opinión respecto de las alcaldías municipales<sup>48</sup>, las cuales promediando las 28 respuestas obtienen una calificación de 1,93 la más baja de todas las valoraciones subjetivas que comprende este ejercicio. Se afirma que *“Con excepciones muy puntuales las alcaldías no asumen el trabajo en la Sentencia”*, se registra, asimismo, la falta de compromiso, interés y *“fuerza de voluntad”* y hasta se opina respecto de las administraciones salientes que *“No se enteraron de lo que significa este proceso para sus comunidades”*.

La evidencia obvia de esta percepción es el ausentismo casi generalizado a la mayor parte de las actividades cumplidas dentro del marco de la sentencia. Así, la baja o casi nula participación aunada a la también mencionada la corrupción y destinación de recursos como un problema estructural en las alcaldías municipales se convierten en problemas prioritarios a resolver. Asimismo, se señaló que son los Guardianes del Río quienes están trabajando por posicionar en los planes de desarrollo municipales la inclusión de la Sentencia.

Al respecto el Comité de Seguimiento, que ha insistido en todas sus intervenciones presenciales y en sus informes en la imposibilidad de tener una gestión exitosa sin el concurso de los alcaldes y sus equipos, solo estima procedente dentro de este ejercicio perceptivo de evaluación poner de presente el contenido del artículo 311 constitucional, a efectos de recordar que sin el debido liderazgo y compromiso de las alcaldías municipales, cumpliendo el rol que les corresponde, independientemente de la categoría a la que pertenezcan o de la solvencia técnica y presupuestal que ostenten, no se lograrán los objetivos de la sentencia ni si se vuelque todo el Gobierno Nacional sobre el territorio:

*Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

En efecto, se registra que los alcaldes salientes a 31 de diciembre de 2019, pasaron en su mayoría y como acuña el argot popular *“sin pena ni gloria”* frente a la sentencia T-622 de 2016, lo que hace más urgente la acción de todos los demás actores para lograr que en las administraciones que inician, desde sus inicios si logren apropiarse y liderar la gestión que desde los distintos órdenes se conducen hacia sus territorios. Tarea en la que insistirá y estará vigilante este Comité.

---

<sup>48</sup> Pregunta No. 8. Las alcaldías municipales han asumido como propio el deber de cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia y en consecuencia las armonizan con su plan de desarrollo y presupuestos.



## Otras condiciones para la gobernanza ambiental territorial

Todas las variables previamente consideradas se armonizan dentro de la visión de la gobernanza ambiental de territorios marcados por el agua y por las relaciones culturales en ellos dadas. El marco de derechos define las finalidades más elevadas a alcanzar como la apuesta colectiva y las preguntas sobre todos y cada uno de los actores se encaminan a comprender que la gestión pública no puede ser una actividad tan autónoma e independiente que termine siendo autista, lejos y de espaldas a las reales necesidades, problemáticas, presiones y recursos que representan los distintos actores con interés y poder actuando e interactuando en el territorio. Esa es la bondad que ofrece todo enfoque de gobernanza cuya máxima expresión se facilita dentro del marco de una cuenca hidrográfica como el escenario por excelencia de la expresión de dichas presiones y expectativas.

En este orden, las siguientes variables que se presentan en groso modo y cuya percepción se deriva del ejercicio evaluativo tenido como fuente, se constituyen en factores presentes, incidentes o determinantes para facilitar u obstaculizar la gobernanza que se predica y a la que se aspira como columna vertebral de la exigibilidad del cumplimiento de la sentencia del río Atrato.

Frente a la pregunta No. 10<sup>49</sup> acerca de la expectativa que se tiene que mejore la gestión pública a cargo de la sentencia del río Atrato con el relevo o cambio en las administraciones de las corporaciones autónomas regionales, las gobernaciones y alcaldías, alcanzó una calificación de 3,48 promediando la opinión de 27 de los encuestados que la respondieron. Esta valoración puede tomarse como una especie de duda razonable que expresan los encuestados, toda vez que la mayoría de argumentos justificativos si bien consideran una obviedad el asumir esta tarea *“Es lo que se quiere pero para lograrlo se requiere de una participación directa en la construcción de los planes de desarrollo de tal manera que la Sentencia quede incluida en éstos”*, o por ser el curso natural de la gestión que los planes de acción cuatrienales de Corpourabá y Codechocó y los planes de desarrollo departamentales y municipales se aseguren de alinearse con los planes de acción de la sentencia formulados, en especial el Plan de Acción de la Orden 5, y los que están en construcción así como el plan nacional de desarrollo *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* y con los demás instrumentos de planeación y presupuestación.

No obstante, también se denota un cierto escepticismo frente a la sensibilidad, liderazgo y voluntad política real de los nuevos administradores para asumir la responsabilidad histórica que les corresponde frente al cumplimiento de la sentencia del río Atrato. Para ello consideran que lo primero debe ser que estos gestores con

---

<sup>49</sup> Pregunta No.10. Con el relevo en las administraciones de las autoridades regionales y de las entidades territoriales la gestión pública mejorará porque todos los instrumentos de planeación se van a armonizar y los presupuestos se van a integrar efectivamente para ir alcanzando la vigencia de los derechos del Río Atrato, sus afluentes, su cuenca y sus gentes.

sus equipos participen en la construcción de sus respectivos planes de desarrollo y asuman como propia la tarea de asegurarse que los mismos se armonizan con todas las determinantes que procedan, entre ellas los mandatos de las providencias judiciales. Escenario en el que para el Comité de Seguimiento resulta relevante no escatimar en esfuerzos para lograr la incorporación de la T-622 de 2016 en todos los planes en mención, si es preciso brindando la asesoría y apoyo técnico del caso y al mismo tiempo planteando acciones de participación ciudadana y control social e institucional a la gestión pública que se apertura para estos mandatarios.

No puede decirse con las 28 respuestas a la pregunta No. 11<sup>50</sup> que promediaron una calificación de 3,25, si se trata de un leve optimismo o un gran pesimismo frente a la confianza y credibilidad que se tiene en la capacidad de neutralizar los distintos factores y actores generadores de inestabilidad, ilegalidad y desorden en la región del río Atrato y su cuenca, de manera conjunta entre el Estado y la Sociedad, en razón a que todo se supedita a que se requiere dar respuesta a los problemas de la crisis humanitaria existentes en la cuenca y de brindar seguridad, cayendo entonces en un espacio de incertidumbre dura y de ingobernabilidad por la presencia sabida de actores al margen de la ley que se disputan el control del territorio.

Se reconoce en la opinión de los encuestados, que la implementación de la Sentencia será muy difícil si no se solventa la crisis de derechos, más aún cuando hay intereses derivados de las economías extractivas que sabotean los procesos, en especial. Debe haber compromiso en la implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC y atender el llamado del Acuerdo Humanitario YA, pero también la sumatoria de las pequeñas, medianas o grandes acciones cotidianas de todos los actores legales en el territorio, así, *“La voluntad de cada uno de nosotros genera cambios necesarios para disminuir los diferentes factores amenazantes de la cuenca”*. Consecuentemente se hace urgente bajar el conocimiento y la implementación de los planes de acción de la sentencia a los territorios y comunidades, al tiempo que se asegure el control y la vigilancia de la acción de todas las autoridades y lograr derrotar la justificada desconfianza fundada en opiniones como esta *“Con todas las acciones que se han realizado, con los estudios, muchos no han funcionado. esperamos que ahora sí.”*

La pregunta No. 12<sup>51</sup> trae consigo la oportunidad de sondear como se percibe el aporte de los organismos de control con su doble rol de acompañamiento y seguimiento conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional. Este factor alcanzó una calificación de 3,61, promedio de las 28 respuestas de las 30 posibles. Se valora el rol del Comité de Seguimiento como un actor que hace parte de la construcción en equipo que viene realizando aportes oportunos y necesarios, hay quien afirma que *“Ha sido invaluable el rol del Comité en poner en marcha la Sentencia, lo que*

---

<sup>50</sup> Pregunta No. 11. Tenemos razones para creer y confiar que el Estado y la Sociedad en conjunto tenemos la capacidad de neutralizar los distintos factores y actores generadores de inestabilidad, ilegalidad y desorden en la región del Río Atrato y su cuenca.

<sup>51</sup> Pregunta No.12. Los organismos de control tienen el deber de hacer acompañamiento y seguimiento al cumplimiento de la sentencia, su desempeño hasta el momento está aportando a tales propósitos.

han hecho nos permite contar con victorias parciales”, sin embargo, también marca tendencia la exigencia de hacer uso de las facultades de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y de la Contraloría General de la República para aplicar medidas preventivas, correctivas y sancionatorias frente a las conductas omisivas, renuentes o irresponsables que impiden el cumplimiento de la sentencia.

Frente a la pregunta No. 13<sup>52</sup>, la construcción colectiva, como gobernanza ambiental, ha contado con escenarios apropiados, que han facilitado la convocatoria, el encuentro, las interacciones y acuerdos de todos los actores legales con interés y poder sobre la gestión del río Atrato y su cuenca, alcanzó una calificación de 4,07 promediando 27 respuestas recibidas entre las justificaciones se afirma sobre todo refiriéndose al proceso que condujo a la formulación del plan de acción de la Orden Quinta que *“Ha sido una experiencia de aprendizaje en doble vía que permite ver la democracia participativa en acción”*. La convocatoria ha sido efectiva en el reconocimiento de las autoridades y los instrumentos de gobierno del territorio; no obstante, se requieren muchos más espacios para hacer efectiva esta gobernanza en función de alcanzar la preservación de los territorios colectivos, con convocatorias más incluyentes, no sólo con las organizaciones y consejos comunitarios mayoritariamente de las comunidades negras y afrocolombianas, sino también con los indígenas, los campesinos y las personas que no se reconocen por su condición étnica de las diferentes comunidades.

Estas sugerencias de mejora pueden significar que la participación de todos los actores llamados a ser parte de la gobernanza de la cuenca del río Atrato no haya sido lo suficientemente representativa y requiera por tanto, repensar modelos que integren a las comunidades en su diversidad socio cultural, lo anterior constituye un reto en términos de diseño de estrategias más ajustadas y que logren involucrar una mayor representatividad de actores para el desarrollo y concepción de los procesos de participación.

Así las cosas, el Comité estará atento a que en desarrollo del Plan de Acción de la Orden Quinta que tiene una línea estratégica por la gobernanza y en la construcción de los planes en curso y demás acciones propias dentro del marco de la sentencia, el aspecto de la participación, también como un valor biocultural, en condiciones de simetría y facilidad de espacios y oportunidades para todos los actores mejore y se consolide, pues lo entiende como un factor medular y estratégico para el cumplimiento de la sentencia, es decir, para la protección, la conservación, el mantenimiento y la restauración de la todas las formas de vida en el Atrato y en el Chocó.

---

<sup>52</sup> Pregunta No. 13. La construcción colectiva es parte de lo que se conoce como la gobernanza ambiental, los escenarios que se han ofrecido para esta construcción colectiva han facilitado la convocatoria, el encuentro, las interacciones y acuerdos de todos los actores legales con interés y poder sobre la gestión del Río Atrato y su cuenca.

En atención a las respuestas recibidas a través del sondeo de opinión, el Comité considera que el rol que vienen cumpliendo los Guardianes del Cuerpo Colegiado, las organizaciones participantes y las entidades facilitadoras del proceso, incluyendo el suyo de acompañamiento y seguimiento debe ser más claro, más organizado y debe tener un trabajo más cercano con las poblaciones de base para garantizar la participación de la comunidad en general y de otras organizaciones que no han tenido visibilidad, recursos ni interlocución permanente con el proceso, así como una mayor eficacia de la política de educación ambiental para acoger la sugerencia de adelantar “*Acciones, educación, concientización y un mayor sentido de pertenencia desde nuestro territorios, buscar empoderar nuestros pueblos*”, se añadiría como verdaderos actores protagónicos de su historia, su presente y su devenir.

Tras promediar las 26 respuestas obtenidas de las 30 posibles en la pregunta 14<sup>53</sup>, la percepción casi generalizada indica que a excepción del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS que logró sacar adelante la construcción del Plan de Acción de la Orden Quinta y el funcionamiento de la Comisión de Guardianes, la voluntad política y la aplicación de recursos en el periodo que terminó en diciembre de 2019, alcanzó una puntuación de 2,65 con lo que se colige que el resto de entidades en menor o mayor grado no lograron alinear o compaginar esos dos elementos indispensables para sacar adelante la compleja tarea que impone el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia. No es por demás entonces insistir en que el llamado vehemente es a la coherencia entre el discurso y su aplicación, entre lo planificado y su implementación, entre lo soñado y lo posible y para lo cual una gestión pública efectiva, eficaz, económica, equitativa, armónica, transparente, participativa y comprometida con el desarrollo sostenible es la vía cierta.

Finalmente, con la pregunta 15<sup>54</sup>, se buscó sondear el interior de cada persona encuestada y lograr una opinión con algún grado de objetividad sobre la ponderación que hacía de su propio compromiso frente a hacer realidad los mandatos de la Corte Constitucional para el río Atrato, su cuenca y sus gentes considerando su propio proceso de información, conocimiento, credibilidad y acción, 26 personas respondieron y alcanzaron una calificación promedia de 4,65, la más alta de todo el ejercicio de percepción, esto debido a que 19 de los encuestados valoraron su propio compromiso con la máxima puntuación, 5 se calificaron con 4.0 y 2 con 3.0. Estos resultados meramente cuantitativos en primer lugar dan cuenta que los encuestados son personas que tiene información y conocimiento del tema, credibilidad en la sentencia y alguna acción dentro de su proceso de implementación.

---

<sup>53</sup> Pregunta No. 14. La voluntad política y la aplicación de recursos en el período que termina estuvo alineada al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia.

<sup>54</sup> Pregunta No. 15. Por último, considerando su propio proceso de información, conocimiento, credibilidad y acción, califique su compromiso efectivo frente a hacer realidad los mandatos de la Corte Constitucional para el Río Atrato, su cuenca y sus gentes.

Ahora bien, en las razones que cualifican esta ponderación numérica se destacan el compromiso y la responsabilidad, el amor y la pasión, el sentido de pertenencia y el trabajo colectivo desde las organizaciones y las comunidades y el respeto y la sinceridad; dentro de la medida de sus posibilidades aportados personalmente al proceso de dar cumplimiento a las órdenes de la Sentencia, entre otras razones por la motivación que ofrece el que *“La corte nos mostró otras miradas del Río Atrato, más humanas y más complejas”* como opina uno de los encuestados.

Al cierre de esta respuesta y de este primer acápite de la evaluación, vale destacar dos afirmaciones que se presentaron. Una sugerencia de mejora en tanto *“Las autoridades deben prestar atención y cuidado a las denuncias por contaminación ambiental, desarrollo de minería y depósito de basuras en la cuenca de quebradas y de ríos”* plausible dentro del marco de la gestión que se acomete; y la otra, una exclamación desconcertante en tanto no se sabe si tiene una carga de escepticismo e incredulidad o resulta ser una quimera o una ironía: *“Solo el tiempo puede demostrar la realidad del proceso o si fue solo para una ilusión”*. En el entretanto, este Comité realizará lo propio y de igual manera solicita a todos los actores a hacer lo suyo en favor de devolverle al Atrato lo que se le ha quitado y le pertenece y proteger todo lo que aún conserva para sus presentes y futuras generaciones.

## II. Un análisis estratégico del escenario de implementación de la Sentencia T-622 de 2016

Se pidió a los asistentes que de acuerdo con su visión “estrictamente personal”, realizasen un análisis del escenario de mejores posibilidades para hacer efectivas las órdenes de la Sentencia T-622 de 2016 a partir de aprovechar las fortalezas y oportunidades y buscando neutralizar las debilidades y amenazas, tanto en los ámbitos externo, como interno, de acuerdo con el rol que juegan en la formulación del Plan, a continuación se presenta la matriz que consolida la lluvia de ideas aportadas por los 30 encuestados:

Tabla No. 9 Fortalezas y oportunidades Vs. debilidades y amenazas.

AMBITO INTERNO		AMBITO EXTERNO	
FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
La sentencia T-622 de 2016 es en sí misma un instrumento jurisprudencial que blindó al río Atrato, su cuenca y sus comunidades	Escaso conocimiento de y desinterés de la mayor parte de la población de la existencia y el contenido de la sentencia y desinformación y difamación de sus bondades	Las órdenes han ayudado a que se entienda la importancia de estar unidos y de sumar los esfuerzos de todos para contar con la voluntad y el compromiso de actores como la diócesis y sus párrocos y las organizaciones ambientalistas y de todo orden.	Que las órdenes no se cumplan como dice la sentencia, que por falta de recursos no se puedan formular y ejecutar todos los planes

Capacidad institucional instalada en los distintos niveles de la administración para acometer el ejercicio de la gestión pública	Falta de compromiso de las entidades competente, de articulación interinstitucional y de financiación centralizada y escaso apoyo para el cumplimiento,	Contexto político internacional, adaptación al cambio climático, proceso de Paz, paro nacional, MADS fortalecido y con autoridad. Aprovechar la misión de las entidades para hacerlos amigos del desarrollo del territorio y la construcción e implementación de los planes para incidir en las decisiones municipales	Cambios de administración y servidores públicos que no comprendan la dimensión de la tarea y no se comprometan en debida forma., falta de presupuesto, de credibilidad en el compromiso real de las entidades y factores perturbadores del orden público y la seguridad para cumplir la gestión en el territorio.
Contar con herramientas jurídicas de ordenamiento del territorio bajo figuras de propiedad colectiva (Ley 70/93 y resguardos indígenas)	Pérdida de memoria en la lucha por la titulación colectiva, incumplimiento de los reglamentos de ordenamiento y uso de los recursos colectivos	El entorno nos ofrece todo lo mejor para tener calidad de vida.	Riesgo del territorio por fenómenos naturales, existencia de cultivos de uso ilícito, presencia de empresas de minería ilícita y actores armados y comunidades donde la práctica minera es indiscriminada, no se permite visitar nuestro territorio con garantías. Contaminación, destrucción de cauces y extractivismo
Estar dotados de gobiernos propios y con autoridades autónomas en los pueblos étnicos, que entre otras herramientas protectoras de sus territorios cuentan con la consulta previa	Conflictividad interna de las organizaciones	Que todo sea concertado con las comunidades	Conflicto armado, cultivos de narcotráfico debilitan el control comunitario del territorio, hacen vulnerables a las comunidades generando un conflicto humanitario por el desplazamiento en el territorio y dificultad para la reunión física de los actores.

Disponer de autonomía para definir su propio desarrollo a través de instrumentos de planeación (planes de vida y de etnodesarrollo)	Dificultades para incorporar y atender complejidad del territorio en estos instrumentos y contar con la capacidad de influir las decisiones de armonización con otros instrumentos y asignación de recursos	Ser parte de la Visión de futuro del río Atrato, su cuenca y sus comunidades construida al 2040	Actores armados al margen de la ley, empresas de economías ilícitas enemigas del desarrollo sostenible y la libertad de los ríos y sus pobladores
La existencia y funcionamiento del Cuerpo Colegiado de Guardianes como representante de organizaciones comunitarias y reconocido como Comisión de Guardianes del río Atrato	El Cuerpo Colegiado no cuenta con recursos suficientes para cumplir con su tarea, integrar más guardianes, siendo el transporte propio y disponible la mayor limitante. Fragilidad de la cohesión y confianza interna y el reconocimiento y validación social	Empoderarse como actores legítimos y auténticos intérpretes, voceros y defensores de los derechos del río Atrato, su cuenca y sus comunidades	Pienso que el monopolio de algunas organizaciones obstaculiza el proceso. No poder articular las demás acciones con seguridad, esta se aleja de la orden cuarta.
La existencia de poblaciones y comunidades con raigambre e identidad que viven, conocen, protege su territorio y comparten una cultura	Poco apoyo de algunos miembros de la comunidad, desinterés de instituciones educativas para socializar la sentencia, falta de educación de las comunidades y fracturamiento de la unidad por la presión en los tiempos de campañas políticas.	La disposición y compromiso de los habitantes y las comunidades de la cuenca para participar y ser parte del desarrollo sostenible y trabajar por los derechos del río Atrato y sus propios derechos y educar para el cambio de prácticas no amigables con estos fines.	Los politiqueros y corruptos que nunca faltan y actores armados y de economías ilícitas que perturban la tranquilidad, la paz y la libertad de locomoción de sus habitantes, imponiendo el miedo como mecanismo de control social.
Potencial y capacidades humanas instaladas en el territorio con conocimiento técnico y tradicional, disciplina, profesionalismo, compromiso, trabajo en equipo, participación, amor por el Río, voluntad, seriedad y respeto	Muchas personas que no hacen parte ni acompañan el proceso, exhiben desinterés por la sentencia Escaso apoyo de las instituciones	Que por medio de la orden nosotros hayamos entendido la importancia de estar unidos. Si nos escuchan, trabajo de campo, capacitación. Equipo de trabajo versatilidad Disponibilidad líder	El departamento de Chocó y la región del Atrato tiene una oferta estrecha de oportunidades laborales para todos sus pobladores y buena parte de sus profesionales frustran sus aspiraciones de servicio público. El emprendimiento es incipiente y cuenta con pocos estímulos.
La existencia y funcionamiento del Comité de Seguimiento	Multiplicidad de encargos de sus integrantes y escasez de medios logísticos para actuar en el territorio y acompañar todas las agendas de gestión	Ser un actor con capacidad efectiva de incidir en el curso de la gestión pública y en su mejora constante para que cumpla su cometido	Ineficacia de sus actuaciones y no contar con la coadyuvancia del ejercicio de funciones autónomas e

		dentro del marco de la sentencia.	independientes de los organismos de control que la integran.
--	--	-----------------------------------	--

Fuente: Elaborado a partir de la tabulación y análisis del instrumento de evaluación conjunta del cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016 entre 2017 y 2019 y aportes para su gestión 2020 – 2023

### III. Respecto al plan de acción de la Orden Quinta.

Dos preguntas se formularon para sondear la opinión de los encuestados acerca del plan de Acción de la Orden Quinta protocolizado en el seno de la Comisión de Guardines de la que estaba participando en el momento justo de aplicar la encuesta. La primera indagó acerca de si el Plan construido refleja la articulación entre el Ministerio de Ambiente, líder de la orden y la entidad u organización que representa, se recibieron 17 de las 30 respuesta posibles y todas ellas afirmaron que sí se veía reflejada la articulación, en la medida que el documento en palabras de la siguiente opinión recoge la tendencia de las justificaciones presentadas por quienes respondieron *“Sí responde a los aportes técnicos del Ministerio, a las políticas y herramientas disponibles en el marco de la política pública y a la visión y propuesta de las comunidades y Guardianes. Hubo elementos y aportes de las comunidades que encontraron barreras en el marco de competencia institucional. Poder plantear formas de nuevas ideas diferentes para hacerles las cosas. Pero el balance es sin duda muy positivo”*.

Esta tendencia corrobora las manifestaciones abiertas en el acto de protocolización, toda vez que se sabe que no fue un proceso sencillo ni corto el que llevó a la disposición del ánimo y las voluntades para cumplir la primera parte de la Orden Quinta de conformidad con las expresa exigencias de la Corte Constitucional, pues como se sabe no se trataba solo de formular un **plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región**, sino de lograr que se alineara un arreglo institucional de 26 actores públicos y 1 privados y que se dispusiese de la decisión acompañada del ánimo, los recursos humanos y técnicos y de la metodología y luego se acoplaran las voluntades y los tiempos para que tal formulación se hiciese **en conjunto con las comunidades étnicas accionantes**, para entonces ya constituidos en el Cuerpo Colegiado de Guardianes y actuando como miembros de la Comisión de Guardines del Río Atrato.

Tal complejidad impidió que el diseño se cumpliera dentro del término de un año inicialmente otorgado para el caso y marcando realmente el hito de inicio de la construcción colectiva de este plan de acción el 21 de diciembre de 2018, cuando se realizó la primera mesa técnica en la ciudad de Quibdó en la que justamente se construyó la estrategia metodológica. La orden finalmente, se cumplió justo dentro de los 12 meses que previó la Corte toda vez que precisamente el 21 de diciembre de 2019 se firma y protocoliza este instrumento, no obstante, la construcción del



acuerdo de trabajo por la Comisión de Guardianes estuvo precedido de 18 meses en los que no se dieron las condiciones para dicha formulación en conjunto.

También se corresponden las respuestas a esta pregunta con la gran expectativa que se tiene, por lo demás envuelta de una capa de escepticismo, que en lo sucesivo las voluntades políticas de los nuevos gobernantes regionales, departamentales y municipales y del Gobierno Nacional y las respectivas capacidades institucionales se alineen para dotar de recursos, poner en marcha e implementar el plan emanado de la construcción colectiva, el cual goza de tal validación y reconocimiento después de atravesar un camino de altibajos para llegar a la meta.

Finalmente, la segunda y última pregunta de este acápite y del instrumento, que fuera respondida por 17 de los 30 encuestados, 14 de los cuales opinaron que el Plan construido sí es un instrumento que tras su ejecución permitirá ir superando el estado de violación, vulnerabilidad o riesgo de los derechos amparados al río Atrato y a sus comunidades basados en el hecho que el plan es una realidad y que solo demanda los esfuerzos para ser implementado *“Sin duda si se implementa como fue pensado será un PLAN de transformación social muy poderoso. Requiere entonces todos los esfuerzos para implementarlo y hacerlo una realidad”*.

Pese a este respaldo al plan producto del proceso de construcción colectiva, hay opiniones que, aunque es afirmativa su respuesta, consideran que aún no está acabado, que requiere de algunos ajustes y complementaciones y afinar detalles, así por ejemplo se interpreta de esta opinión *“Es muy prematuro. El Gran logro de la formulación del PLAN es la construcción de confianza, la etapa comienza apenas. El Plan no está suficientemente detallado aún para predecir su impacto”*. Junto a estas visiones también se encuentran las 3 respuestas negativas a la pregunta que recogen las posiciones más escépticas al considerar que este plan ambiental es un instrumento más que podría naufragar como otras acciones por factores adversos en el contexto de ejecución de la gestión, así se afirma acerca de la confianza en la eficacia del plan de acción de la Orden Quinta *“Tengo dudas al respecto creo que todo seguirá más o menos lo mismo porque si no se hace un control a las entidades que manejan los recursos, se roban todo y nada cambia”*. He aquí el gran desafío de este instrumento derrotar la desconfianza e incredulidad enquistada en el subconsciente y la conciencia colectiva de los chocoanos y los atrateños y no propiamente por generación espontánea, sino causado en el histórico de documentos que quedan en el papel, en las promesas incumplidas por décadas, sino siglos, y en los sendos proyectos en ejecución que se truncan casi siempre por indebida aplicación de sus recursos y pasan a engrosar la fila de “elefantes blancos” como suele decirse en el argot de lo público.

### 6.1.7. INFORME DE AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO - Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, en el marco de sus funciones de control Fiscal, realizó INFORME DE AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ANLA, CODECHOCO, CORPOURABA, IIAP, Instituto de Von Humboldt, informe que fue radicado por el Ente de Control fiscal, en cumplimiento del seguimiento de la Sentencia T-622-2016 y T 445-2016; a efecto de mantener la coherencia de la actuación conjunta ordenada por la sentencia en resuelve NOVENO, a los tres entes que vigilan la misma, se incluyen los principales hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, los cuales se encuentran plenamente soportados y justificados en su ejercicio de control a la gestión, y que reposan ya en los despachos judiciales. Las siglas indicadas corresponden a las siguientes categorías: A (Hallazgo Fiscal), D (Hallazgo Disciplinario), P (Hallazgo Penal), F (Hallazgo Fiscal), OI (Otras Incidencias)

## 7. ORDEN DÉCIMA PRIMERA<sup>55</sup>

### 7.1. ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN DÉCIMO PRIMERA

La Orden Décimo Primera, como es de conocimiento la instrucción contenida en esta Orden contiene la obligación de generar las reservas suficientes y priorizar e incorporar los lineamientos necesarios en materia presupuestal para responder a las obligaciones determinadas por la Providencia judicial; de ahí que se evalúe la necesidad y adecuación de las medidas adoptadas por el Ejecutivo, en cabeza del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

---

<sup>55</sup> “**SEXTO.- ORDENAR** al Ministerio de Defensa, a la Policía Nacional - Unidad contra la Minería Ilegal, al Ejército Nacional de Colombia, a la Fiscalía General de la Nación, a las gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios demandados, en conjunto con las comunidades étnicas accionantes y con el acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, que diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un **plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento de Chocó**. En este sentido, la Corte reitera que es obligación del Estado colombiano judicializar y erradicar definitivamente toda actividad minera ilegal que se realice en el país.

Las acciones antes referidas deberán incluir la incautación y neutralización de las dragas -y en general de la maquinaria utilizada en estas labores-, la restricción y prohibición del tránsito de insumos como combustible y sustancias químicas asociadas (mercurio, cianuro) y la judicialización de las personas y organizaciones responsables. Asimismo, este proceso estará acompañado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que tenga que ver con la situación de extranjeros que realicen actividades de minería ilegal.

Por último, estas medidas deberán incluir indicadores claros y precisos que permitan realizar una evaluación y seguimiento eficaz a las medidas adoptadas.”

En esta oportunidad, el Comité de Seguimiento ha venido interpretando la Orden a partir de Estatuto Presupuestal (Decreto 111 de 1996). Como en anteriores oportunidades de evaluación, el sector de Hacienda ha afirmado que en materia presupuestal para dar apertura la iniciativa corresponde a los órganos del presupuesto, es decir a las mismas entidades públicas, del orden nacional y territorial, y a la aprobación del presupuesto presentado al Congreso de la República.

El Comité de Seguimiento consideró necesario invitar al Sector Hacienda a un espacio colectivo de seguimiento en conjunto con las autoridades territoriales del Departamento del Chocó, autoridades ambientales de Antioquia y Chocó y demás miembros responsables del poder Ejecutivo.

Como resultado de dicho ejercicio se determinó y clarificó la existencia de instrumentos jurídicos y técnicos idóneos para cumplir la función de verificar la ejecución de los recursos. Se tiene consenso que la trascendencia de esta Orden está determinada en que permite darles cumplimiento a las demás órdenes.

El Sector Hacienda, ha recalcado que en la medida que no haya Planes de Acción no habrá liberación de recursos, y oportunamente y únicamente se han liberado recursos para las denominadas “sombrillas de la intervención de la gestión pública”. Con esto se aclara, que el presupuesto ya ha sido asignado, según los principios presupuestales, pero está sujeto en ejecución a que se dé la planeación a largo plazo.

Por su parte el Departamento de Planeación Nacional, ha afirmado que la asignación de presupuestos se está haciendo desde las restricciones dadas por la regla fiscal. Sin embargo, se están aprobando en el grueso de las entidades según priorización. El sector no hace asignación interna, pero están al tanto de la satisfacción de los compromisos técnicos de la Sentencia T-622 de 2016, recomendando, en todo casi que sea cada entidad obligada la que debe generar su priorización de inversiones y asignaciones de recursos.

En cuanto, a fuentes alternas de recurso, como son los provenientes de regalías de territorios, se especifica que estos, siempre son auditados desde el diseño de los proyectos, a través de OCAD, y en la actualidad se está haciendo y reforzando trabajo de asesoría de pre aprobación de proyectos que los conduzcan a la aprobación de proyectos para cumplir la sentencia T-622-2016 y complementar con las asignaciones de la sentencia.

## **7.2. CONCEPTO FINAL SOBRE LA ORDEN**

El Comité de Seguimiento ha desarrollado la modulación de sus estrategias de acompañamiento de las Órdenes, especialmente aquellas que requieren un especial elemento técnico. Con ello se afirma que se ha seguido trabajando para la mejorara las situaciones limitantes y canales de información entre las autoridades

ejecutoras del presupuesto y las planificadoras. En esa medida, se valoró como necesario hacer una gestión prospectiva en aras de favorecer la recolección y análisis de información presupuesta. Verificando, que el Ministerio de Hacienda ha avanzado en el diseño por parte un instrumento de recolección de información y la apuesta que se realizará en hacer grandes esfuerzos presupuestales por parte de la Nación.

Con el fin de mejorar las estrategias de análisis de asignaciones, se generó actuación conjunta con el Comité de Seguimiento para coadyuvar al Ministerio de Hacienda a la recolección de la información de proyectos de inversión financiados en el nivel territorial en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016, lo que se espera redunde en adelantar el recaudo del seguimiento de la información.

En contraste, las mayores dificultades se siguen presentando a nivel territorial, en tanto se ha podido verificar que los alcaldes no realizan ni planifican las asignaciones dispuestas, ante la ausencia de su inclusión en los Planes de Desarrollo municipales, considerando, en palabras de algunos miembros de la comunidad, que las autoridades locales interpretan la sentencia como obstáculo para sus metas a corto plazo.

Frente a estos hallazgos, los líderes de sector, en conjunción con las manifestaciones expresadas por la comunidad, han determinado que el Departamento Nacional de Planeación generara, a través del Kit Territorial herramientas para reorganizar y orientar la planeación de los alcaldes, mediante indicadores que contentan las apropiaciones y ejercicios de planificación de las sentencias, conservando la independencia de los entes territoriales, para definir el futuro de su desarrollo.