

---

La Corte Constitucional en la implementación de políticas públicas para la materialización de los  
derechos de la naturaleza: Estudio de caso del río Atrato

Moisés David Corrales Campo  
Vanessa Suárez Blanco

Corporación Universitaria del Caribe – CECAR  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Programa de Derecho  
Sincelejo  
2021

---

La Corte Constitucional en la implementación de políticas públicas para la materialización de los  
derechos de la naturaleza: Estudio de caso del río Atrato

Moisés David Corrales Campo  
Vanessa Suárez Blanco

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Abogado

Director  
José Darío Arguello Rueda  
Magíster

Corporación Universitaria del Caribe – CECAR  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Programa de Derecho  
Sincelejo  
2021

---

**Nota de Aceptación**

**100**

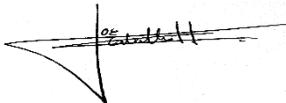
---

---



Director

---



Evaluador 1



Evaluador 2

Sincelejo, Sucre, 29 de octubre de 2021.

---

### **Agradecimientos**

Damos gracias a nuestros padres y hermanos. Sin su apoyo todos estos años, no hubiese sido posible culminar esta etapa de nuestras vidas.

Al profesor José Arguello Rueda, por compartirnos sin reparo sus valiosos conocimientos durante todo este proceso.

## Tabla de Contenido

Resumen.....	7
Abstract.....	8
Introducción.....	9
Objetivos.....	11
Objetivo general.....	11
Objetivos específicos.....	11
Marco de referencia.....	12
Metodología.....	18
Capítulo I.....	19
1. Teoría de la división de poderes.....	19
1.1. Teoría de la separación de poderes desde la Constitución de 1991.....	22
1.2. Las políticas públicas y ambientales en Colombia.....	26
Capítulo II.....	35
2. La relación entre políticas públicas y jueces constitucionales.....	35
3. ¿Cuándo debe hacerse e implementarse una política pública?.....	40
4. ¿Por qué las órdenes que se dictan en la sentencia deben implementarse desde la política pública?.....	45
5. Análisis a las órdenes de política pública contenidas en la sentencia T-622 de 2016.....	48
6. Clasificación en tipologías de las órdenes contenidas en la sentencia.....	49
6.1. Primera orden: conservar la biodiversidad.....	51
6.2. Segunda orden: políticas públicas integrales.....	53
6.3. Tercera orden: Políticas minero-energéticas.....	56
6.4. Cuarta orden: investigar, identificar y seguir el camino del comercio de oro.....	60
6.5. Quinta orden: plan de descontaminación.....	62
6.6. Sexta orden: plan de acción conjunto.....	63
6.7. Séptima orden: plan de acción integral.....	66
6.8. Octava orden: estudios.....	68
6.9. Novena orden: cumplimiento.....	70
6.10. Décima orden: adoptar las medidas.....	73
Capítulo III.....	74

3. Teoría del cambio aplicada a las órdenes emanadas por la Corte Constitucional en la sentencia T- 622 de 2016 .....	74
3.1. Análisis de la primera orden .....	74
3.2. Análisis de la segunda orden.....	75
3.3. Análisis de la tercera orden.....	78
3.4. Análisis de la cuarta orden .....	80
3.5. Análisis de la quinta orden.....	81
3.6. Análisis de la sexta orden. ....	82
3.7. Análisis de la séptima orden .....	84
3.8. Análisis de la octava orden .....	85
3.9. Análisis de la novena orden .....	85
3.10. Análisis de la décima orden. ....	86
Conclusiones.....	88
Referencias Bibliográficas .....	93
Anexos .....	98
Anexo 1. Cuadro matriz. Identificación de caracteres .....	98
Anexo 2. Cuadro matriz. Teoría del cambio.....	100

## Resumen

Este proyecto se enmarca como una investigación de carácter cualitativo, que tomará como objeto de estudio la sentencia T-622 de 2016, providencia a través de la cual la Corte Constitucional reconoce al río Atrato como sujeto de derechos; aplicando el método del análisis de contenido a sus disposiciones para la protección del río, sus afluentes y territorios. Teniendo en cuenta que este tipo de políticas surgen como respuesta del Estado a los problemas sociales, su implementación se encuentra encaminada a la satisfacción de este tipo de necesidades, siempre y cuando debido a su magnitud se requiera de dicha intervención; razón por la cual, debido a la necesidad de regular el problema social de alto impacto ambiental que representa la contaminación, producto de la actividad minera ilegal desarrollada en el río, se sustenta el motivo por el que la órdenes dictadas en la providencia se deben implementar a través de políticas públicas.

*Palabras clave:* Corte Constitucional, problemas sociales, políticas públicas, río Atrato, Sentencia.

### **Abstract**

This project is framed as qualitative research, which will take as object of study the sentence T-622 of 2016, providence through which the Constitutional Court recognizes Atrato River as a subject of rights, applying the content analysis method to its provisions for the protection of the river, its tributaries, and territories. Considering this type of policies arise as a response of the State to social problems, their implementation is aimed at satisfying this type of needs, provided that due to its magnitude such intervention is required; reason why, due to the need to regulate the social problem of high environmental impact that represents the contamination, product of illegal mining activity developed in the river, the reason why the orders issued in the providence must be implemented through public policies.

*Keywords:* Atrato river, Constitutional Court, public policies, social problems, Sentence.

## Introducción

La Corte Constitucional pasó del cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales de administración de justicia en sede constitucional, a convertirse en un actor determinante para las políticas ambientales en Colombia, específicamente las que se deban aplicar frente a la problemática suscitada en los territorios del río Atrato y sus afluentes; en tal sentido, muchas de las decisiones que en el escenario natural de política pública habrían de ser tomadas al interior del ejecutivo y el legislativo, fueron impuestas a través de providencia judicial como garantía de que se implementen acciones que cumplan criterios de eficiencia y eficacia como respuesta a las problemáticas de las comunidades que en ellos habitan, lo que sustenta la necesidad de analizar cómo la Corte, en el caso del río Atrato, se configura en un actor determinante y tomador de decisiones de política pública en el marco de la justicia ecológica en Colombia.

Es así como a través del mecanismo constitucional de la acción de tutela el centro de estudios para la justicia social, tierra digna, en representación de las comunidades étnicas que habitan la cuenca de este importante afluente, manifestó afectaciones a la salud como consecuencia de la actividad minera ilegal desarrollada en él y solicitó tutelar los derechos fundamentales a la salud, a la vida, al agua, al medio ambiente sano, a la seguridad alimentaria, a la cultura y al territorio. La Corte Constitucional, mediante la sentencia T-622 de 2016 resolvió reconocer al río Atrato como sujeto de derechos, categoría reservada para la persona humana, con el objetivo de garantizar su cuidado y protección por parte del Estado; esta decisión judicial no es una simple sentencia de tutela, es una providencia donde la Corte parte del reconocimiento de la existencia de un problema público y de la ineficacia de las acciones tomadas como respuesta a dicha problemática, decidiendo a través de los mecanismos que la misma Constitución le entrega para su interpretación, asumir un liderazgo institucional e imponer un andamiaje de acciones y exigencias que se terminan convirtiendo en verdaderas órdenes para la orientación de decisiones públicas por parte de los demás ramas del poder.

Esta sentencia representa un hito no solo por el reconocimiento del río Atrato como sujeto de derechos, sino por las implicaciones respecto a la implementación y reestructuración de políticas públicas ambientales, en la medida que ordena la construcción e implementación de una serie de planes de acción junto con las comunidades afectadas para resolver la crisis social, ambiental y humanitaria presente en el río Atrato y sus afluentes.

## Objetivos

### Objetivo general

Analizar la configuración de la Corte Constitucional como un actor determinante y tomador de decisiones de política pública en el caso del río Atrato desde una lectura neoinstitucionalista en el marco de la justicia ecológica en Colombia.

### Objetivos específicos

- Identificar las implicaciones de política pública consagradas en la sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional.
- Construir, desde el caso de estudio, la teoría lógica del cambio en el proceso de configuración de la Corte Constitucional como actor de políticas ambientales para el río Atrato y sus implicaciones en el Estado colombiano.

### **Marco de referencia**

El proyecto de investigación tiene como objetivo analizar como el accionar de la Corte Constitucional en el amparo de río Atrato como sujeto de derechos, desde una lectura neoinstitucionalista, se ha convertido en un verdadero actor de política pública que incide en la toma de decisiones a nivel político, más allá de su natural y clásico ejercicio del poder judicial. Para ello, un primer concepto a abordar es el de actor, el cual se determina desde el nivel de incidencia y participación que una persona o entidad logra tener frente al ciclo de vida de una política pública, de esta manera, “para ser considerado un actor en una política pública es necesario que la acción emprendida tenga repercusiones tangibles sobre el proceso de una política pública específica”. (Grossman, 2016, p. 47).

Los actores de las políticas públicas pueden ser individuales, colectivos, institucionales, y se definen desde los intereses que cada uno pueda tener dentro de las negociaciones políticas que circundan las decisiones colectivas o de política pública, por lo que resulta importante tener en cuenta “tanto el grado de agregación de los actores individuales como el grado de fragmentación interna de la administración, de una organización específica o de una categoría social”. (Grossman, 2016, p. 48) al momento del reconocimiento del escenario de decisión.

Según Müller (2010), los actores de políticas públicas se pueden clasificar en círculos, estando conformado el primero de ellos por el jefe del ejecutivo y demás altos funcionarios. El segundo círculo por administraciones sectoriales, el tercero por los órganos no gubernamentales, y el cuarto el parlamento y el poder judicial, sin embargo, en la estructura del Estado en Colombia,

El poder judicial tiene una importante influencia, especialmente la Corte Constitucional, cuando en ejercicio de su función de protección de derechos fundamentales, y como instancia de revisión de las acciones de tutela, ordena se ajusten los marcos normativos y se formulen o reformulen las políticas públicas

orientadas a satisfacer el goce y disfrute de los derechos fundamentales. (Grossman, 2016, p. 51-52).

Dentro de ese cuarto nivel de decisión planteado a nivel teórico, pero haciendo una lectura desde las realidades colombianas, especialmente en el marco del Estado social de derecho consagrado en la Constitución Política de 1991, y del activismo al que ha llegado el poder judicial, especialmente en la Corte Constitucional como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, se puede plantear que la incidencia de la Corte puede llegar a ser más trascendental de lo que por teoría correspondería al ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, “por eso la importancia para el análisis de políticas públicas de “tener el cuidado de definir y delimitar los actores que identifica” (Grossman, 2016, p. 53).

De esta manera, las decisiones de política pública se dan en un escenario de negociación y de conciliación de intereses de los distintos actores, lo que lleva a la politización de la toma de la decisión, a que diversos actores se vinculen al proceso, lo cual debe entenderse desde las realidades contemporáneas del Estado, las problemáticas de los territorios, “la transformación del sistema político, de las características de los actores, de las relaciones publico privadas y hasta de las diversas posibilidades de acción”. (Grossman, 2016, p. 50).

De esta manera, como referente para analizar la forma en que la Corte Constitucional se ha convertido en un actor de política pública frente a los derechos de la naturaleza y en un territorio determinado (río Atrato), se tomará de base el neoinstitucionalismo, partiendo de que.

El enfoque neoinstitucional en ciencia política, propuesto inicialmente por March y Olsen, se centra en el estudio del papel de las instituciones, considerándolas como un factor esencial para la definición del marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva o las políticas públicas. (Roth, 2018, p. 94).

Este enfoque teórico busca analizar el papel de las instituciones en la toma de decisiones colectivas o de política pública, es decir, permite analizar como un órgano del Estado, más allá de la naturaleza de sus funciones, en ejercicio de estas, puede llegar a convertirse en un actor determinante, es decir, “busca analizar las condiciones de producción y de evolución de las instituciones y cómo estas, a su vez, influyen en las dinámicas sociales, permitiendo así pensar el Estado en interacción”. (Müller y Surel, 1998, p. 95), lo que necesariamente lleva a un análisis más amplio del ciclo de vida de las políticas públicas, más allá de los tomadores de decisión o de los beneficiarios, reconociendo la consolidación de nuevos actores en el escenario y los alcances de su incidencia, es así como, bajo el poder de estructuración, según Edward Page, al interior del Estado diversos funcionarios tienen posibilidad de incidir en la toma de decisiones públicas o en la construcción de políticas. (Page, 1992).

En otros Estados, y como bien se ha descrito a nivel teórico, la gestación de las políticas públicas y la incidencia en estas es una característica propia de los poderes ejecutivo y legislativo, a diferencia de la situación de la Corte Constitucional en Colombia, que ha logrado a través de sus providencias incidir o condicionar las decisiones de política pública, son.

Los directores de los departamentos ministeriales, los directores de las agencias ejecutoras en Gran Bretaña, los altos funcionarios nombrados políticamente en los Estados Unidos o los miembros de los gabinetes ministeriales en Francia, quienes ejercen funciones importantes en la elaboración de las políticas públicas. (Bezes, 2016, p. 59).

En este escenario, por la diversificación de los actores, donde el sector privado, las organizaciones sociales y las diversas instituciones del Estado logran darse un lugar en las tomas de decisiones de competencia del ejecutivo, este ha perdido el monopolio del origen de las políticas públicas. (Easton, 1969).

Dentro de las variables externas que pueden afectar los procesos de política pública se encuentran “las reglas constitucionales que permanecen relativamente estables en el tiempo, pero que pueden afectar las restricciones y los recursos de los actores” (Sabatier, 2016, p. 66), como es el caso de la sentencia T-622 de 2016, donde a través de las funciones constitucionales de guarda e interprete auténtico de la Constitución conferidas a la Corte Constitucional, esta se legitima como tomador de decisiones encaminadas a la garantía de derechos y disposiciones constitucionales, es decir, que los contextos de decisión pueden ser modificados también por las intervenciones del poder judicial en la protección de los derechos fundamentales (Sabatier, 2016, p. 66).

Desde las teorías del neoinstitucionalismo, una de sus vertientes permite comprender y analizar los procesos de interacción discursiva entre las instituciones y la forma en que esto influye en la toma de decisiones públicas, así “el neoinstitucionalismo discursivo explica los procesos políticos y, en particular, las políticas públicas mediante factores ideales-discursivos e institucionales” a la vez (Schmidt y Crespy, 2016, p. 368), lo que implica comprender los efectos que generan la interacción de los poderes públicos al interior del Estado, a la hora de responder ante problemas públicos, en este sentido.

Esta aproximación busca profundizar y sistematizar la explicación de las políticas públicas partiendo de una doble conceptualización del discurso: se trata de estudiar no solamente el contenido esencial de las ideas, sino también el discurso, en tanto modo de interacción entre actores políticos y sociales por medio del cual las ideas son transmitidas. (Campbell y Pedersen, 2001)

Para esta investigación resulta determinante comprender la relación lógica entre las disposiciones de la Corte Constitucional, su construcción discursiva y la manera en que esto terminará traducéndose en acciones de política pública a nivel de implementación y reestructuración, es por ello que se tendrá como referente teórico el institucionalismo discursivo, que explica las políticas públicas por las interacciones discursivas inscritas en las configuraciones institucionales. (Schmidt y Crespy, 2016, p. 368).

De acuerdo con Cuervo, y siguiendo los planteamiento de Foucault, las políticas públicas son una caja de herramientas, un conjunto de posibilidades en el mejoramiento del accionar del Estado, el cumplimiento de sus obligaciones en materia de bienestar, cohesión social y solución de problemas públicos, por lo que es importante conocer sus límites y posibilidades, en el marco del régimen político donde pretendan aplicarse, y de la comprensión, resignificación y realidades institucionales que de ellas hagan los distintos actores encargados de aplicarlas. (Cuervo, 2013, p. 70). De ahí la importancia de comprender la relación entre la estructura del Estado (sus organizaciones), los actores de política pública, y la forma en que interactúan “entre instituciones, marcos cognitivos y actores (...) alrededor de las cuales se construye la actividad política”. (Muller, 2010, p. 130).

Este escenario de pluralidad de actores, las realidades propias del país y del marco constitucional del Estado social y democrático de derecho, ha llevado a que en sede judicial, especialmente, a través de la Corte Constitucional, se adopten medidas o decisiones encaminadas a brindar verdaderas respuestas frente a problemas públicos y que de ellas emanen, se diseñen o reformulen políticas públicas de mayor efectividad y eficiencia, es decir, se ha dado un cambio progresivo (incremental) que ha dado origen a reformas de gran magnitud en la toma de decisiones públicas. (Streeck y Thelen, 2005), así.

Las políticas públicas no son pues, cualquier actuación del Estado. Son las actuaciones de los gobiernos, por lo general, que están orientados a resolver demandas sociales, y que pueden contar con el concurso de otros actores institucionales, como los congresos y los poderes judiciales, e incluso sectores organizados de la sociedad civil, incluidos los agentes de mercado, que suponen una serie de procesos de mediación política y social donde se combinen lo técnico y lo político para corregir un desajuste social. (Cuervo, 2013, p. 93).

Esta visión de las políticas públicas permite comprender el accionar de las instituciones a partir de una agenda compleja y dinámica en la que, alrededor de los mandatos constitucionales y

la garantía de los derechos fundamentales, distintos actores convergen en el cumplimiento de las obligaciones estatales, sin embargo, es de gran relevancia resaltar que.

La intervención del poder judicial en el proceso de formación de políticas públicas es uno de los rasgos característicos del Estado social de derecho en la protección de los derechos fundamentales. Esta intervención llevada al extremo, en lo que se denomina activismo judicial, puede ser un problema para la coherencia de los procesos de toma de decisiones de los gobiernos, pues se ordenan obras y asignan presupuestos por fuera de las dinámicas institucionales correspondientes. (Cuervo, 2013, p. 160).

En este contexto teórico, la presente investigación busca analizar la Constitución de la Corte Constitucional en el caso del río Atrato como un actor determinante y tomador de decisiones de política pública, desde sus funciones jurisdiccionales orientadas hacia una justicia ecológica en Colombia.

## **Metodología**

El presente proyecto se enmarca como una investigación cualitativa, que tomara como caso objeto de estudio el reconocimiento por parte de la Corte Constitucional al río Atrato como sujeto de derechos, a partir de la sentencia T-622 de 2016, aplicando el método del análisis de contenido, propio de las ciencias sociales y de los estudios políticos (Chaves, 2002) al análisis de la sentencia y a sus disposiciones para la protección del territorio, cauce, entorno y comunidades del Atrato.

Así mismo, se utilizará el análisis de discurso (Karam, 2005) como una teoría que permite la comprensión de las implicaciones de las retóricas institucionales, y la forma en que estas interacciones discursivas se vuelven determinantes en materia de políticas públicas y decisiones colectivas (Schmidt y Crespy, 2016), siguiendo a su vez los avances metodológicos para el análisis de políticas públicas en Latinoamérica (Vargas, 2009).

## Capítulo I

### 1. Teoría de la división de poderes

Dentro de la tradición constitucionalista liberal se ha configurado una institución tendiente a prevenir el abuso del poder político por parte de los funcionarios públicos, el planteamiento inicial de esta teoría tiene origen en la insigne obra de Montesquieu ‘El espíritu de las leyes’ basándose en el concepto de libertad como mecanismo capaz de brindar justicia a las sociedades, por lo que a juicio del autor “en un Estado, es decir, en una sociedad en la que hay leyes, la libertad sólo puede consistir en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado hacer lo que no se debe querer” (Montesquieu, 1845, p.124), al mismo tiempo advierte que el poder político es quien puede y debe garantizarla, pero constituye un inminente peligro, por lo que se debe entonces hallar una forma de limitar el poder sin que invalide su función como garante de la libertad de los ciudadanos. En este sentido Montesquieu resalta la importancia de la separación de poderes como forma de atenuación y de salvaguarda de la libertad política; sin embargo, para no tener que abusar del poder es preciso que un poder frene a los otros poderes, sin desconocer que para él esa división fue establecida como: poder de ejecutar, poder de legislar y el poder de juzgar. (Balfhor, 2002).

El criterio de Montesquieu (1845) era claro, al expresar, si el poder está concentrado en las mismas manos no hay libertad, por lo que, en su teoría propone separar los poderes, equilibrando y distribuyendo las funciones del Estado; asimismo se atribuyen facultades a cada uno de los poderes para que se vigilen, controlen y detengan los excesos que pudiesen llegar a cometer, evitando de este modo que alguno tenga predominio y de esta manera prevenir el surgimiento de modelos tiránicos.

Según el planteamiento desarrollado, la separación de poderes del Estado sería:

- El legislativo: representa la voluntad general del pueblo y se expresa a través de las leyes.
- El ejecutivo: se encarga de dar cumplimiento a la voluntad del pueblo.

- El judicial: tiene como objetivo juzgar los delitos y dirimir las diferencias que se llegaren a generar entre los integrantes del conglomerado social.

En efecto, se puede establecer que la base fundamental de este concepto es prevenir que una rama del poder se convierta en suprema, promoviendo su cooperación mutua a través de un sistema donde se garanticen los balances y contrapesos entre las ramas del poder, característica ineludible en un Estado de Derecho propio de las democracias liberales.

Desde su origen y evolución histórica, las ramas del poder han sido consideradas de gran importancia a nivel nacional, de esta manera, podemos determinar un antes y un después en nuestro Estado colombiano, esto es, desde siglos atrás hasta nuestros días, por ende, se hace pertinente analizar el contexto histórico y determinar que para los siglos XVIII y XIX eran latentes las revoluciones liberales, lo que implicaba que se tenía que colocar un límite y un freno a los Estados absolutistas, esto se debe a que estaba concentrado el poder en una sola persona, a la que estaba sometido el Estado, sus órganos y la ciudadanía en general, esta situación había traído como consecuencia un gobierno tiránico y déspota. Sin embargo, a lo largo del tiempo vemos cómo ese escenario histórico donde prevalecía el Estado de Derecho y con ello un Estado absolutista y tiránico, fue ampliando sus bases a un modelo organizativo que pudiera ser más garantista, sin desconocer que esto se debe a las múltiples demandas, quejas, intereses e incluso reclamaciones por parte de la misma sociedad.

No obstante, se podría inferir que, el Estado de Derecho que había adoptado la Constitución de 1986 siempre buscó; acabar, reemplazar o frenar cualquier tipo de absolutismo, donde solo prevalece la voluntad de una sola persona (gobernante), bajo cualquier forma de concentración del poder. Por ende, una de las formas de cerrar el paso a cualquier posibilidad de absolutismo o tiranía era crear una Constitución que delimite los poderes públicos, tomando como base la estructura de un Estado en el que se determinen cada una de las funciones de los órganos que la integran, perspectiva similar a la que tenía Montesquieu con la separación de poderes públicos, evitando así un Estado tiránico. Fue así como se hizo necesario crear una nueva Constitución que colocara

límite a ese abuso del poder, sin desconocer que fueron las luchas sociales las que impusieron un cambio en cuanto a los modelos absolutistas, estas fueron el motor que dio impulso a una organización del poder. Sin embargo, ese límite fue reflejado a través del sistema de los frenos y contrapesos, tal como lo plantea Gargarella (2013), al establecer que dicho sistema, “surgido a partir de una historia de confrontaciones sociales, y legislaturas en apariencia hostiles frente a los demás poderes, vino a hacer frente a esa situación de conflicto institucional” (p. 28), teniendo en cuenta qué, el Estado de Derecho abrió una puerta a las libertades y derechos de los ciudadanos, en la cual imposibilitaba la concentración del poder al normativizar sus funciones y adaptándose a una separación de las mismas en las ramas, logrando materializar lo expuesto en la Carta Magna. (Arguello, 2019).

Con relación a lo antes mencionado, vemos que el Estado de derecho le dio la garantía al ciudadano del amparo de sus derechos evitando que desde el poder soberano se vulneren sus libertades, y, del mismo modo, brindarles seguridad jurídica, para así más adelante adoptar la teoría planteada por Montesquieu, (teoría de la división del poder), debido a que esta teoría alcanzó a llegar a los Estados modernos constituyéndose como un requisito de las democracias. Es así cómo se transita a un nuevo modelo constitucional pasando de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, partiendo del otorgamiento de derechos y garantías para el goce efectivo de los mismos, esto es, no solo otorgarlos, sino materializarlos en el marco de las nuevas relaciones de poder.

No obstante, en núcleo de la Constitución colombiana de 1986, giraba en torno a un orden central; pero ahora la idea de orden es diferente, es mucho más abierta y mucho más compleja, toda vez que depende de equilibrios más elaborados entre el Estado y la ciudadanía, entre el nivel central y las entidades territoriales y entre la justicia y los organismos de control. En Colombia, este modelo inspiró en gran medida la Constitución de 1991 que estableció la fórmula de una República unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales. (Jiménez, 2011).

### **1.1. Teoría de la separación de poderes desde la Constitución de 1991**

Con la entrada en vigor de la nueva Constitución se adopta un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con el principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes. El modelo adoptado por el constituyente en 1991 mantiene el criterio conforme al cual, por virtud del principio de separación, las funciones necesarias para la realización de los fines del Estado se atribuyen a órganos autónomos e independientes; sin embargo, la idea de la separación está matizada por los requerimientos constitucionales de colaboración armónica y controles recíprocos. (Sentencia C-971, 2004).

Desde la doctrina, diferentes autores que han dado a conocer su punto de vista en cuanto a la teoría de la separación de poderes, en este sentido, Gargarella (2013) mencionaba que el modelo de la separación estricta proponía que cada rama del poder se ocupara exclusivamente de sus propias tareas, sin injerencias sobre las tareas de las demás ramas (contra la “mutua interferencia” que el sistema de frenos y contrapesos vendría a proponer). La separación estricta era, al mismo tiempo, resultado de una diversidad de aspiraciones republicanas, incluyendo una búsqueda de claridad y transparencia; la certeza de que el sistema de gobierno debía ser sencillo y entendible; o la convicción de que no debía existir confusiones entre los poderes de una y otra rama de Gobierno. Así, el modelo de la separación estricta se vinculaba con la pretensión de proteger al legislativo, como poder expresivo de la voluntad popular.

Por otro lado, Negretto (2003), dio a conocer que la idea de que, si bien la elección popular de representantes provee de un primer control externo para prevenir el abuso de poder, dicho control es insuficiente. Dado que todas las ramas del poder se encuentran en pie de igualdad como representantes del pueblo, es preciso evitar que alguno de estos representantes se vea tentado a reclamar para sí la totalidad de la representación y a usurpar o invadir las funciones de los otros.

Por su parte, Bernal (2011), dio a conocer la importancia que implica contar con un sistema de pesos y contrapesos, debido a que el poder se reproduce asimismo y que, por tanto, debe ser controlado.

En conjunto, la estructura constitucional descrita responde al modelo de frenos y contrapesos que tiene el propósito, no solo de obtener mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones a través de las cuales el Estado atiende a la satisfacción de sus fines, sino, y principalmente, de garantizar una esfera de libertad para las personas, por efecto de la limitación del poder que resulta de esa distribución y articulación de competencias. (Sentencia C-971, 2004).

De igual forma Lezcano García (2018) planteaba que.

En lo que respecta a el principio de separación de poderes, nació como una medida para distribuir las funciones y competencias de quienes tienen bajo su responsabilidad, garantizar un Estado democrático, participativo, pluralista, progresivo y seguro en el disfrute de los derechos fundamentales; sin embargo, se requiere de la participación y control entre las mismas ramas del poder público, para asegurar la constitucionalidad en la toma de decisiones que afectan a la población Colombiana, lo cual en diversas situaciones ha generado un choque entre los mismos poderes públicos, donde cada quien defiende su postura y cree tener la razón. (pp. 27-28).

La Corte Constitucional advierte que el principio de separación de poderes en la actualidad no debe entenderse conforme a la concepción liberal burguesa que inspiró la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), sino conforme a “los supuestos que para la conciencia jurídica y política de nuestro tiempo, definen y legitiman ahora el concepto político de Constitución” (De Vega, 1985, p. 273). El dogma de la división del poder público que se plasmó en la Declaración de 1789 y en las primeras constituciones francesas, corresponde a un modelo absoluto y rígido que proscibía cualquier intervención de los órganos de una rama del poder

público en el ejercicio de las funciones propias de las otras ramas. De ahí que no existía un control jurisdiccional sobre los actos y actuaciones de la administración pública, ni un control constitucional de las leyes, ni tampoco una delegación legislativa en el Ejecutivo. Sin embargo, como se ha puesto de presente, el principio garantista de la separación de poderes se ha venido reelaborando, y, de manera general, puede afirmarse que el mismo ya no puede remitirse a un esquema formalmente rígido de atribución de competencias a los distintos órganos del Estado, sino que debe mirarse en un contexto más flexible, que permite y reconoce las relaciones de colaboración entre los distintos órganos a los cuales corresponden ciertas competencias, sin perjuicio de que en determinados escenarios ciertos órganos puedan ejercer competencias que de ordinario corresponden a otros. (Sentencia C-971, 2004).

A juicio de la Corte, la separación funcional del poder del Estado en distintas ramas y órganos tiene como objetivo primordial garantizar la libertad de los asociados, al mismo tiempo que se racionaliza el ejercicio de dicho poder para el desarrollo eficiente de las diversas finalidades constitucionales encomendadas al Estado. En efecto, la separación funcional permite, por una parte, limitar el alcance del poder que ejerce cada órgano y, por ende, restringir su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad y por otra, asegurar que los diversos órganos desarrollen un mayor grado de especialización institucional, y les den un manejo más técnico a sus funciones. (Sentencia C-971, 2004).

En este orden de ideas resulta pertinente traer a colación además de los supuestos anteriormente descritos (planteamientos y conceptos acogidos por la Corte Constitucional sobre la aplicación de la teoría de la separación de poderes en la actualidad), la descripción precisa de las funciones de las respectivas ramas del poder en Colombia, como medio de contraste o comparación con las planteadas primigeniamente por Montesquieu, lo cual amplía el espectro de conocimiento y brinda una mejor comprensión del tema en cuestión.

**El poder ejecutivo:** Representado por el presidente de la República, que hace las veces de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. También está integrado por los ministros, los directores de los

departamentos administrativos y los superintendentes, que tienen la función primordial de garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes de todos los colombianos. En el nivel regional está representado por gobernadores y alcaldes. Su papel está consagrado en el artículo 115 de la Constitución Nacional.

**El poder legislativo:** Representado por el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes). Entre sus funciones más importantes están: promulgar y modificar las leyes, reformar la Constitución, ejercer control político sobre las acciones del Gobierno y elegir a altos funcionarios pertenecientes a la rama judicial, los organismos de control y la Organización Electoral. La elección es por medio del voto popular y sus miembros deben tener un mínimo de 30 años.

El Senado está compuesto por 102 miembros, dos de ellos en representación de las comunidades indígenas. Entre tanto, la Cámara de Representantes la conforman 166 miembros de los que 161 son elegidos según su circunscripción territorial (departamentos y Distrito Capital) y los cinco restantes representan a comunidades afrodescendientes, indígenas, colombianos en el exterior y minorías políticas.

**El poder judicial:** Es el encargado de administrar justicia, sin embargo, en algunos casos esta función es ejercida por las otras ramas del poder o por los particulares. La rama judicial vela por el cumplimiento de la ley y castiga a sus infractores. Según la Constitución, el poder judicial está conformado por la Fiscalía General de la Nación y por otros organismos, conocidos en conjunto como las Altas Cortes: la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y los despachos judiciales de menor jerarquía en esta jurisdicción.

Cada uno de estos poderes cuenta con funciones específicas y autónomas; sin embargo, éstos deben trabajar de manera armónica y coordinada para garantizar el buen funcionamiento del Estado y la preservación del equilibrio de fuerzas. Esto en cuanto no es deseable que las ramas del poder público se extralimiten, se subordinen o generen vínculos de dependencia entre sí:

El caso colombiano requiere especial atención y estudio, ya que este sistema es susceptible de críticas profundas, entendiendo que su arquitectura institucional funciona con instituciones políticas y jurídicas naturales en el sistema parlamentario, pero también con falencias en los límites del poder político al encontrar aspectos como la función legislativa del presidente de la República o un fenómeno dado en los últimos tiempos en el que, por vía del control de constitucionalidad, la Corte Constitucional colombiana ha entrado a desarrollar materias que le corresponden al Congreso de la República. Asimismo, la Corte ha desarrollado la formulación de políticas públicas, cuestión que resulta natural en el ejercicio de las funciones del ejecutivo. (De la Cruz-Martínez, 2017, p. 8).

Con lo mencionado anteriormente, podemos indicar que el sistema de frenos y contrapesos o la tridivisión del poder, se hace fundamental en un país democrático y presidencialista como lo es Colombia, debido a que cualquier forma de poder sino está controlada por aquellos sobre quien se ejerce, sino es discutible, cuestionada u objetada, tiende al camino del abuso del poder, por ende, se hace necesario la adopción de esta figura, ya que esta es la garantía de una moderación que se evidencia en el ejercicio público, esto se debe a que evitaría en cierta medida que el poder pueda recaer en una sola persona o institución, evitando el absolutismo y la tiranía.

## **1.2. Las políticas públicas y ambientales en Colombia**

En el Estado colombiano es de carácter fundamental hablar de políticas públicas, por ello, es necesario establecer en primera medida un concepto con el cual se identifiquen objetivos claros y su origen, de esta manera se debe anotar que las políticas públicas nacen por la naturaleza de su relevancia teniendo en cuenta que esta no se ve fijada con el problema social que la origina sino, de cómo capta la atención del Gobierno y se plantean respuestas a dichas necesidades (Aguilar, 2003, como se citó en Torres y Santander, 2013).

De igual forma, las políticas públicas se han consolidado como una herramienta esencial en el ejercicio académico y práctico de la gestión pública. En la actualidad este tipo de políticas

son la plataforma de los planes, programas y proyectos dirigidos a resolver parte de los conflictos sociales existentes (Arroyave-Alzate, 2011).

De ahí la importancia que tienen las políticas públicas al ser la respuesta que tiene la rama ejecutiva en representación del mismo Estado como rama del poder y que ese problema social fuese lo suficientemente relevante para llamar la atención del Gobierno. También Roth tiene varias precisiones respecto a las políticas públicas y expresa que, “existe la política pública siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2007, p. 27, como se citó en Alzate, 2011). Algunas concepciones asimilan a la política pública como la solución a un problema social, donde el Estado reconoce e investiga para dar respuestas y ofrecer mecanismos o herramientas que hagan viable los cambios necesarios para mejorar dicha situación, por su parte Roth (2018), plantea que el Estado debe cumplir con los objetivos y los fines que requieren las políticas públicas, bajo esta misma concepción se puede entender que las políticas públicas marcan el comportamiento de un Estado y representan las actuaciones que se realizan por medio de decisiones colectivas con el fin de modificar y regular el comportamiento en un asunto en concreto.

Con lo anterior Müller y Surel (1998), definen que las políticas públicas son una construcción social y que estas no nacen de manera natural, pues son la consecuencia de una investigación, lo que podría entenderse como el problema público que logra captar la atención del Estado y generar una respuesta desde sus instituciones.

En cuanto a políticas públicas se ha evidenciado un camino bastante significativo, se debe entender que estas surgen a partir de la búsqueda del bienestar colectivo a través de la solución a los problemas sociales de un territorio o comunidad. A nivel global e histórico, las políticas públicas tienen un origen anglosajón, surgiendo en Inglaterra y Estados Unidos como mecanismo para controlar y moldear la sociedad, siendo una respuesta a los fines del Estado y a los problemas sociales, como plantea Argüello (2019).

Es la solución de esos problemas públicos que afectan a las personas en un territorio, al interior de un Estado, la razón de ser del Estado Social de Derecho, quien asume la labor de garantizar en condiciones materiales de igualdad, unos mínimos de calidad de vida que permitan el goce efectivo de la dignidad humana y de los demás derechos humanos. (Argüello, 2019, p. 14).

Lo que implica que no son solo una respuesta a problemas públicos si no una forma de materializar los principios y derechos fundamentales en un Estado Social de Derecho; sin embargo, a nivel nacional la implementación de políticas públicas se ve reflejada con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, específicamente con el tránsito de Estado de derecho a Estado Social de Derecho, donde los fines y principios constitucionales están más enfocados en el individuo, lo que unifica en cierta medida ese bienestar social buscado por el nuevo modelo estatal. De la misma forma el Estado traslada al conglomerado la carga de identificar determinados problemas públicos que ameriten ser regulados por las ramas del poder para su reconocimiento y adecuada solución. (Jiménez, 2012).

En este orden de ideas, la Constitución de 1991 establece a las políticas públicas como la principal medida que responda a los problemas sociales, pero existen medios secundarios con gran relevancia como es la acción de tutela, puesto que a pesar de ser subsidiaria, surge para poder defender los derechos fundamentales vulnerados que se encuentran en el acápite constitucional; la razón de su importancia radica en que las políticas públicas se encargan de reconocer un bien jurídico y cuando estas no son suficientes, el invocar la acción mencionada, representa la herramienta idónea para proteger derechos fundamentales. En este sentido, estaríamos hablando de la ineficacia de dichas políticas públicas puesto que, si estas se cumplieran, la figura de la acción de tutela sería netamente subsidiaria.

Por otro lado, desde el diseño y análisis de políticas públicas se han planteado fases o ciclos para su estructuración, donde según Alzate (2011) es suficiente con estas para poder ver la efectividad y eficacia de las mismas y, las clasifica en seis tipos: identificación, investigación, formulación, implementación, proyectos y programas, y evaluación.

Para autores como Roth (2002) “cada política pública tiene su campo de intervención reservado que puede ser objeto de varios subterritorios y subdivisiones para los cuales generalmente se fijan objetivos más específicos”, por esto hay una clasificación donde se puede hablar de distintas políticas, como en este caso de las ambientales, las cuales son políticas públicas enfocadas en un tema en concreto. En Colombia las políticas ambientales se han desarrollado principalmente por el deterioro a gran escala del medio ambiente, es menester mencionar que desde la Constitución de 1886 se habían adoptado algunos decretos que denotaban la preocupación existente en materia ambiental, pero que al mismo tiempo no eran suficientes para tratar la problemática. El conflicto que se tenía con dichos decretos que buscaban normativizar los recursos naturales y su protección consistía en la falta de herramientas para materializar lo dispuesto, realmente solo quedaba positivizado, pero era imposible llevarlo a cabo sin ningún mecanismo idóneo. Por ejemplo, anteriormente se había demostrado que para las gestiones ambientales se debía tomar el 0,5% del PIB, pero lo que en realidad se tomaba era casi un 0,3%, que no era suficiente, y se encontraba mal distribuido por las entidades competentes, sin embargo, era un avance hacia esa visión ecológica, aunque representaba un problema porque el modelo constitucional no era compatible. (Acuña, 2006).

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991 se introdujeron grandes cambios y se superaron dichas incompatibilidades, pues fue esta la que reconoció un margen de protección al medio ambiente, contemplando por ejemplo en su artículo 79 el derecho al medio ambiente sano y un acápite denominado “De los derechos colectivos y del ambiente”. Adicionalmente se expidió la ley 99 de 1993 en donde se creó el Ministerio de Ambiente, que tiene dentro de sus funciones velar por el respeto de los principios de prevención y precaución, al igual que el diseño e implementación de políticas ambientales; sin embargo, el Ministerio no está solo, también debe coordinarse con el Sistema Nacional Ambiental (SINA) para cumplir con dichos objetivos, es aquí donde se refleja la verdadera institucionalización del desarrollo sostenible en el Estado colombiano con la regulación por parte de las autoridades competentes para su protección real. Con la mencionada ley también se crearon las corporaciones e instituciones responsables del cuidado del medio ambiente como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

De igual forma, en la Constitución de 1991 también se consagran algunos mecanismos destinados a la protección del medio ambiente, que anteriormente no existían; como las acciones de cumplimiento, las acciones de grupo, las acciones populares, la acción de tutela de manera especial y finalmente los tratados y convenciones que a nivel internacional se han ratificado por Colombia que ingresan al ordenamiento jurídico través del bloque de constitucionalidad. Con base a lo anterior, se puede decir sin lugar a duda que en la actualidad no existen barreras que impidan cumplir dichas obligaciones y diseñar políticas ambientales, por lo que su propósito debe estar encaminado a reglamentar, controlar y moldear estos temas.

Cabe resaltar que para establecer el estado de la política medioambiental en Colombia es importante denotar que el país se encuentra favorecido geográficamente, ya que cuenta con la mayor diversidad biológica y de ecosistemas del mundo<sup>1</sup>, sin embargo, por ser catalogado como un país en vía de desarrollo se ve enfrentado a las presiones globalizadoras generadas por los países industrializados que encuentran en los países latinoamericanos un atractivo especial para llevar a cabo sus inversiones y explotar sus recursos naturales con el ánimo de favorecer la inversión extranjera.

De tal manera, es importante anotar que, en materia de política exterior en medio ambiente, Colombia ha adoptado avanzadas normas en este terreno, ha suscrito convenciones internacionales sobre la materia y ha establecido grandes reservas por medio de la creación de parques naturales<sup>2</sup>, además de las acciones de carácter nacional, se continúan fortaleciendo las relaciones

---

<sup>1</sup> Colombia es el primero en el mundo en diversidad de aves, segundo en diversidad de plantas y anfibios, tercero en diversidad de reptiles y palmas, y quinto en mamíferos, además somos el país que reporta el mayor número de especies de mariposas endémicas” (Ministerio de Ambiente).

<sup>2</sup> “En la actualidad el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia está conformado por 58 áreas protegidas, 42 de ellas son Parques Nacionales Naturales, 12 han sido designados Santuarios de Fauna y Flora, 2 Reservas Nacionales Naturales, 1 Vía Parque y 1 Área Natural Única”. (Ministerio de Ambiente).

También se debe destacar que dos de los Parques Nacionales Naturales de Colombia han sido declarados patrimonio de la humanidad por la Organización de la Naciones Unidas para la educación, la ciencia y, la cultura, (UNESCO). (Ministerio de Ambiente).

internacionales, aprovechando las múltiples oportunidades existentes para una cooperación en materia ambiental en los foros multilaterales. Colombia ha liderado foros y acciones importantes de decisión mundial en las Naciones Unidas, en el campo ambiental, tales como: la Comisión de Desarrollo Sostenible, las negociaciones de un Protocolo sobre Bioseguridad y, las discusiones intergubernamentales sobre bosques. Aunado a esto el país muestra una larga tradición y continuidad formal en el intento de proteger el medio ambiente mediante un aparato legal, unas agencias públicas especializadas y la pretensión de establecer unas políticas ambientales sectoriales, en comparación con otros países en desarrollo.

En principio, está claro que la Constitución es una norma jurídica que despliega un prevalente poder vinculante, siendo entonces la jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional la que determine cuál es el alcance de la normatividad vigente. La Constitución de 1991 en sus artículos 79 y 80 fundamentan teórica y epistemológicamente, las normas jurídicas anotadas en la Teoría del Desarrollo Sostenible, concordante con los tratados, convenios y leyes internacionales, firmados y ratificados por Colombia<sup>3</sup>, e introducidos a nuestra legislación.

No obstante, La Política Ambiental Nacional, se orienta exclusivamente hacia el logro de la sostenibilidad ambiental del capital natural de la nación, de manera que garantiza, por un lado, su independencia frente a las demás políticas públicas al orientar la función de Autoridad Ambiental y, por otro lado, su transversalidad a

---

<sup>3</sup> Convenio RAMSAR, convenio sobre humedales; Política Nacional de la Biodiversidad, convenio sobre la biodiversidad biológica; Ley 807 de 2003, Por medio de la cual se aprueban las Enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada; Protocolo de Kioto, Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Declaración de Río, Declaración de Río sobre medio Ambiente y Desarrollo; Declaración de Estocolmo, Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano; Convenio Cites, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; Ley 464 de 1998, Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Internacional de las Maderas Tropicales; Ley 74 de 1979, Por medio de la cual se aprueba el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en Brasilia el 3 de julio de 1978; Declaración de Bariloche, Declaración del segundo congreso Latinoamericano de Parques y otras Áreas Protegidas. (Parques Nacionales Naturales de Colombia, PNNC).

todas ellas, al guiar las estrategias de conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de dicho capital natural. (Charry, 2014, citado por Ayala, 2014, p. 32).

Al interior del país diferentes actores buscan tener acceso a los recursos naturales para su explotación; sin embargo, Según el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia, por ser considerado un país megadiverso, tiene la responsabilidad de conservar el patrimonio natural nacional, por lo que sugiere la conservación de las áreas protegidas, con la participación de los actores sociales, planteando la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), para contribuir al beneficio ambiental y a la preservación de los espacios naturales. (Molina, 2014).

La necesidad del Estado de regular y controlar el uso de los recursos naturales y la calidad del ambiente a fin de garantizar la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida se materializa en las políticas ambientales, las cuales integran un conjunto de principios, criterios y orientaciones generales, formulados de forma estratégica para la protección del medio ambiente, el mejoramiento de las condiciones ambientales, y en algunos casos, de manera específica, dan respuesta a problemas ambientales prioritarios.

Además, El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) ha venido realizando seguimiento a las políticas públicas ambientales, que son marco de diferentes áreas de gestión, entre las cuales se encuentran vigentes las siguientes 13 políticas:

1. PGSS - Política para la Gestión Sostenible del Suelo
2. PNGIBSE - Política Nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.
3. PNHIC - Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia
4. PNEA - Política Nacional de Educación Ambiental – SINA
5. PNAOCI - Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia
6. PGAU -Política Gestión Ambiental Urbana
7. PPCCA -Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire

8. RESPEL -Política Ambiental para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Peligrosos
9. PNGIRH - Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico
10. PNPCS - Política Nacional Producción y Consumo Sostenible
11. PNIGR - Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos
12. PNCC – Política Nacional de Cambio Climático
13. PNGIRAE - Política Nacional Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018).

Con lo anterior, se debe establecer que las políticas públicas tienen un papel fundamental en los Estados, estas nacen como solución a problemas públicos, y con los conceptos abordados se entiende que no solo se limitan en ello, si no también, en la reacción que tiene el Estado para resolverlos y buscar el bienestar social, de manera que se deben cumplir las políticas para materializar esos fines, es decir, hay una relación muy estrecha entre las políticas públicas y el Estado Social de Derecho, en Colombia, este modelo empezó a regir en 1991 con la actual Constitución, desde una apuesta por el bienestar general y colectivo, donde las políticas públicas se configuran como las respuestas del Estado frente a los problemas públicos existentes.

Con las políticas ambientales el camino ha sido un poco más complejo, pero se ha podido dar por el avance notorio con respecto al cambio del modelo de Estado; la creciente preocupación por la sostenibilidad ecológica se destaca en la nueva Constitución, permitiendo materializar el cuidado del medio ambiente, cuestión que no constituía una obligación en la Constitución de 1886, es por ello que, se puede hablar de las políticas ambientales en el término de la regulación y preocupación que llama la atención del Estado para que acudan a estas y poder dar una solución que incluya planes o estrategias para el cuidado del medio ambiente. Así mismo como consecuencia de ese cambio de modelo de Estado en Colombia y las distintas ratificaciones de convenios y tratados enfocados en la protección ambiental, el Estado se obliga y compromete tanto a nivel interno como internacional por lo que debe adoptar políticas ambientales a favor de la sostenibilidad para la protección de los recursos naturales, y la preservación ecológica. Colombia

también ha hecho su trabajo de manera interna y ha implementado políticas ambientales de alcance nacional, regional y local.

Con lo anterior, se puede destacar la evolución en el tema de políticas públicas y ambientales en Colombia, el surgimiento de estas, en razón a que, entran al ordenamiento jurídico colombiano debido a ese cambio de modelo de Estado, siendo un reto para el mismo, puesto que las fases que estas cumplen y el control que tienen por parte de la sociedad, la cual espera la materialización de las políticas, requiere de un proceso en conjunto donde no solo participa una rama del poder si no, todas en conjunto, sin desconocer la participación de los jueces constitucionales y la comunidad, cuando esta no se materializa de manera plena, le otorgan a las personas la facultad de hacer uso de otros mecanismos idóneos dados por la Constitución para exigir el cumplimiento y protección de derechos fundamentales, entendiendo también el papel que desempeñan los jueces.

## Capítulo II

### 2. La relación entre políticas públicas y jueces constitucionales

Desde los primeros vestigios de las civilizaciones el hombre ha demostrado la necesidad de relacionarse e interactuar con otros seres de su especie, lo que ha permitido desarrollarse como un auténtico ser social; en medio de este proceso ha adoptado patrones de identidad cultural que representan a la sociedad. No hay que desconocer que las sociedades son dinámicas al igual que las conductas de quienes las integran, por lo tanto, se hace necesario regularlas, con la finalidad de generar relaciones de convivencia eficaz; corresponde entonces al Estado regular dichas conductas mediante diversos mecanismos, entre ellos las políticas públicas.

Como plantea Henao (2013) “Por políticas públicas entendemos el programa de acción y la realización concreta de las decisiones adoptadas por el Estado. Son por ende, los medios que usa para modificar comportamientos específicos mediante el cambio de reglas operantes hasta el momento” (p. 69), es decir, este tipo de políticas son uno de los medios a través de los cuales el Estado regula determinadas conductas o temas, materializa sus decisiones y busca mantener o establecer el orden adecuado para el cabal funcionamiento de la sociedad que rige; al mismo tiempo, haciendo un sencillo ejercicio lógico se puede inferir que la adopción de este tipo de decisiones desencadena una reacción o genera consecuencias tanto positivas como negativas en la mencionada sociedad. No hay que olvidar que existe diversidad de temas que pueden ser regulados mediante políticas públicas, pero se hace imperiosa la necesidad de delimitar el campo de acción que estas regularán, al igual que los objetivos a los cuales se encuentran encaminadas, puesto que, de no ser así se presentaría un problema de discordancia conforme a la realidad existente.

Con relación a las políticas públicas es menester hablar sobre el desempeño de los jueces constitucionales en el Estado colombiano y su relación con estas, pues son ellos los que tienen el trabajo de hacer cumplir las leyes y la misma Constitución, en consecuencia, tienen un papel importante como actores en este tipo de políticas. Con base en lo anterior, se debe destacar que los jueces, aunque no crean las políticas públicas -pues no es su labor como funcionarios de la rama

judicial- si deben hacerlas cumplir en razón a la protección de los derechos fundamentales que estas regulan; la actuación de los togados causa un impacto mayor relacionado con la función de implementación y evaluación, donde, después de estas fases en un caso en concreto, buscarán la manera de darle obligatoriedad al cumplimiento de dicha política cuando no se ha materializado, es así como los jueces al momento de administrar justicia con sus decisiones en sentencias judiciales llevan a cabo la materialización real de lo que se había establecido en una política pública.

Henao (2013) menciona otra problemática que no solo se ve reflejada en este tema si no en el Estado Social de Derecho.

Hay otro elemento de esta crisis de *gobernanza*, que se suma a la insatisfacción de los derechos fundamentales y a la concentración ineficiente del poder en un órgano del Estado: el incumplimiento del desarrollo de la Carta, cuyas cláusulas programáticas sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales han sido letra muerta durante muchos años. Una situación que viene de gobiernos anteriores y que tampoco ha sido superada hasta el momento. (Henao, 2013, p. 71).

Se destaca la importancia del cumplimiento de la norma superior y como este factor se ha convertido en un reto clave para el mismo Estado que lleva lidiando con la situación desde la creación del catálogo de derechos fundamentales, estos deben tener un estricto cumplimiento para poder efectuar sus fines, razón por la cual, los jueces constitucionales se encargan de la protección de los derechos mencionados teniendo en cuenta que al interferir en una figura como lo son las políticas públicas están actuando bajo su función constitucional y en ningún momento se apartan de ella. Esta serie de situaciones le permite a la jurisdicción por medio de los jueces tomar medidas en razón a las políticas públicas para su cabal cumplimiento, no obstante, se debe aclarar que la rama judicial no está perturbando funciones de la rama ejecutiva o legislativa, lo que sucede es que sus actuaciones repercuten en estas al tomar una decisión, demandando que cumplan con sus funciones y fines esenciales del Estado. En consecuencia, por los planteamientos realizados se

puede afirmar que un juez puede ser un actor determinante en las políticas públicas, como la Corte Constitucional lo ha manifestado en la sentencia T-025 de 2004.

Ahora bien, cuando las autoridades competentes que conocen las características de un problema social adoptan instrumentos jurídicos o promueven su expedición por el Congreso de la República, y tales instrumentos jurídicos no articulan una política pública cualquiera, sino que propenden por el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, el juez de tutela puede ordenar que se respeten los criterios de racionalidad mínima anteriormente señalados. Ello puede implicar que se asegure la coherencia entre lo jurídicamente ordenado por normas adoptadas por los órganos competentes y los recursos necesarios para cumplir lo ordenado. (Sentencia T-025, 2004, p. 90).

Como se ha mencionado en capítulos anteriores la percepción que se maneja actualmente respecto a la teoría de la división de poderes debe ser entendida de manera flexible, comparada con el clásico planteamiento realizado por Montesquieu, pero conserva determinados matices que mantienen su identidad, como es el caso de la armonía en el funcionamiento de las Ramas de Poder Público y el mantenimiento de los límites entre las decisiones de una y otra. Surge entonces la imperiosa necesidad de explicar ¿por qué el juez es un gestor de políticas públicas? En primera medida.

Las condiciones sociales han llevado a que el juez constitucional colombiano se constituya en actor de las políticas públicas, pero ¿por qué ha sucedido? La gobernanza, la posesión de condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma el Estado, ha entrado en crisis (Sierra, 2009, p. 11).

Debido a la falta de presencia estatal en diversas zonas del territorio nacional, existen comunidades totalmente aisladas, sumidas en el olvido y total abandono por parte del Estado,

donde la ley del más fuerte impera en el mejor de los casos o la ley de quien gobierne la zona, que sin lugar a duda no es el Estado. Lo que a que a todas luces se puede traducir en una seria crisis de gobernabilidad.

El Estado no es hoy suficientemente efectivo, administrativa, jurídica y financieramente, para garantizar los derechos fundamentales de las personas, y falta a las obligaciones contempladas en el artículo 2 del Texto Fundamental, que los consagra como fines en los siguientes términos: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Henao, 2013, p. 71).

Esta serie de situaciones ha deteriorado la imagen institucional del Estado, con la complicidad de los gobiernos de turno, que solo han demostrado a lo largo de los años la desidia e incompetencia en el cumplimiento de sus funciones, en muchos casos, por prebendas o retribuciones de índole económica o como resultado del clientelismo político; a pesar de que el texto constitucional posee un catálogo de derechos a los que cualquier persona puede acceder en beneficio propio e incluso por interés general, el desconocimiento de estos incrementa su grado de vulnerabilidad, de tal manera que, la mayor parte de los principios y deberes que el Estado tiene frente al conglomerado social son vulnerados por este de forma sistemática; en resumidas cuentas, Estado Social de Derecho en el que, el mismo Estado es vulnerador de tales derechos consagrados en el texto constitucional.

Por consiguiente, teniendo en cuenta las situaciones descritas anteriormente, se legitima el papel que le asiste al juez constitucional consagrado en el artículo 241 para guardar la integridad y supremacía de la Constitución, por lo que se encuentra totalmente facultado para intervenir en las políticas públicas en su función de materializar la Carta Política puesto que es un referente tanto jurídico como político, “la importancia política actual de las intervenciones judiciales se derivaría, más bien, del creciente involucramiento de la jurisdicción en los conflictos sociales o en

temas políticos y sociales no resueltos (o mal afrontados) en su debido nivel político general” (Becker, 2001, citado por Henao, 2013, pp. 499-515).

Resulta comprensible entrelazar los conceptos desarrollados de la teoría de la separación de poderes entendida de forma flexible, con la legitimidad que tiene el juez -representando la rama judicial- respecto a las políticas públicas que en principio deberían ser instituidas por el ejecutivo; en consecuencia, debido a la insatisfacción de las necesidades que tiene el Estado para con la sociedad sobre todo en materia de derechos fundamentales, sociales, culturales y económicos, aunado al déficit de gobernabilidad e implementación de políticas que resuelvan de fondo las diversas situaciones que afecten al conglomerado, resulta comprensible revestir a los jueces de las facultades e instrumentos necesarios para que en el ejercicio legítimo de sus funciones, puedan exigir el cumplimiento, el goce efectivo de tales derechos y la implementación eficaz de las políticas públicas necesarias para satisfacer las necesidades de la sociedad.

### 3. ¿Cuándo debe hacerse e implementarse una política pública?

Para dar respuesta a este interrogante es fundamental tener presente el dinamismo que ha caracterizado a las sociedades, se ha documentado de manera extensa que desde el origen mismo de las civilizaciones el conglomerado social que la constituye permanece en constante interacción, esto se debe a la necesidad que tienen los seres humanos de relacionarse con sus semejantes; en consecuencia, resultado de esa interacción, surgen problemáticas que deben ser resueltas para satisfacer las necesidades de la comunidad en general.

Ahora bien, resulta lógico intuir que como en toda sociedad organizada es el Estado el ente encargado de intervenir ante las problemáticas y necesidades sociales presentes, algunos autores indican, “El Estado busca, como otros actores sociales, y con los recursos que tiene a su disposición, definir, incidir y modificar en un cierto sentido la regulación operante en un espacio social particular” (Roth, 2018, p. 33) dada la influencia del estudio y análisis académico sobre las acciones de los gobiernos de turno, a partir de la década de los años cincuenta se empieza a fortalecer la idea de que las políticas públicas constituyen el mecanismo a través del cual el Estado además de cumplir sus fines puede satisfacer las problemáticas y necesidades sociales.

Para tener una noción de lo que significa el termino política pública se debe hacer un acercamiento desde el sentido semántico del término política, considerar la lengua castellana el término enmarca tres significados diferentes respecto a la misma palabra originaria del idioma inglés, en este sentido, “**polity** es concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, **politics** es la actividad de organización y lucha por el control del poder y **policy** es la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas” (Roth, 2018, p. 35), a juicio de este autor es el último término el que más se acerca a la traducción en español de política pública, debido a que agrupa la producción normativa de las instituciones públicas, las actividades político-administrativas oficiales realizadas por actores políticos, sociales y autoridades públicas, para su elaboración, decisión, implementación y evaluación, como también sus efectos en la sociedad y en la actividad política.

Se pueden hallar conceptos genéricos que definen a una política pública, tal como indica Thomas (1992) cualquier cosa que el gobierno haga o deje de hacer, otros autores han propuesto otras definiciones como es el caso de Hecló y Wildavsky (1974), “una política pública es una acción gubernamental hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (p. 15), los franceses Mény y Thoenig (1986), la definieron como “un programa de acción de una autoridad pública” (p. 12), para Dubnick (1983), la política pública consiste en las acciones que el Gobierno dice y hace respecto a un problema, se hallan también planteamientos más amplios e inherentes a la definición del concepto de política pública, al respecto destaca Hogwood (1984), para que una política pública pueda ser considerada como tal, resulta necesario que haya sido producida en torno a un marco de procedimientos por parte de organizaciones estatales, de igual forma Müller y Surel (1998) consideran que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados en principio alrededor de objetivos explícitos” (p.13), a su vez es pertinente traer a colación las definiciones de algunos autores colombianos que han definido la política pública como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un Gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas o insatisfactorias” (Salazar, 1999, p. 50), o tal como enfatiza Vargas (1999), “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (p. 50), para finalizar, uno de los planteamientos que más resalta, indica que las políticas públicas son el “conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles viabilizan el logro de objetivos sociales” (Ordoñez-Matamoras, 2013, p. 198).

Como se puede apreciar, en materia doctrinal de políticas públicas existe multiplicidad de conceptos, se destaca la amplitud y perfeccionamiento que han logrado desarrollar los diferentes autores respecto al tema, exponiendo desde conceptos básicos hasta especializados; una de las particularidades que llaman la atención y que se puede percibir a simple vista es el consenso respecto a que las políticas públicas representan la respuesta a problemas públicos, entendidos

estos como el conjunto de problemas percibidos que demandan un debate público y la intervención de las autoridades competentes, (Padioleau, 1982), es decir, se encuentran orientadas a satisfacer necesidades presentes en la sociedad, siempre y cuando estas requieran de la intervención estatal, estos problemas se constituyen a través de un proceso de visibilización, una vez identificado el problema y visibilizado por los diferentes actores sociales, basándose en el interés público se requiere de la respuesta e intervención del Estado para brindar la respectiva solución. Sin embargo, para la satisfacción de las necesidades sociales se requiere que la política pública sea operativa, es decir, se debe relacionar su campo de acción, su objeto debe ser enunciado y concreto “es claro que la política pública existe solo en la medida en que señala su campo de acción. No tiene mucho sentido hablar de política de un Estado como tal” (Roth, 2018, p. 38). En conclusión, siguiendo los planteamientos realizados con anterioridad, las políticas públicas son el mecanismo a través del cual el Estado da respuesta a los problemas públicos, garantizando por medio de ellas condiciones de igualdad material, el mínimo de vida que permita un efectivo goce de la dignidad y los derechos humanos, constituyendo de esta forma la esencia del Estado social de derecho.

Otro de los planteamientos se refiere a la implementación de las políticas públicas, etapa que tiende a ser relacionada como un aspecto técnico de ejecución de tareas, pero que por el contrario “esta etapa es fundamental porque en ella la política, hasta entonces casi exclusivamente hecha de discurso y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (Roth 2018, p. 185) se tiene registro que la etapa de implementación es relativamente un área de análisis nueva, este proceso no tenía relevancia, ni representaba mayor atención por parte de los académicos ya que se tenía la creencia que era algo simple que no involucraba asuntos significativos, siendo hasta los años setenta cuando algunos autores fijan en ella su atención y empiezan a reconocer su verdadera importancia; Van meter y Van horn (1975), como se citó en Vaquero (2007), sostienen que “los estudios de implementación habían sido un área desatendida de análisis porque los especialistas se habían enfocado básicamente en el proceso de toma de decisiones” (p. 138), en esos momentos se tenía la falsa concepción de que, una vez tomada la decisión, se implementaría consiguiendo un resultado semejante al que se intentaba inicialmente;

por el contrario, las reglas de la experiencia han demostrado la existencia de una brecha considerable entre los objetivos iniciales y los resultados finales de las políticas públicas.

Según algunos autores la etapa de implementación se puede definir como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Mény y Thoenig, 1992, p.159); desde la posición de Van meter y Van horn (1975) como se citó en Vaquero (2007), “la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos” (p. 139), de entender que estas acciones representan esfuerzos que tienen como objetivo transformar las decisiones en principios operativos para cumplir los cambios estipulados por las políticas; empleando las palabras de Pressman y Wildavsky (1976), “la implementación de una política pública significa un proceso de reformulación constante” (p.199), finalmente consideran Sabatier y Mazmanian (1981) citado por Vaquero (2007), “la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica” (p. 139), en consonancia con la anterior, se puede apreciar que la implementación de políticas públicas es un proceso intermedio situado entre las etapas de decisión y ejecución, es una etapa de significativa relevancia puesto que materializa la esencia misma de los objetivos que se quieren conseguir pero que requiere especial atención ya que es susceptible de ser influenciada por diversos actores y factores -políticos, burocráticos, legales- que pueden sustentarla, alterarla u obstruirla.

De igual forma, la implementación de políticas públicas se encuentra sustentada por diversos enfoques, siendo los de mayor uso el top-down y bottom-up; el primero se relaciona con la concepción tradicional del trabajo administrativo, desarrollada de arriba hacia abajo o desde el centro a zonas periféricas, este enfoque “tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y finalmente la búsqueda del principio de eficiencia” (Mény y Thoenig, 1992, p. 159), otros autores exponen que “este enfoque presupone que existe una clara separación tanto conceptual como temporal, entre la formulación y la decisión de la política de un lado y su implementación del otro” (Roth, 2018, p.187), por su parte el enfoque bottom-up, contrario al anterior, concibe la implementación de

---

abajo hacia arriba o de las zonas periféricas hacia el centro; partiendo de los comportamientos individuales que originan un problema público para de este modo edificar la política pública a través de un proceso ascendente. Respecto a los diversos enfoques existentes y en especial a los mencionados con anterioridad, no existe un consenso sobre cual acoge de mejor forma la implementación de políticas públicas, recordemos que es un asunto que reviste complejidad debido a la multiplicidad de factores que convergen durante este proceso; en este orden de ideas resulta imposible elaborar un enfoque que intente siquiera abarcarlos a todos, menos aún que pueda ser aplicable en diferentes contextos debido a que cada uno requiere de un modelo específico.

#### **4. ¿Por qué las órdenes que se dictan en la sentencia deben implementarse desde la política pública?**

Teniendo en cuenta que las políticas públicas se originan para regular y solucionar problemas públicos, además, es importante conocer su esencia, cada una tiene un sentido distinto y puede variar dependiendo del objetivo que tenga esa política. En el caso de la sentencia objeto de estudio, hay que destacar que el tribunal expresa que las órdenes que toma son “complejas y mandatos estructurales”, (Sentencia T-622, 2016, p. 156), que son decisiones que requieren del trabajo en concurso de varias autoridades. Las órdenes que dicta la Corte encaminadas a políticas públicas son muy específicas indicando el plan de acción que debe seguir la misma para lograr de igual forma metas específicas en el tema ambiental y minero, siguiendo una misma línea de conceptos relacionados como; conservación, prevención y preservación de la vida del río Atrato y de las personas directa e indirectamente afectadas por la contaminación de este a causa de la minería ilegal, actividad en la que hay falta de regulación y por ello es la misma Corte la que busca cómo remediar esa situación para lograr los objetivos mencionados, por lo consiguiente, el sentido de las políticas públicas es indispensable para su estudio.

Ahora bien, si la corporación es un órgano judicial y se encarga de dar órdenes en las sentencias hay que entender por qué sus órdenes en este fallo van encaminadas a políticas minero-energéticas y ambientales, es importante saber que a pesar de que hay políticas existentes en estos temas, no hay una materialización eficaz y que la Corte en los planes que ordenó fue muy precisa, son políticas explícitas, lo que lleva otra vez al sentido de las mismas, como planteaba, Müller, (2010), “Las políticas públicas no son un dato sino un hecho de la investigación” (p. 69), es decir, es un estudio que debe hacerse para diseñar una solución a ese problema social, termina siendo el hecho y la reacción o respuesta por parte de las autoridades a dicha situación. Siendo en este caso un hecho ejecutado por un órgano judicial para cumplir con los objetivos y proteger derechos fundamentales. No obstante, lo antes planteado nos lleva a deducir que conforme a la sentencia T-622 de 2016, se hace necesario adoptar diversas acciones de política pública que puedan darle solución al problema de explotación de minería ilegal del río Atrato, es por lo que la Corte se ha

apropiado y se ha apoyado de estas políticas para resolver y dar respuesta a dicha problemática de manera urgente, real y oportuna, y así evitar perjuicios graves de manera posterior.

Con base a ciertas definiciones de políticas públicas como la de Oszlak y O'Donnell (1976) citado por Belmonte (2009), “será entendido como toda toma de posición y curso de acción adoptados por un actor que habla en nombre y representación del Estado, frente a una cuestión socialmente problematizada” (p. 16), lo que lleva a entender y a reiterar que la política nace para solucionar un problema social, entendiéndose como la respuesta que el Estado tiene para ello, y que en la sentencia T-622 de 2016, se ve reflejado cómo la Corte en nombre del Estado presenta ese curso de acción para que se adopten medidas en aras de conservar y preservar la vida del río Atrato, el cual es el objeto de estudio de la sentencia, así como la vida de las personas afectadas por la contaminación de este, siendo esa la problemática pública reflejada en el caso objeto de estudio, y lo que hace más fácil la comprensión de por qué las órdenes en esta sentencia se hacen desde la perspectiva de políticas públicas, siguiendo una serie de condiciones que hacen que dichas acciones sean la medida idónea, como decía Lahera (2004), “Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (p. 8), lo que se observa en la sentencia como la corporación se extiende en sus órdenes para detallar como deben ser tomadas estas medidas y las entidades que serán parte de ellas para garantizar que esa respuesta que se está dando será una solución acertada a la problemática estudiada, siendo apropiado dada la situación, como mencionaba el mismo autor, “Ellas son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública.” (Lahera, 2004, p. 9). Al detallar cada orden se identifican las intenciones y objetivos que se tienen, así como los resultados a corto y largo plazo que se esperan junto con las acciones ordenadas y que deben ser desarrolladas por entidades específicas y las comunidades afectadas, todo en conjunto, donde se ve una armonía de trabajo entre el Estado y la comunidad.

Entendiendo los conceptos definidos de políticas públicas y la implementación de estas, se debe destacar que al no ser tan armoniosos los conceptos existentes es difícil buscar los enfoques

de la misma, pero que, a pesar de la variedad, también se debe tomar el sentido de la política y entrelazarlo con el objetivo que tiene el Estado, es ahí donde los distintos conceptos si presentan una armonía al concluir que la política pública es una respuesta del Estado hacia un problema social; cumpliendo esas características, es coherente pensar que una política pública es la solución a un problema minero- energético y ambiental, siendo estos un problema que no solo abarca a una persona y que no se puede ver como un factor individual, si no que se debe tener una visión con enfoque social y global, en razón que al ser problemáticas ambientales causan consecuencias que afectan directamente una población, lo que enmarca un problema publico necesitando la respuesta del Estado, el cual deberá analizar los objetivos que se quieren alcanzar para poder solucionarlo con las acciones del mismo a través de la implementación de una política pública, lo cual se ve evidenciado como se expuso la Corte Constitucional, en nombre del Estado, que, en aras de salvaguardar derechos fundamentales, ordena la implementación de políticas públicas para la solución de un problema público, no conforme con ello, también guía a la entidades demandadas junto con otras a la cuales solicita su colaboración y a la población afectada, a seguir lo expuesto en la sentencia para preservar la vida del rio y en consecuencia proteger la vida de las poblaciones afectadas. Es por ello, por lo que las órdenes tomadas por la corporación deben implementarse desde un marco de políticas públicas.

## **5. Análisis a las órdenes de política pública contenidas en la sentencia T-622 de 2016**

A través de esta sentencia la Corte Constitucional ha dado diez (10) órdenes trascendentales para la protección del río Atrato, sus afluentes y comunidades, disposiciones que abarcan de manera integral diversos aspectos para dar una respuesta acertada a la problemática, en el marco de la implementación de políticas públicas, para la conservación del río, sensibilización ambiental, regulación del comercio de oro para evitar su explotación ilegal, planes de acción para su descontaminación, hasta brindar acompañamiento y seguimiento al cumplimiento de las órdenes estipuladas en la sentencia; una característica presente en la mayoría de estas órdenes consiste en involucrar de manera directa a diversos actores y organismos del orden municipal, departamental y nacional. Finalmente, al analizar cada una de las órdenes, se estableció la siguiente clasificación de las mismas: acción de preservación, de conservación, preventivas, compensativas, operativas, administrativas, ambiental y presupuestal.

A continuación, se planteará una definición para las clasificaciones identificadas y posterior a ello, el análisis de las órdenes.

## 6. Clasificación en tipologías de las órdenes contenidas en la sentencia

**Acciones de conservación:** Para definir este carácter es indispensable tener en cuenta la profunda relación que existe entre naturaleza y especie humana, premisa sobre la que se cimienta el concepto de bio-culturalidad, entendida como: los múltiples modos de vida vinculados con la diversidad de ecosistemas y territorios, la riqueza en diversidad de culturas, prácticas, creencias y lenguajes que constituyen el producto de la interrelación co-evolutiva entre comunidades humanas con sus ambientes. (Sentencia T-622, 2016).

Otro aspecto a tener en cuenta es el concepto de biodiversidad, entendida como la diversidad de formas mediante las que se organiza la vida, incluyendo diversidad de especies de animales, plantas, hongos, microorganismos que habitan en determinado espacio, su variabilidad genética, los ecosistemas de los que hacen parte estas especies, procesos ecológicos y evolutivos que se dan a nivel de genes, especies, ecosistemas y paisajes. (Biodiversidad mexicana, 2020.)

En consideración a lo anteriormente expuesto, las acciones de conservación se encuentran direccionadas a la conservación de la biodiversidad y a la preservación de las condiciones necesarias para que despliegue en su totalidad su capacidad evolutiva de forma permanente e indefinida.

**Acciones de preservación:** esta acción se encuentra directamente ligada al carácter conservativo, tanto así que para tener aplicabilidad es necesario que se dé el primero; puesto que aquel se centra en mantener la biodiversidad (entendida como la diversidad de formas mediante las que se organiza la vida) presente en determinado territorio, mientras que la acción de conservación se encamina a proteger específicamente todas esas formas en las que se organiza la vida.

**Acciones preventivas:** hace referencia al carácter atribuido a toda política pública que tiene como objetivo anticipar o prever cualquier tipo de factor de riesgo que amenace o deteriore el funcionamiento normal de las condiciones ambientales y naturales de un entorno determinado.

**Acciones operativas:** este carácter debe ser entendido bajo la concepción que estima la RAE<sup>4</sup>, pero aterrizando a la materia que se está adundando, bajo esas dos premisas el carácter operativo son aquellas medidas que se han elaborado y que entran a cumplir una función determinada, es decir, una política pública es la medida que se va a elaborar para cumplir con el fin inicial de esta. También se puede entender como el plan que se elabora dentro de la política pública, necesario para resolver el problema.

**Acciones compensatorias:** teniendo en cuenta la definición adoptada por la RAE<sup>5</sup>, en materia de políticas públicas se puede hablar de una analogía de conceptos viendo esta como la que se implementará para resarcir el daño ocasionado, en beneficio de “compensar” un perjuicio.

**Acciones administrativas:** en materia de políticas públicas se puede adoptar una de las definiciones de la RAE<sup>6</sup>, teniendo en cuenta que son los recursos (humanos, bienes) de los que se van a disponer para lograr el objetivo del mecanismo.

**Acciones ambientales:** está relacionado con la fase de implementación de una política, donde lo que se busca es que dicha medida sea la idónea y cause un impacto positivo en el ambiente, entonces el carácter es ambiental porque el resultado debe ser positivo en dicha materia.

**Acciones presupuestales:** se entiende por los recursos (monetarios) de los que deberá disponer el Estado de manera oportuna para hacer frente y responder a los fines de una política pública.

---

<sup>4</sup> Preparado o listo para ser utilizado o entrar en acción.

<sup>5</sup> Dar algo o hacer un beneficio a alguien en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado.

<sup>6</sup> Perteneciente o relativo a la administración.

### **6.1. Primera orden: conservar la biodiversidad**

Debido a su ubicación geográfica, el territorio colombiano ha sido naturalmente favorecido en recursos naturales, lo que lo convierte en un país extremadamente rico en biodiversidad, sobresaliendo frente a otros países que comparten esta misma característica, su riqueza sobresale en fauna, flora, recursos hídricos, minerales, hidrocarburos y un sinnúmero de recursos que lo posicionan como un atractivo para la explotación nacional y extranjera. De manera desafortunada el paso del tiempo ha sido un ingrediente que ha impactado negativamente en cuanto a la explotación minera se refiere, a pesar de estar regulada en el ordenamiento normativo, se puede notar sin mucho esfuerzo en diversos estudios las secuelas del grave daño ambiental que esta actividad genera en la naturaleza y sus ecosistemas, principalmente por el uso indiscriminado de sustancias tóxicas utilizadas para la extracción de recursos, dejando una devastadora estela de destrucción a su paso, afectando de este modo no solo a las especies animales y vegetales que habitan estas áreas sino a la salud de las comunidades que obtienen su alimento de estas especies.

En la providencia que es objeto de estudio, se ve materializado lo anteriormente planteado, en el entorno compuesto por el río Atrato, sus afluentes y comunidades, quienes son los directamente afectados por esta problemática; en este sentido, la Corte Constitucional pudo constatar a partir de los diferentes informes, respuestas y conceptos emitidos por el Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Nacional de Minería, Instituto Nacional de Salud, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Corporación para el desarrollo sostenible del Urabá, Procuraduría General de la República, Ministerio de Minas y Energía, entre otros que fueron allegados al trámite de revisión, teniendo en cuenta que la actividad económica que representa al Chocó es la minería ilegal, también se pudo evidenciar que a pesar de que el Estado lucha para combatir este flagelo, se continúa realizando de manera intensiva e indiscriminada con maquinaria mecanizada (dragas, dragones, retroexcavadoras), de igual forma, se utilizan químicos como el mercurio para el proceso de separación del oro de los demás materiales extraídos.

Otra de las situaciones que llaman la atención es la sorprendente desviación y el deterioro del cauce del río, por bancos de arena, entradas artificiales, la destrucción de la capa vegetal, taponamientos de afluentes, remoción de arena y rocas, construcción de islas artificiales con maquinaria que una vez terminada la explotación son abandonadas; cada una de estas situaciones repercuten directamente en la biodiversidad de especies animales y vegetales que habitan en estos territorios, razón por la cual, el desarrollo de actividades como la pesca y la agricultura se encuentran extintas desde hace mucho tiempo. El impacto de la minería ilegal en el río Atrato ha llegado al punto en que es prácticamente imposible diferenciar el cauce original que en su momento tuvo el río, sumándose a esto el crecimiento de las zonas deforestadas debido la minería a cielo abierto.

Este alarmante conglomerado de situaciones ha conllevado a que la Corte Constitucional tome diversas acciones para proteger al medio ambiente de la destrucción inminente que representa la minería ilegal en el río Atrato, es por ello que en el marco de la sentencia T-622 de 2016, el tribunal emite la orden de conservar la biodiversidad en esta región, orden que a su vez tiene un carácter de acción de preservación, esta decisión se sustenta en la intensidad con que se está afectando la vida de las especies que conforman los diversos ecosistemas del río, por esta razón, encuentra que las entidades demandadas han vulnerado los derechos a la vida, salud y al medio ambiente sano de las comunidades accionantes al permitir que dentro de las actividades de minería ilegal se viertan sustancias tóxicas en el río Atrato y sus afluentes; con base a este tipo de hechos, el tribunal considera que tales actividades desafían cualquier idea de lo que debe considerarse como uso racional de los recursos hídricos y forestales, motivo por el cual, además de constituir una abierta violación del derecho fundamental al agua (el cual es requisito sine qua non para el ejercicio de otros derechos) vulnera su calidad, accesibilidad y los estándares esenciales de disponibilidad por cuanto perjudica la producción de alimentos (árboles, cultivos, peces) las condiciones sanitarias y las formas tradicionales de vida de uno de los entornos naturales con mayor biodiversidad a nivel mundial.

Finalmente, es importante aclarar que la protección dada a las comunidades étnicas bajo el precepto de conservación de la biodiversidad, obedece a los derechos bioculturales, ya que estos protegen los ríos, bosques, fuentes de alimento y los relaciona directamente con la garantía de los derechos a la vida y salud, estableciendo un relación intrínseca e interdependiente entre naturaleza, cultura y la diversidad de la especie humana como parte de la naturaleza y sus múltiples formas de vida.

## **6.2. Segunda orden: políticas públicas integrales**

Una de las necesidades más apremiantes que tiene el ser humano actualmente es concientizarse del respeto que merece la naturaleza, partiendo de una reflexión basada en la idea de que somos parte integral de ella, no sus dominadores absolutos; este tipo de interpretación encuentra justificación en el interés superior del medio ambiente desarrollado en diversas cláusulas constitucionales que constituyen lo que se ha denominado Constitución Verde, entre las que destacan los artículo 8, 79, 80, 95 numeral 8, etc. Todas estas disposiciones normativas permiten establecer la importancia que tiene mantener sano al medio ambiente y el vínculo de interdependencia que guarda con los seres humanos y con el Estado; a pesar de esto, resulta notorio evidenciar que tales disposiciones solo quedan plasmadas en la norma porque la realidad imperante es totalmente distinta.

El reto más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, radica en proteger de manera efectiva la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, de cualquier factor de riesgo que las afecte, no simplemente por su utilidad para el ser humano, sino porque representa una entidad viviente compuesta por multiplicidad de organismos que deben ser entendidos según ha expuesto la Corte “como existencias merecedoras de protección en sí mismas” (Sentencia T-622, 2016, p. 47), este tipo de planteamientos dejan en evidencia que son los seres humanos quienes dependen de la naturaleza y que esta los conecta a todos los seres vivos de la tierra como parte del ecosistema global (biosfera), antes que, a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad.

Bajo esta misma premisa es pertinente hablar de “biocentrismo” y la diferencia existente con el “antropocentrismo” el cual encarna un planteamiento que se aleja de la realidad actual, teniendo en cuenta la preocupación que surge por la vida y el medio ambiente, entendiéndose como conceptos relacionados, Ortegón (2010), expresa lo siguiente.

El antropocentrismo tiene la visión de que el hombre es solo un organismo en el ambiente, que está por encima y por fuera de la naturaleza, en cambio el biocentrismo entiende al hombre como un ser integrado totalmente en la naturaleza puesto que él mismo es naturaleza, tal como los primeros filósofos eleáticos lo definieron: “El hombre es parte de la naturaleza”. Estableciendo una imagen de relación total integrada. (Ortegón, 2010, p. 6).

El concepto de biocentrismo refleja la dependencia del ser humano hacia la naturaleza, difiere totalmente de la idea de considerarlos de maneras independientes, por el contrario, deja en evidencia que, a partir de una actitud de profundo respeto con la naturaleza, sus integrantes y su cultura, es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos; de este modo la Constitución y la jurisprudencia, guardando armonía con los instrumentos internacionales, se han inclinado por la protección del medio ambiente y de la biodiversidad a través de múltiples medidas con el objetivo de que las generaciones humanas presentes y venideras también puedan gozar de condiciones ambientales óptimas donde se desarrollen el ciclo de vida de todas las especies.

Otro aspecto relevante por desarrollar guardando el orden de ideas de esta temática es el “enfoque ecocéntrico” al respecto la Corte señala en la sentencia T-622 de 2016 lo siguiente.

El enfoque ecocéntrico parte de una premisa según la cual la tierra no pertenece al hombre y por el contrario asume que el hombre es quien pertenece a la tierra como cualquier otra especie. De acuerdo a esta interpretación la especie humana es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y por tanto de ninguna manera es la dueña de las demás especies,

de la biodiversidad ni de los recursos naturales como tampoco del destino del planeta. (Sentencia T-622, 2016, p. 45).

Este planteamiento representa una significativa evolución de criterios respecto a la forma en que se debe concebir el papel que le asiste al ser humano en el entorno natural que lo rodea, aboliendo de este modo creencias distantes a la realidad que se impregnaron en la imaginación colectiva durante decenas de generaciones asumiendo erróneamente un papel que ubicaba a los seres humanos en la cúspide de la cadena natural y que resultado de ello cualquier otra especie existente estaba diseñada para su servicio o beneficio. En este orden de ideas, resulta oportuno señalar que la Corte desde este enfoque reconoce a la naturaleza como “un auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella” (Sentencia T-622, 2016, p. 46), respecto a lo anterior, no se debe entender estrictamente a la naturaleza como el ambiente u entorno necesario para que los seres humanos desarrollen su vida, sino como un sujeto de derechos con elementos propios (bosques, atmosfera, ríos, montañas, ecosistemas) que merece reconocimiento y protección por parte del Estado y del conglomerado social; conforme a esto, se puede sostener que los mencionados enfoques de protección al medio ambiente encuentran respaldo tanto en la Constitución Política como en la formula del Estado Social de Derecho, en tanto define a Colombia como una República democrática, participativa y pluralista, sin olvidar la orden de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación.

En este contexto, la Corte Constitucional como actor directo de esta providencia le ordena al Estado colombiano la necesidad de adoptar políticas públicas integrales, dotándolas de un carácter de conservación, preservación y compensación, que tenga en cuenta la diversidad biológica y cultural de la nación como también la supervivencia de la riqueza natural y cultural; esta orden es producto de la visible degradación en que se encontró la cuenca del del río Atrato, por lo que, la justicia hacia la naturaleza, debe ser aplicada más allá del escenario humano permitiendo que pueda ser sujeto de derechos; bajo estos preceptos, el tribunal considera indispensable avanzar hacia la protección de esta fuente de biodiversidad apoyado por supuesto

en el interés superior al medio ambiente, que sirve como garantía para que se cumplan una serie de obligaciones a cargo del Estado como responsable directo de su amparo y conservación a través de políticas públicas ambientales responsables, la expedición de documentos CONPES y planes nacionales de desarrollo, sin perjuicio del deber de protección de los recursos naturales y la biodiversidad que le asisten a las comunidades que habitan los territorios del Atrato.

### **6.3. Tercera orden: Políticas minero-energéticas**

El contexto en el que se desarrolla la actividad minera en el departamento del Chocó, específicamente en la zona comprendida por el río Atrato y sus afluentes es sumamente complejo puesto que conjuga una serie de factores que repercuten al mismo tiempo, dentro de los que se pueden señalar: la desigualdad, pobreza, ilegalidad, violencia, prostitución, falta de oportunidades, actores armados, postconflicto y el abandono estatal; aunado a esta situación aparecen en escena algunos aspectos relativos a la política minero-energética nacional, respecto a la cual debe señalarse que está dirigida a estimular un mayor consumo de los recursos naturales tanto en el presente como a futuro, razón por la cual, resulta indispensable que el Estado construya una gobernanza sostenible y fortalezca sus instituciones de manera que pueda responder efectivamente a los desafíos que esta industria representa y ampare en mayor medida los recursos naturales.

En el desarrollo de estas órdenes se ha expuesto de manera amplia los efectos que produce la minería ilegal al medio ambiente, cómo afectan la biodiversidad, los ecosistemas, las fuentes hídricas, etc. De igual forma se ha indicado cómo algunos derechos fundamentales se articulan para proteger el entorno natural frente a este flagelo, también se ha abordado algunos planteamientos que exponen desde diferentes aristas la estrecha relación entre naturaleza y seres humanos; esta tercera orden se desarrollará teniendo en cuenta los impactos que ha causado la minería ilegal en los territorios del río Atrato, pero esta vez desde una perspectiva social.

Para la Corte resulta preocupante que además del daño ambiental causado al entorno natural del río en mención, las actividades de minería ilegal desencadenen otras situaciones que

deben ser tomadas en consideración en esta providencia, tales situaciones se materializan principalmente a través de la lucha indiscriminada por el control del territorio donde se encuentran los yacimientos de oro y otros metales preciosos, esta situación también impacta negativamente a las comunidades étnicas puesto que generan desplazamiento, incremento de la deserción escolar, altos índices de prostitución, atentando de este modo contra las formas tradicionales de vida de las comunidades al no respetar ni permitir que se desarrollen actividades ancestrales de subsistencia. Cabe resaltar que dentro del ordenamiento normativo colombiano el territorio de las comunidades indígenas, tribales y afrocolombianos posee una especial protección, debido a que representa para ellos un elemento inherente a su cultura, tradiciones, creencias y costumbres; en la jurisprudencia podemos encontrar que la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016 ha reconocido que estos pueblos tienen un concepto del territorio y de la naturaleza diferente al del resto de la nación, por lo que para estas comunidades.

El territorio -y sus recursos- está íntimamente ligado a su existencia y supervivencia desde el punto de vista religioso, político, social, económico e incluso hasta lúdico; por lo que no constituye un objeto de dominio sino un elemento esencial de los ecosistemas y de la biodiversidad con los que interactúan cotidianamente. (Sentencia T-622, 2016, pp.74-75)

Este planteamiento indica que más que un espacio geográfico, el territorio representa para los indígenas la fuente de donde emana la vida, el factor de identidad cultural que los mantiene ligados a sus tradiciones, el medio a través del cual se relacionan espiritualmente, el espacio donde desarrollan el control sobre lo que sucede socialmente en su ámbito de vida; por esta razón para las comunidades étnicas el territorio es un espacio colectivo ya que no recae sobre un solo individuo sino sobre todo el conglomerado humano que lo habita.

Respecto a lo anterior es preciso señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el concepto colectivo de la propiedad de los territorios de comunidades étnicas,

expresó en la sentencia de agosto 31 de 2001 caso comunidad Mayagna (sumo) Awas Tigni vs Nicaragua que:

Consideramos necesario ampliar este elemento conceptual con un énfasis en la dimensión intertemporal de lo que nos parece caracterizar la relación de los indígenas de la Comunidad con sus tierras. Sin el uso y goce efectivos de estas últimas, ellos estarían privados de practicar, conservar y revitalizar sus costumbres culturales, que dan sentido a su propia existencia, tanto individual como comunitaria. El sentimiento que se desprende es en el sentido de que, así como la tierra que ocupan les pertenece, a su vez ellos pertenecen a su tierra. Tienen, pues, el derecho de preservar sus manifestaciones culturales pasadas y presentes, y el de poder desarrollarlas en el futuro. (Corte IDH – Sentencia de agosto 31 de 2001, p. 91).

Esto denota que el territorio es para las comunidades étnicas un elemento esencial para su subsistencia, puesto que se encuentra profundamente ligado con sus costumbres y cultura, elementos que representan la forma en como estas comunidades han permanecido apegadas a sus tradiciones a lo largo de sus generaciones, de igual forma, el vínculo con el territorio es la personificación de su propia vida, por tal sentido, no constituye un objeto de dominio, se aparta de cualquier tipo de valoración o representación en términos económicos; razón por la cual el derecho a la propiedad, posesión y uso de territorios ocupados por comunidades étnicas de forma colectiva es esencial para su permanencia.

Otra consecuencia de la minería ilegal es el establecimiento de esta actividad como actividad económica imperante en el departamento del Chocó, situación que se agrava al ser dirigida por grupos al margen de la ley, extranjeros y narcotraficantes, estas realidades atentan de forma directa a las comunidades étnicas que habitan el río Atrato y sus afluentes al ser ejecutadas en sus territorios colectivos, causando impactos de gran magnitud que han llegado hasta estimular la pérdida de creencias, costumbres, usos y tradiciones ancestrales, lo que compromete su

supervivencia desde el ámbito físico, cultural y espiritual; con base a este planteamiento, la Corte ha manifestado el riesgo que esto representa nos solo para “la existencia física, la perpetuación y reproducción de las tradiciones y la cultura ancestral, sino del hábitat y los recursos naturales del lugar en donde se construye, afianza y desarrolla la identidad de las comunidades accionantes como grupos étnicos” (Sentencia T-622, 2016, p. 146), a pesar de ello, en este punto resulta oportuno mencionar que los daños que se puedan causar al medio ambiente, al territorio y a las comunidades étnicas donde exista explotación de recursos mineros, no proviene exclusivamente de la que se desarrolla de forma ilegal, sino también de la minería con título legal cuando se incumplen los parámetros exigidos por la ley o sin el oportuno control del Estado a través de las entidades encargadas de tales funciones. Para finalizar, otro aspecto a tener en cuenta es “la insuficiente cultura ambiental por falta de visión global y a largo plazo favorece el aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales, que deriva en conflictos por el dominio de lo rentable” (De Zsogon, 2014, como se citó en Sentencia T-622, 2016, p. 151) razón por la cual corresponde entonces a la sociedad, al Estado y a las comunidades étnicas transitar hacia la conciencia y sensibilización ambiental, enfocándose en el desarrollo de estrategias conjuntas tendientes a prevenir, proteger y respetar los recursos naturales.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional como actor directo de esta providencia considera que es responsabilidad del Gobierno Nacional y de las entidades mineras y ambientales erradicar la minería ilegal, ya que según el material probatorio obrante en el expediente se ha presentado una vulneración de los derechos al territorio y a la cultura de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato como consecuencia de la actividad minera ilegal, razón por la cual tienen derecho a que las entidades estatales demandadas y el Estado les garanticen sus derechos fundamentales a través de planes y programas destinados a mejorar su calidad de vida y a la protección integral de sus derechos. Este cumulo de situaciones han llevado a que la Corte ordene al Gobierno nacional construir una política pública minero-energética que tenga en cuenta las realidades ambientales y sociales de la nación, esta orden se reviste de un carácter preventivo y conservativo que otorga a dichas comunidades el derecho a vivir en condiciones plenas de justicia social, dignidad humana y bienestar general; por tanto, corresponde al Estado construir

una gobernanza sostenible de manera que pueda responder de forma efectiva y responsable a los retos que la industria minera representa, sobre todo en relación con sus costos benéficos.

#### **6.4. Cuarta orden: investigar, identificar y seguir el camino del comercio de oro**

En Colombia el sector minero representa una fuente importante de recursos para la inversión pública, aportando al desarrollo social y económico del país, el monopolio de esta actividad recae en manos del Estado quien siguiendo las disposiciones legales, otorga títulos mineros a particulares para su explotación, a pesar de esto, la actividad minera padece un abrumador índice de ilegalidad que la convierte en un inminente riesgo para el medio ambiente y para las comunidades que habitan las zonas donde esta se desarrolla, razón por cual desde hace tiempo los gobiernos de turno vienen tomando medidas para erradicarla, pero esto ha resultado ser más complejo de lo que se creía, esta situación ha llevado a que se asuma un mayor grado de responsabilidad para “atender de manera prioritaria la expedición de la regulación legal necesaria, con el fin de organizar y ajustar la normatividad minera existente de acuerdo con la realidad del sector (...) desde una visión territorial y ambientalmente responsable” (Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, p. 238), esto representa la falta de concreción, articulación y ejecución de un modelo minero – energético que conjugue la protección al medio ambiente, el control de la actividad minera desarrollada de manera ilegal y sus repercusiones respecto a la minería legal.

En contraste a lo anterior, se puede apreciar que el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 incorpora un amplio catálogo de pactos, que aportan desde cada faceta de la sociedad a la construcción de un país equitativo, en este sentido, resalta el pacto por los recursos minero - energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades, que dentro de su primera línea de acción estipula objetivos y estrategias para el desarrollo de la actividad minera con responsabilidad ambiental y social. Como se puede apreciar desde la panorámica que ofrecen estos planes nacionales de desarrollo, los gobiernos han tomado conciencia de la importancia que reviste vincular la actividad minera con la protección al medio ambiente, esto representa un cambio de paradigma en el que se asume la interdependencia del hombre con la naturaleza y la importancia

de protegerla frente a las actividades que la pongan en riesgo, sin embargo, es necesario que con el paso del tiempo estas medidas trasciendan a una protección integral que amplíe el espectro de protección del medio ambiente y garantice a las futuras generaciones el goce y disfrute de estas condiciones dignas.

Frente al desarrollo de actividades mineras en el departamento del Chocó, la Corte ha corroborado la inexistencia de censos que permitan identificar los lugares donde esta se ejecute y los impactos que esté causando, razón por la cual, resulta necesario hacer un censo minero regional que permita saber dónde se desarrolla la actividad minera de forma legal e ilegal, referenciando si es minería tradicional, pequeña, mediana o grande; respecto a este panorama, la actividad minera ilegal del Chocó, específicamente la explotación y comercio de oro, se convirtió en una estrategia rentable para financiar el conflicto armado, el crimen organizado y el narcotráfico, razón por la cual resulta imposible a las autoridades determinar la fuente de la que proviene el oro, si es legal o ilegal, las actividades que financian y judicializar a los autores que se encuentran detrás de esta actividad.

Teniendo en cuenta las situaciones anteriormente descritas la Corte Constitucional en el desarrollo de esta providencia ordena al Ministerio de Hacienda y a la Unidad de Información y Análisis Financiero que establezca una regulación nacional para el comercio de oro, esta orden posee un carácter operativo y conservativo puesto que exige al Estado colombiano como actor directo a través de las entidades anteriormente mencionadas investigar, identificar y seguir el camino del comercio del oro hasta llegar a sus generadores; la implementación de esta estrategia requiere recolectar información actual y precisa que fortalezca la explotación minera legal, de igual forma, es necesario desarrollar de manera frecuente acciones que enfrenten la minería ilegal, haciendo un seguimiento que permita precisar el impacto de sus resultados frente a la erradicación definitiva de tal actividad.

### **6.5. Quinta orden: plan de descontaminación**

El río Atrato es considerado uno de los principales ríos del país, su caudal aporta entre 4.200 y 4.900 metros cúbicos de agua dulce por segundo, lo que cataloga a este afluente como el más caudaloso de Colombia y uno de los más caudalosos del mundo; debido a las condiciones geográficas del Departamento del Chocó, representa la principal vía de transporte y comunicación de las comunidades que habitan en este territorio (indígenas, campesinos, afros) para ellas el río proporciona todos los recursos necesarios para vivir ya que a través de la pesca les proporciona alimentos, proporciona agua para mantener los cultivos de pancoger, de igual forma el río representa el fundamento de su identidad cultural, puesto que en torno a él emanan sus tradiciones, creencias y el desarrollo de la vida misma; desde otra perspectiva, este entorno es una fuente de riqueza natural incalculable en biodiversidad que proporciona un beneficio significativo al mantenimiento del medio ambiente. Como se ha expuesto ampliamente, el río Atrato sufre una devastadora contaminación producto de la minería ilegal que afecta de manera directa a la naturaleza, al medio ambiente y a las comunidades étnicas que habitan en sus territorios, esto atenta contra los derechos a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura, al territorio, entre otros.

Teniendo en cuenta todas estas situaciones, la Corte como actor directo de esta providencia ha ordenado al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Defensa, a Codechocó y Corpourabá, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia, y a los municipios demandados (Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato, Yuto, Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo) diseñar y poner 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, esta orden tiene un carácter administrativo y operativo, puesto que el diseño de este plan debe contar con el apoyo de institutos, universidades, organizaciones nacional e internacionales y las comunidades étnicas que habitan en la zona. Finalmente cabe destacar que dentro de las medidas que se lleven a cabo en el mencionado plan de descontaminación se debe incluir el restablecimiento del cauce

del río, la eliminación de los bancos de arena formados por las actividades mineras y la reforestación de zonas afectadas tanto por minería legal como ilegal.

#### **6.6. Sexta orden: plan de acción conjunto**

Se le denomina plan de acción en conjunto, puesto que involucra no sólo varios actores, sino diversas herramientas con una finalidad específica que es, erradicar y neutralizar la minería ilegal en la localidad del Chocó, con los antecedentes expuestos de dicha actividad, que se ejerce en estos territorios y recordando que al no existir una regulación y un control no se puede hacer un estimado del impacto negativo a pesar de que se haya evidenciado en las pruebas de la sentencia y como se desarrolló en ella por parte de los accionantes y de la misma Corte, resulta imposible entender de manera precisa el impacto negativo, si no existe una verdadera política que controle dicho tema y que los actores partícipes tomen bajo su responsabilidad, como ejercicio de sus funciones, acatando las órdenes de la corporación, para cumplir con el objetivo de la erradicación de una actividad que lleva años cobrando vidas silenciosamente y que salió a la luz porque las comunidades no podían seguir callando, constanding que hay una vulneración de derechos fundamentales a sujetos protegidos constitucionalmente y en razón a esto que se necesita la participación de los actores a mencionar y se necesitan realizar diferentes planes entre ellos para lograr unos resultados ya sea a corto o largo plazo, los cuales también se mencionaran más adelante.

En este orden de ideas la Corte en la sentencia objeto de estudio, hace un llamado a los actores; 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, para empezar ese plan que consiste en poder abolir cualquier tipo de actividad, incluso, recuerda que es labor del Estado procurar detener y judicializar la minería ilegal, también integra a las comunidades afectadas y al Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo el entendido de que los extranjeros también se han visto inmiscuidos en esta actividad, el plan será llevado a cabo para la incautación de todas esas herramientas usadas que

causan daño como lo dragas, dragones, así mismo, detener los transportes de los combustibles, y en conjunto identificar las empresas y personas que deberán ser judicializadas en razón a la minería ilegal en estos lugares.

La preocupación más grande que existe por parte de la corporación, son los derechos vulnerados a dichas comunidades, como se ha mencionado, la minería ilegal lleva años ocurriendo en estas localidades que han sufrido un abandono por parte de las autoridades responsables, hay una omisión por parte de ellas que ha desencadenado en una serie de consecuencias negativas para el ambiente lo que repercute en la vida y salud de las mencionadas, es por ello, que la decisión tomada es de carácter operativa, donde se plantea diseñar e implementar ese plan de acción en conjunto donde se tenga en cuenta las necesidades de los accionantes, la función de los actores, los derechos que han sido vulnerados, y revisar las omisiones que se han presentado para a partir de esas debilidades, trabajar en conjunto y lograr lo ordenado por la Corte. Así mismo la Corte expresa lo siguiente.

La finalidad de estas órdenes es que las entidades encargadas de atender los múltiples problemas descritos establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, las medidas, las acciones y los correctivos que sean necesarios para superar la grave crisis que en materia de minería ilegal afecta a las poblaciones involucradas en el departamento del Chocó. (Sentencia T-622, 2016, p. 156)

Como se evidencia el plan en conjunto implica más de una acción por parte de más de un actor, donde con un solo objetivo se deben realizar una serie de ejecuciones inmersas en distintos campos, lo que resulta lógico para la participación de distintos actores en diferentes materias para poder unir esas utilidades de cada uno, permitirse esa participación en conjunto donde se puedan relacionar. La Procuraduría General de la Nación, deberá actuar como un líder en ese plan diseñado, y deberá rendir informes para demostrar los alcances a los que se han llegado adoptando cada una de las órdenes.

Igualmente, la Sala explica la serie de derechos que se han visto comprometidos a raíz de la práctica de la minería ilegal, hay afectaciones en la salud, ambientales, a la seguridad alimentaria, como se expuso dichas consecuencias repercuten en la vida de las comunidades, protegidas de manera especial constitucionalmente, lo que conlleva a una afectación aún mayor. La contaminación que se ha generado en el río a causa de la minería afecta de manera directa la seguridad alimentaria, teniendo en cuenta que en la sentencia se describió como el mercurio (sustancia química tóxica) y cianuro, hacían parte de la actividad y era una fase esencial para llevarla a cabo, entendiendo que dichas sustancias estarían presentes en la fuente hídrica lo relacionamos a las actividades de pesca con la que cuentan las comunidades aledañas y su forma de subsistencia que se basa en la alimentación de las especies que habitan en el río, se hace notoria identificar como estos derechos se ven vulnerados de manera íntegra, donde se va escalando cada vez que las sustancias tóxicas, la fuente hídrica, y las actividades de las personas se relacionan entre sí, se puede observar que estos derechos se ve en riesgo cada momento en la vida de estas comunidades, como lo expone la sentencia.

Por tanto, la contaminación -en especial con mercurio y cianuro- y la realización de actividades de minería ilegal en la cuenca del río Atrato y sus afluentes no solo vulnera el derecho al agua y otros componentes del derecho al medio ambiente sano (como ya se ha visto) sino que además vulnera los estándares esenciales de disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua establecidos en la Observación General Núm. 15 por cuanto dicha clase de minería perjudica la producción de alimentos (árboles, cultivos y peces), las condiciones sanitarias, las formas tradicionales de vida y las prácticas culturales de las comunidades étnicas accionantes. (Sentencia T-622, 2016, p. 139).

Lo que aclara un poco más, porqué es importante que el Estado judicialice este tipo de conductas y que los distintos actores mencionados acaten esta orden y las anteriores para poder seguir salvaguardando ese derecho al medio ambiente sano que exigieron las comunidades en vista de la grave afectación que se causaba en su cotidianidad y, que repercutía en otros derechos

también fundamentales que habían sido violados al no contar con el derecho al agua, algo que parece muy simple pero es esencial y que dichas comunidades dependen de la fuente hídrica para su subsistencia, denotando que su vida misma depende de ese río y que al este ser contaminado y afectado resulta lógico que las comunidades también, como lo menciona la Corte, “Adicionalmente, no puede dejar de observarse que el derecho al agua es un requisito sine qua non para el ejercicio de otros derechos” (Sentencia T-622, 2016, p. 139), demostrando que el agua es esencial, que se debe reconocer como tal y que con él hay más derechos inmersos.

Con lo anterior, es muy acertado por parte de la corporación solicitar diseñar un plan incluyendo los distintos actores, recordando que esta decisión se toma bajo el carácter operativo, que será la práctica de ejecución en esta orden, donde se evaluarán los resultados de la misma, y revisar la eficacia de las medidas.

### **6.7. Séptima orden: plan de acción integral**

A lo largo de la sentencia y este trabajo se ha expresado reiteradamente que las formas tradicionales de subsistencia, la alimentación, la salud, y el ambiente han sido fuertemente vulnerados, y que cada uno de ellos se relacionan entre sí, no es posible estudiarlos de manera individual, porque al afectar uno, se van afectando otros, es una cadena, como se hablaba en la segunda orden, no es posible excluir al ser humano de la naturaleza, es un integrante de ella, y bajo esa concepción, la Sala no solo busca la descontaminación del río, si no que con esta orden se centra un poco más en las comunidades al querer recuperar sus tradiciones alimentarias y subsistencia, lo que va relacionado a la orden anterior con la solicitud de la erradicación de la minería ilegal. Entonces, los objetivos en esta orden son: "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." (Sentencia T-622, 2016, p. 164).

Teniendo el objetivo de este orden un poco más ilustrado es donde podemos ubicarnos en los caracteres para seguir analizando cómo se implementará esta política y lo que va inmerso en ella, se debe tener en cuenta que todas las órdenes están relacionadas unas con otras, hay una armonía en todas ellas, cada una así tenga un fin distinto, no se aleja de los objetivos principales que hacen esta sentencia un hito para la jurisprudencia colombiana en el marco ambiental y en materia de políticas públicas, la corporación ha sido muy clara en esta orden como se anotó quiere seguir preservando las formas tradicionales que tienen estas comunidades en aras de protección a la vida de las mismas, sin olvidar que las comunidades con las que tratamos en esta sentencia son sujetos de especial protección constitucional, razón por la cual también la acción de tutela termina siendo viable en estas circunstancias, en las intervenciones por parte de los afectados, exponen cómo esas violaciones a las formas tradicionales han causado también desplazamiento generando desempleo y hambre para muchos, es devastador para ellos ver como la minería causó que el cauce del río cambiara y como consecuencia otros empezaran a secarse como pasó con el río Quito, mencionan una omisión y el olvido por parte del Estado en no ofrecer una oportuna vigilancia y control sobre las actividades mineras que se hacían en el Chocó, actividades que no eran reguladas y que afectaban directamente a todas las comunidades aledañas, es un plan de acción integral para también restablecer los derechos de las comunidades étnicas donde la sentencia se basa en el concepto de etnodesarrollo, el cual es definido por la Declaración de San José de 1981 de la siguiente manera.

Entendemos por etnodesarrollo la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que sea el nivel que considere, e implican una organización equitativa y propia del poder. Esto significa que el grupo étnico es unidad político-administrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión. (Declaración de San José, 1981, Núm. 3).

Basado en lo anterior, es más entendible la relación que hay entre las comunidades étnicas y la jurisdicción ordinaria colombiana, bajo el entendido de la autoridad que estas tienen sobre sus territorios y la importancia que esto revela para los legisladores al preocuparse tanto por respetar y mantener a las comunidades bajo sus propias “reglas” donde la relevancia abarca el cuidar de la cultura ancestral y las formas tradicionales de estas.

La implementación de ese plan hace referencia los caracteres operativo y administrativo trabajando en conjunto, así como los distintos actores a los que llamó la Corte en esta orden para llegar a los objetivos del mismo, anotando que les dio seis (6) meses para la creación del plan en donde también deberían trabajar junto con las comunidades, los actores son; Ministerio de Agricultura, Ministerio de Interior, Ministerio de Hacienda, Departamento de Planeación Nacional, Departamento para la Prosperidad Social, Gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios accionados, los cuales como se mencionó deberán trabajar en dicho plazo para la mera creación del plan integral, el cual debe contar con las garantías mínimas que permitan recuperar las actividades tradicionales, que sigan permitiendo la subsistencia de dichas comunidades y su alimentación que también depende del río Atrato, todo esto bajo el entendido que el plan pueda ser verificado y evaluado posteriormente para analizar la eficacia que tuvo.

#### **6.8. Octava orden: estudios**

En esta nueva orden y en concordancia con la anterior, se solicita hacer diversos estudios toxicológicos y epidemiológicos del río, sus afluentes y, las comunidades, como se ha expuesto en gran parte del trabajo, la contaminación del río Atrato va más allá de una afectación a una fuente hídrica, de hecho, nos demuestra más de cerca la relación entre el ser humano y la naturaleza y como estos dos deben ser entendidos como uno, o al menos sentirse parte de ella, como un integrante más. En esta orden la finalidad es bastante notoria al ordenar dichos estudios, para poder medir la cantidad de tóxicos que hay en el río y sus afluentes, así como las afectaciones que esto le causó a las comunidades, hasta el punto de generar desplazamiento y grandes cambios en su forma de vida, lo que también afecta en la bio-culturalidad del Estado y en la violación de

protección hacia las comunidades y sus culturas ancestrales que son parte de la historia colombiana, parte que no puede permitirse ser borrada o acabada por la no intervención del mismo Estado para proteger la vida de estas.

Esta orden se basa en el carácter operativo y ambiental, donde la Corte hace un llamado a distintos actores para que se encarguen de dichos estudios, en este caso la Corte advierte que estos no pueden empezar después de tres (3) meses de la notificación de la providencia y que no puede exceder los nueve (9) meses para su culminación, garantizando la rapidez de la actuación para ya no seguir extendiendo los daños que se consumaron, los actores de la presente orden son; Ministerio de Ambiente, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud, Codechocó, Corpourabá, donde estos tendrán el apoyo y la supervisión del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia. Con esto se busca garantizar la protección a los derechos que si bien ya fueron vulnerados no continúe siendo un problema para la región afectada y que se cumpla el carácter de inmediatez que tanto caracteriza a la acción de tutela debido a la protección de derechos fundamentales a sujetos con especial protección constitucional. De igual forma, la Corte hace un llamado para estructurar una línea de indicadores ambientales lo que les permitirá no solo verificar la eficacia de la política implementada si no también observar el proceso del río y sus afluentes teniendo en cuenta esas mejoras o desmejoras que esperan como resultado para proteger los derechos tutelados.

De forma complementaria a las órdenes anteriores, la Corte sigue haciendo una serie de llamados que si bien no son bajo la modalidad de implementación de políticas públicas si cuentan con un carácter y son necesarias para cumplir con la finalidad de las anteriores, teniendo en cuenta que la corporación solicita a la Procuraduría General de la Nación junto con la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo para que bajo sus facultades constitucionales y legales le den cumplimiento a las mismas, en donde la primera deberá coordinar dicho proceso y velar por el mismo, agrega también a este proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, juez de primera instancia de la acción, no obstante la corporación dice reservarse sus facultades para

también seguir los procesos que se debieron adoptar una vez notificada la providencia, enmarcando esta orden en un carácter administrativo, teniendo en cuenta que si bien es solo una orden y no una implementación de política pública, cuenta con el carácter mencionado basándonos en las características de la misma. Además de lo anterior, establece que la Procuraduría deberá llamar a un panel de expertos los cuales deberán dar un seguimiento de las órdenes que se dieron y asesoren en un tema en específico, esto deberá ser en compañía de las comunidades. Lo que la Corte busca es poder contar con el apoyo de todos estos para establecer cronogramas y metas, como lo dice en la misma sentencia, y así determinar si se logró o no los resultados que se esperaban después de la implementación de dichas políticas bajo la anotación de los tres (3) meses que le dio la Corte a la Procuraduría para empezar con los expertos e indicando que el anterior puede estar compuesto por diversos actores, como aquellos que se mostraron interesados en el desarrollo de la providencia<sup>7</sup>. Adicionalmente y para el cumplimiento de la revisión la Corte solicita que se le extiendan informes semestrales para seguir el proceso como bien lo expuso.

### **6.9. Novena orden: cumplimiento**

En esta orden se llama explícitamente al Gobierno Nacional para que en cabeza del Presidente de la República le dé estricto cumplimiento a la resolución 064 de 2014, la cual es expedida por la Defensoría del Pueblo y contiene la crisis humanitaria del departamento del Chocó del mismo año, en dicha resolución se evidencia el trabajo exhaustivo que se realizó con la comunidad de la región, hay muestras que se tomaron en la población para medir los porcentajes de desplazamiento, desapariciones forzadas, extorsión, homicidios, amenazas, todo esto en el marco de un conflicto armado interno en donde las distintas subregiones también han sido

---

<sup>7</sup> En su orden son: (i) el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, (ii) la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, (iii) el Centro de Estudios “Tierra Digna” y los representantes de las comunidades accionantes, (iv) la Fiscalía General de la Nación; (v) los departamentos de Antropología y Biología de las Universidades de Antioquia, Andes, así como las Universidades de Cartagena y Tecnológica de Quibdó; (vi) el Instituto Humboldt, y (vii) el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia. (p. 164).

golpeadas y que se mostró que no habían garantías idóneas, ni suficientes para todo el caos en la región, la violación de derechos humanos era tan visible que era imposible no observar una omisión por parte del Estado para responder ante dicha situación, la Defensoría mencionó que la actividad de este era casi nula y que las medidas no habían sido implementadas bajo un enfoque diferencial étnico<sup>8</sup>, lo que tampoco permite ser más preciso a la hora de buscar resultados para la situación en la que se encontraban. A todo lo anterior, se suman más violaciones a los menores como la educación, ya que no contaban con escuelas o con la infraestructura necesaria, además las condiciones de salud también eran deficientes, ya sea por los centros de salud en malas condiciones o porque no contaban con recursos naturales como agua potable, el mal servicio de las EPS, las IPS no contaban con recursos humanos o en infraestructura para atender las necesidades de la comunidad, lo que acompleja aún más la situación, todo esto en una resolución del 2014 donde se notó una desnutrición crónica en la población. Con respecto a los daños ambientales, presenta el mismo comportamiento evidenciado en la sentencia objeto de estudio, una problemática ambiental a causa de la minería ilegal que expone que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA- no ha otorgado ningún permiso en esta región, ni cuentan con solicitudes para planes de manejo ambiental, sin embargo, era notoria la problemática con las consecuencias que se habían generado, que son las expuestas en la sentencia T-622 de 2016.

Después de los conceptos brindados por la defensoría en la resolución mencionada, enmarca todas las normas constitucionales, leyes, decretos, jurisprudencia que protegen a las comunidades indígenas, todo lo que está relacionado con sus derechos agregando los ambientales incluyendo así el bloque de constitucionalidad, el cual brinda conceptos en distintas materias para entablar la explotación minera como delito, y en sus conclusiones advierte la situación descrita y que se deben dar soluciones, la resolución expresa lo siguiente.

---

<sup>8</sup> El enfoque diferencial étnico remite a una perspectiva integrada de análisis, reconocimiento, respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos de todos los grupos étnicos existentes en el país, haciendo énfasis en la igualdad de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación. (DNP, 2016).

Las actividades mineras en el departamento están generando destrucción de suelos, contaminación de fuentes hídricas, pérdida de biodiversidad, por lo que se considera evidente la violación de los derechos humanos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, al agua, a la salud y a la vida y territorio, así como a tratados internacionales que obligan al Estado a respetar el derecho de las comunidades étnicas, por lo que la Defensoría exige que se den soluciones integrales desde el nivel central con el fin de que se establezcan estrategias para abordar esta grave situación. (Sentencia T-622, 2016, p. 67).

Es justo aquí, donde la Corte quiere llegar ordenándole al Gobierno Nacional que cumpla con la resolución, que brinde el apoyo necesario a la región, que no sea más omisivo, que preste atención, que se dé una solución, llama al nivel central en conjunto para que actúe con las medidas idóneas y necesarias para solucionar la problemática que se desencadenó y empeoró por la contaminación a una fuente hídrica, la cual es esencial para la población, pide implementar la Comisión Interinstitucional para el Chocó, donde debe dar un seguimiento a todas las medidas dadas en la anterior y dar una solución a la grave crisis social, humanitaria y ambiental demostrada en la resolución y reiterada en la providencia. El carácter de la orden es administrativo, la comisión interinstitucional es un trabajo entre varias instituciones, aquellas a las que la Defensoría hizo el llamado en sus decisiones y a las que la Corte quiere darle estricto cumplimiento por lo que solicita al Gobierno Nacional que, en un término que no exceda un mes, debe empezar a enfrentar dicha crisis que vive la población, en donde la defensoría reiteradas veces habló sobre la poca presencia de las entidades para velar por las condiciones dignas de las comunidades y las vulneraciones que habían sufrido por el desamparo institucional que se presentó, la corporación quiere cesar la vulneración confirmando el resuelve de la resolución y haciendo casi un llamado de atención al mismo Gobierno Nacional para que actúe y cumpla bajo sus facultades lo expuesto en ella.

### **6.10. Décima orden: adoptar las medidas**

En esta orden la providencia es mucho más precisa, pues no solo actúa como complemento de las otras si no que busca finalizarlas, concluyendo que el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación - DNP- deben velar porque las medidas se implementen y haya un seguimiento de las mismas, a lo que solicita todos los recursos necesarios que sean idóneos para cumplir con las órdenes que ha dado, teniendo en cuenta el carácter administrativo y presupuestal que se evidencia en la orden, donde se deben todos los recursos, no solo por parte de las entidades, si no el presupuesto con el que se debe contar anualmente. Con esta se busca dar la última apreciación sobre el tema de lo que se debe hacer para no solo tutelar los derechos si no para estructurar todo lo que se ha reiterado en la providencia, teniendo en cuenta siempre a las comunidades y que la omisión no persista. La Corte hace explícito el llamado a contar con un presupuesto que permita alcanzar los objetivos planteados, las revisiones que deben darse, la implementación de las acciones de política pública, la protección que se deben brindar a las comunidades, la preservación del río Atrato y sus afluentes, la regulación a la minería, las políticas minero-energéticas, incluso las penalizaciones por la ilegalidad de la actividad, así como la conservación al medio ambiente, los planes de descontaminación, el acompañamiento que se debe brindar, y como se mencionó el recurso económico que se va a implementar para lograr todo lo anterior.

### Capítulo III

#### 3. Teoría del cambio aplicada a las órdenes emanadas por la Corte Constitucional en la sentencia T- 622 de 2016

##### 3.1. Análisis de la primera orden

Teniendo en cuenta los planteamientos desarrollados por la Corte Constitucional al momento de ordenar conservar la biodiversidad, no resulta imposible considerar que con la permanencia en el tiempo se consiga la suficiente estabilidad para que esta continúe desplegando su potencial evolutivo en el entorno compuesto por el río Atrato y sus afluentes, máxime cuando producto de la actividad minera presente en esta zona, se genera un alto índice de menoscabo al medio ambiente y con ello a la salud de las comunidades que habitan estos territorios.

En consecuencia, debido a la importancia que representa mantener un medio ambiente sano para la vida de las especies en sus diversas manifestaciones, resulta lógico propugnar esta política pública destinada conservar y preservar la biodiversidad de manera estable e indefinida, en mayor medida cuando esta protección se invoca desde los principios del Estado Social de Derecho, formula que consagró desde la carta política de 1991 una serie de deberes y obligaciones en cabeza del Estado y la sociedad para proteger el medio ambiente con el fin de prevenir su deterioro. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha expresado que, desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente “involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre” (Sentencia T- 453, 1998, p. 1) estos planteamientos han permitido un avance significativo en torno a la protección del medio ambiente, al punto de consagrarlo como un derecho fundamental que tiene el carácter de interés superior, logrando a su vez desarrollar un catálogo de disposiciones que consagran principios, obligaciones y mandatos dirigidos a protegerlo integralmente.

Ante los evidentes efectos nocivos que produce la actividad minera a la biodiversidad, resulta pertinente adoptar una política pública encaminada a garantizar su protección y a preservarla para el beneficio de las condiciones de vida de las generaciones venideras; esta se llevará a cabo a través del recurso normativo positivizado en la legislación nacional y los convenios internacionales ratificados por Colombia, disposiciones encaminadas a proteger plenamente la diversidad biológica, lo que sin duda representa un avance en esta materia, pero pierde eficacia debido a la notoria inoperancia de las entidades encargadas de hacer cumplir tales disposiciones.

En este orden de ideas, es necesario tener en cuenta otros aspectos que fortalecerían esta disposición y ayudarían a conseguir los resultados esperados en esta orden de la sentencia, como es la voluntad de cooperación, ya que se debe articular el trabajo entre el Gobierno y la comunidad para diseñar, bajo el acompañamiento de expertos en el área ambiental, un plan de acción integral, efectivo, sostenible y con capacidad de permanencia en el tiempo que controle toda actividad que impida que se den las condiciones necesarias para que la biodiversidad continúe desplegando su potencial evolutivo, respetando los preceptos del artículo 7 del acuerdo de Escazú, de llegar a ser ratificado por Colombia; en tal sentido, se evidencia que el componente que conforma la actividad de esta orden, se encuentra acorde con las problemáticas presentes, por lo que resulta completamente necesario preservar dichas condiciones en beneficio del desarrollo del ciclo de vida de las especies que conforman los diferentes ecosistemas en torno al río Atrato, ahora, en lo que no existe completa claridad es en las funciones de la orden, ya que la información contenida en la sentencia no establece una descripción lo suficientemente evidente para comprender a través de qué mecanismos se pretende potenciar la evolución de la vida de manera estable e indefinida, lo que deja un manto de duda al considerar que los resultados esperados se puedan alcanzar.

### **3.2. Análisis de la segunda orden**

Teniendo en cuenta el panorama anterior, no existen dudas sobre la importancia que merece proteger la biodiversidad para que continúe desplegando su potencial evolutivo, en tal sentido, es importante tener presente que también es necesario que el medio ambiente posea unas condiciones

óptimas que para que este proceso natural pueda desarrollarse, debido a este vínculo es que la Corte ha decidido a través de la jurisprudencia proteger al río Atrato, basándose en el interés superior del medio ambiente, puesto que representa una de las fuentes de biodiversidad más significativas del país; así las cosas, resulta totalmente acertado diseñar políticas públicas que tengan en cuenta el vínculo inherente entre la necesidad de amparar, mantener y conservar un medio ambiente sano para de este modo brindar protección efectiva a la biodiversidad, el desarrollo de la vida y los derechos humanos.

Llegados a este punto, se tiene que la protección al medio ambiente y a la biodiversidad debe ser una prioridad para el constitucionalismo, por esta razón, además de los tratados internacionales ratificados por Colombia, la jurisprudencia y las estipulaciones del texto constitucional, es imperiosa la necesidad de ampliar su espectro de protección a través de políticas públicas que ratifiquen los fundamentos del Estado Social de derecho, es precisamente bajo las premisas de este modelo de Estado que se ha evolucionado en el desarrollo e implementación de algunas teorías que conciben a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos, catalogando al ser humano como parte integrante de esta al reconocer su papel dentro del ciclo de la vida y la evolución como lo estipula el enfoque biocéntrico, el cual toma relevancia en esta orden; son precisamente estos planteamientos los que han servido de fundamento para la gestación y consolidación de los derechos bioculturales definidos por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-622 de 2016 como.

Los derechos que tienen las comunidades étnicas a **administrar y 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. (Sentencia T-622, 2016, pp. 47-48).

Al contrastar los preceptos del enfoque biocéntrico con los derechos bioculturales se puede observar que la titularidad de los últimos recae exclusivamente en las comunidades étnicas, esto es resultado del reconocimiento al agudo e intrínseco nexo que existe entre la cultura de las comunidades étnicas con la naturaleza y sus recursos, pero a su vez ratifica a la especie humana como parte de la naturaleza en sus diversas formas de vida. Con base a esto, resulta plausible diseñar políticas públicas que tengan en cuenta la interdependencia entre la diversidad biológica y cultural, a efectos de conservar plenamente la biodiversidad, esto implica el reconocimiento del vínculo e interrelación entre cultura y naturaleza; esta disposición encuentra fundamento en la necesidad imperante de mantener un medio ambiente sano para el desarrollo de una vida digna no solo para el conglomerado humano que en él habita sino para los demás organismos vivos con que se comparte existencia.

Respecto a los recursos de esta orden, hay que indicar que se basan exclusivamente en preceptos desarrollados a partir de cláusulas normativas y jurisprudenciales, lo que sin lugar a dudas ha significado una notoria evolución en torno a las disposiciones encaminadas a proteger el medio ambiente y mantenerlo en condiciones óptimas; a pesar del carácter de obligatoriedad en el cumplimiento de las cláusulas anteriormente mencionadas, la evidencia ha demostrado de manera suficiente que en la realidad su cumplimiento termina siendo discrecional, lo que denota un funcionamiento inadecuado de los mecanismos de control que deben ejercer las autoridades, por este motivo el cabal cumplimiento de tales ordenes necesita del correcto funcionamiento del andamiaje Estatal en los procesos de acompañamiento, supervisión y ejecución. Ahora bien, para hablar de la pertinencia de estos recursos, primero es necesaria una gobernanza sostenible, la expedición de documentos en materia de política social y garantizar a través de los planes nacionales de desarrollo la protección al medio ambiente; estas condiciones no representan un imposible, pero si se estructuran de manera efectiva, resultan siendo pertinentes en la materialización de una política pública encaminada a conservar, preservar y compensar la diversidad biocultural del río Atrato y sus comunidades.

Considerando que el vínculo entre naturaleza y especie humana es producto de los múltiples modos de vida, la diversidad cultural, las prácticas y creencias ancestrales de las comunidades étnicas con sus territorios; resulta adecuado el criterio expuesto por la Corte en esta orden, al diseñar políticas públicas integrales que tengan como función conservar, preservar y compensar la diversidad biocultural ya que de este modo se conserva también la diversidad biológica; estas medidas incluyen el restablecimiento de los derechos de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río y sus afluentes, especialmente en lo que respecta a la recuperación de su cultura, identidad, territorio y actividades productivas (pesca, caza, agricultura).

### **3.3. Análisis de la tercera orden**

Otro de los aspectos a tener en cuenta en la búsqueda de protección del medio ambiente sano en el río Atrato y sus afluentes es el desarrollo de la actividad minera ilegal en este mismo escenario, debido al alto grado de contaminación que produce el uso indiscriminado de sustancias tóxicas utilizadas en esta industria y como consecuencia de ello, los efectos nocivos producidos a la fauna, flora y las comunidades étnicas asentadas en estos mismos territorios. A pesar de los esfuerzos para combatir este fenómeno se ha corroborado que su complejidad es tanta que ha sobrepasado la capacidad institucional, sin embargo, la Corte ha entendido que esta problemática se sustenta en una serie de problemas estructurales en el departamento de Chocó y algunos aspectos relativos a la política minero energética nacional que deben evaluarse, razón por la cual, es necesario que el Estado oriente su política minero energética acorde a las realidades ambientales y sociales de la nación, para lograrlo, es indispensable que el Estado construya una gobernanza sostenible y fortalezca sus instituciones en especial a nivel local y departamental, para que de este modo, respondan efectivamente al fenómeno de la minería ilegal. En este mismo sentido, es importante recordar que desde la visión del Estado Social de Derecho adoptada en la Constitución Política se han reconocido derechos a la naturaleza y al medio ambiente, contiguo a estos, un catálogo de deberes, los cuales deben propender por una transformación de las relaciones entre el hombre y el entorno natural, tal como ha establecido la jurisprudencia.

Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación; encuentra, además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado. En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales. (Sentencia C-339, 2002, p. 1)

Este tipo de consideraciones desarrolladas en la jurisprudencia han evidenciado un cambio de paradigma respecto a la explotación de recursos, limitando de este modo la producción económica desmedida y al mismo tiempo, categorizándola en un plano de igualdad respecto al interés social, ambiental y cultural; de igual forma, representan los fundamentos que sustentan las decisiones adoptadas en la providencia objeto de estudio y que se materializan a través de las políticas públicas, entendidas estas como el mecanismo a través del cual se busca ofrecer protección integral al entorno natural y al medio ambiente.

Conforme a lo mencionado hasta aquí y teniendo en cuenta la necesidad de actualizar de cara al ordenamiento constitucional vigente las disposiciones del Código Minero, es necesario en primera medida diseñar un plan de fortalecimiento institucional con el propósito de dotar a las entidades regionales de herramientas suficientes para combatir la minería ilegal, una vez realizado esto redefinir una política pública nacional minero energética que se ajuste a la realidad ambiental y social de la nación a fin de brindar soluciones efectivas y un mayor control de este tipo de actividad, para ello el Gobierno ha dispuesto consolidar un grupo interinstitucional especializado en prevenir y controlar la extracción ilícita de minerales, de igual forma, expedirá la reglamentación para establecer las sanciones a que hubiere lugar y la judicialización de los responsables de estas conductas. Cabe mencionar que este plan de fortalecimiento institucional debe desarrollarse sobre las bases de la gobernanza sostenible, por lo que se hace necesario que la

política pública estimule un menor consumo de recursos naturales, teniendo en cuenta los costos – beneficios para las futuras generaciones, esto a su vez, se materializa a través de recursos cognitivos (como los proyectos ambientales escolares “PRAE” estipulados en la Ley 1549 de 2012) financieros y humanos que han sido dispuestos a través de esta orden para fortalecer la capacidad institucional en aras de controlar la minería ilegal en los territorios del río Atrato y sus afluentes, elementos que sin duda resultan pertinentes para alcanzar los resultados esperados.

### **3.4. Análisis de la cuarta orden**

La necesidad de actualizar la legislación vigente en materia minera también toma relevancia en este escenario debido a la falta de regulación del comercio de oro producto de la extracción ilegal, en tal sentido; la Corte evidenció una preocupante falta de información de la realidad minera en el Departamento de Chocó a raíz de la carencia de censos, investigaciones y documentos que permitan identificar a ciencia cierta donde se realizan estos procesos, razón por la cual se hace necesario a través de una política pública regular la minería ilegal, siguiendo el camino del comercio de oro hasta llegar a sus generadores, para determinar la fuente de su procedencia, si es legal o no y las actividades que financia.

Ante la problemática suscitada en torno a los efectos que ha causado la minería ilegal en el departamento del Chocó resulta plausible regular el comercio del oro basándose en las obligaciones contenidas en la Constitución Política y su fórmula de Estado Social de Derecho, toda vez que esta actividad atenta de forma directa contra la supremacía de los derechos de la persona, la protección de la diversidad étnica y cultural, la protección de la riqueza cultural y natural de la Nación, el derecho a la salud y saneamiento básico, la seguridad alimentaria, el derecho a la educación, la protección de los recursos naturales, entre otros. Por tal motivo corresponde al Estado en conjunto con el Gobierno y demás autoridades departamentales y municipales garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales del conglomerado social que ha sido afectado como consecuencia de esta actividad y garantizar su bienestar general.

Con base al material probatorio allegado al expediente, se ha podido corroborar que los actores visibles que principalmente inciden en el comercio ilegal del oro son los grupos armados al margen de la ley y el narcotráfico, estos ostentan la capacidad económica y humana suficiente para controlar su explotación, ya que representa su principal fuente de sostenimiento; esta problemática sustenta la adopción de decisiones que permitan investigar e identificar cualquier generador de explotación minera ilegal siguiendo el camino del comercio ilegal de oro para determinar su procedencia y judicializar a quienes se encuentren en la impunidad, lo que conlleva a regular la minería ilegal. Finalmente, es importante resaltar la idoneidad del recurso normativo para el cabal cumplimiento de esta orden, puesto que, el texto constitucional como se puede evidenciar en lo descrito anteriormente, ofrece un catálogo amplio de derechos que brindan protección efectiva al conglomerado social y a la naturaleza frente a los efectos producidos por la actividad minera ilegal.

### **3.5. Análisis de la quinta orden**

Debido a la importancia que representa el río Atrato y sus afluentes para la riqueza cultural y natural de la Nación, la Corte decidió elevar su protección a una categoría que estaba únicamente reservada para la especie humana, reconociéndolo como una entidad sujetos de derechos, esta decisión se basó en la grave contaminación que ha venido padeciendo debido al uso indiscriminado de sustancias tóxicas dentro de los procesos de minería ilegal, principalmente de oro, afectando de este modo la biodiversidad, el medio ambiente y las condiciones de vida tradicionales de las comunidades étnicas que habitan estos territorios. Estas condiciones han llevado a la Corte a ordenar al Ministerio de Ambiente, Ministerio de Defensa, Codechocó, Corpourabá, a las Gobernaciones de Antioquia y Chocó y demás Municipios demandados junto con el apoyo de otras entidades, organizaciones nacionales e internacionales y con las comunidades étnicas accionantes, a diseñar y poner en práctica un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato, afluentes y territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región, todo esto con la finalidad de preservar las condiciones de vida de las especies que en el habitan, lo que guarda relación con las obligaciones constitucionales de protección al medio ambiente sano

estipuladas bajo el entendido del Estado Social de Derecho, máxime cuando bajo esta concepción la naturaleza se encuentra revestida de derechos que propugnan su protección, mantenimiento y cuidado, tal como lo estipula el articulado de la llamada Constitución Verde.

Resulta preciso considerar que dentro de las acciones desarrolladas para descontaminar el río Atrato se tenga en cuenta el restablecimiento de su cauce, la eliminación de los bancos de arena que imposibilitan la navegación y que se han formado por los sedimentos de las actividades mineras y no menos importante, la reforestación de la flora afectada por la minería, elementos que sin duda alguna contribuyen al mejoramiento y restablecimiento de las condiciones naturales del afluente y sus formas tradicionales de vida; así mismo, dentro de las actividades de este plan se dispuso incluir la implementación de una serie de indicadores que arrojen los datos necesarios para medir su eficacia y efectivo cumplimiento, procesos que se desarrollaran mediante el recurso humano como elemento idóneo en la consecución de tales objetivos.

### **3.6. Análisis de la sexta orden.**

Teniendo en cuenta el compromiso del Tribunal para con la regulación de la minería desarrolla un plan de acción en conjunto donde cuenta con recursos como los humanos y normativos haciendo referencia a la mano de obra para cumplir con la neutralización e incautación de maquinarias como la judicialización de los responsables de la minería ilegal en el territorio, que son parte de las actividades inmersas en esta orden para dar cumplimiento a su propósito que se basa en poder erradicar y neutralizar dicha actividad de manera definitiva en el río, sus afluentes y en todo el departamento del Chocó, reiterado por la corporación en su sentencia. Para lo anterior, la Corte solicita a las comunidades accionantes hacer parte para cumplir con ciertos impactos a corto y largo plazo los cuales llevaran a unos resultados esperados, siendo necesario analizar la relación que cumplen cada uno de los componentes con esos resultados a los que el Tribunal quiere llegar y si cumplen su función. Se debe destacar que el comportamiento de la Corte en esta sentencia se basa en su función constitucional, entendiéndose esta como lo dispuesto en el artículo 241, numeral 9 de la Carta Magna, el cual dispone que la corporación puede “Revisar, en la forma

que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.” (Constitución Política de Colombia, art. 241, núm. 9), y que su competencia es mencionada en la sentencia, por ende, se debe insistir en que es para la salvaguarda de derechos fundamentales como se ha mencionado, Arguello (2019), expresaba que en un Estado Social de Derecho se busca dignificar la vida como principio, el catálogo de dichos derechos cumple las expectativas de ese nuevo modelo de Estado que se construye bajo el principio mencionado teniendo en cuenta las libertades de las personas, con lo anterior, para reiterar que las obligaciones del tribunal son proteger los derechos fundamentales y en el caso de la sentencia T-622 de 2016, hay sujetos de especial protección, con los cuales la Constitución tiene una mayor labor para satisfacer esas necesidades y garantías otorgadas por la misma.

En esta orden se puede observar la línea de coherencia que junto con las anteriores hay objetivos definidos similares, los impactos a corto plazo son definidos como, preservar el río Atrato y regular las actividades que se realizan en el para proteger la vida de las comunidades, mientras que los impactos a largo plazo son, judicializar y erradicar definitivamente toda actividad minera ilegal que se realice en el país, hay una relación no solo con los componentes mencionados de recursos, actividades y productos si no también con los resultados esperados que serían, reforzar la descontaminación del río y sus afluentes protegiendo a las comunidades de la minería ilegal y sus derivados.

Con todos los componentes de esta orden descritos y su base constitucional, es importante analizar la idoneidad de cada uno y su suficiencia para cumplir con los impactos y los resultados esperados, las actividades y decisiones en esta orden guardan mucha relación teniendo en cuenta que las actividades se basan en los mismos verbos para poder sancionar la minería y deshacerse de todos aquellos equipos que puedan seguir causando daño en el territorio, la Corte como protectora de derechos fundamentales, entra para exhortar a los organismos y entidades necesarias para cumplir con su función de velar por la salud, la vida, el medio ambiente sano, el agua. Los recursos, las actividades, y el producto llevan una coherencia no solo con la orden si no con lo ya planteado en las anteriores, para proteger a las comunidades y descontaminar el río, que hace parte

de las tradiciones y la vida cotidiana de estas, es un plan que, como se ha expresado, requiere de una participación en conjunto y que al llevarlo a cabo se podrá llegar a los resultados esperados, demostrando que los recursos van ligados a las herramientas necesarias para cumplir con las actividades que son el desarrollo para llegar a dicho producto, el cual cumplirá con unos impactos y por ende unos resultados esperados. La manera de ver como los componentes desarrollados en esta orden lleva una lógica es entendiéndolo como una cadena en donde se necesitan las personas (órganos competentes) y las normas (leyes) para cumplir con una incautación, erradicación y judicialización de la actividad para aplicar las respectivas sanciones, que esto conlleva a unos impactos que son similares, pero se van logrando poco a poco al desarrollarse la actividad y una vez que se logre el producto se pueden alcanzar los resultados descritos.

### **3.7. Análisis de la séptima orden**

La importancia de diseñar e implementar un plan de acción integral en donde los recursos utilizados son los humanos y, los actores deberán cumplir con la actividad señalada por la Corte teniendo en cuenta el producto que cumplirá con un impacto a largo plazo descrito como, recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación, en esta la Corte vuelve a reiterarse como la protectora de derechos fundamentales y de las comunidades accionantes por ello los resultados esperados con la orden son, proteger las tradiciones y formas de vida de las comunidades, la relación que guarda cada uno de los componentes se explica de la siguiente manera, con la implementación de una política pública que sería el diseño del plan de acción integral como actividad, el producto que este busca es rescatar esa soberanía alimentaria y prevenir el desplazamiento en la zona lo que tendrá un impacto y cumplirá con el resultado esperado que es, proteger las tradiciones y formas de vida de las comunidades, teniendo en cuenta que el producto es una base para evaluar que la actividad del diseño y los recursos humanos son suficientes para lograr el impacto y resultado que se busca con esta orden, la idoneidad de los recursos se basa en las necesidades con las que cuenta la actividad a desarrollar y que tanto es suficiente para alcanzar el producto y con ello lograr el resto de propósitos, los recursos humanos aquí son necesarios por los actores partícipes a los que llama la Corte, si bien las comunidades actoras deben estar

involucradas, el Ministerio de Agricultura debe presentarse teniendo en cuenta que se busca evitar el desplazamiento y conservar esas tradiciones de las comunidades, para ello, es necesario diseñar e implementar el plan teniendo en cuenta todas las características señaladas, así que, no solo guardan relación entre sí, sino que también con las otras órdenes, donde la corporación demuestra su compromiso para con las comunidades demandantes.

### **3.8. Análisis de la octava orden**

Es necesario como se ha reiterado, la protección del río Atrato, por ello, se debe llevar a cabo la actividad de los estudios toxicológicos, epidemiológicos, los estudios a la fuente hídrica, y la línea de indicadores ambientales, los recursos utilizados en esta orden son jurisprudencial, humano y personal cualificado, todo ello para el producto de, proteger la salud humana de las poblaciones, otra vez la Corte reiterando el compromiso de salvaguardar derechos fundamentales para comunidades constitucionalmente protegidas, los impactos a corto plazo en esta orden son, realizar los estudios en un periodo mínimo de tres (3) meses y máximo de nueve (9) meses, y los de a largo plazo, disminuir los índices de contaminación de sustancias tóxicas, todo esto para cumplir con los resultados esperados que son, proteger la salud de las comunidades y preservar la vida de las mismas. Con lo anterior, para describir esa cadena lógica sobre las herramientas que se usa para poder lograr y alcanzar cada uno de los componentes con las ordenes de la Corte y su rol al intervenir para seguir garantizando los derechos de los accionantes, los recursos son necesarios para cumplir con las actividades descritas, aportando conocimientos técnicos para lograr parte del producto, los impactos, los resultados, no es complejo ver la relación de los componentes, puesto que están van muy entrelazados y la Corte tiene una visión muy clara con sus objetivos y lo demuestra con cada orden y la relación que cada una guarda con las demás.

### **3.9. Análisis de la novena orden**

Para la Corte también era evidente el abandono que se tenía en esta región por parte de las instituciones aquí mencionadas, razón por la cual debía estar verificando y haciendo seguimiento

a lo dispuesto en la resolución 064 de 2014, el recurso empleado es normativo para llevar a cabo el producto del efectivo cumplimiento a las recomendaciones contenidas en dicha resolución, antes se había mencionado la importancia de esta resolución y cómo la Corte expresó la omisión por parte de los organismos competentes y el Gobierno Nacional para detener la crisis que se estaba presentando en el departamento, a raíz del no cumplimiento de lo dispuesto en la resolución la Corte exhorta a los actores para que le den cumplimiento y proteger los derechos de las comunidades planteando los impactos a corto plazo como, conformar en un período no superior a un (1) mes la Comisión Interinstitucional para el Choco y, a largo plazo, el cumplimiento de la resolución 064 de 2014, teniendo en cuenta que la resolución abarca diferentes temas y las actividades se desarrollan a medida que cada actor correspondiente se encargue de su parte, el cumplimiento de toda ella requiere de un tiempo prudente para lograr así los resultados esperados como, abolir la crisis humanitaria, social, y ambiental que enfrenta el departamento del Chocó. La Comisión Interinstitucional esta reglada por la resolución para así lograr el impacto a largo plazo y con este llegar al resultado esperado, no obstante, como la crisis es existente para la Corte es importante establecer un tiempo para la creación de la comisión y que las actividades sigan el camino para el cumplimiento de las mismas, basándose así en un plan para que sea seguido con todo y sus detalles, debido al abandono por parte de las entidades estatales hacia el Departamento, lo que ocasionó y siguió alimentando la crisis del lugar.

### **3.10. Análisis de la décima orden.**

Para finalizar, la corporación resalta la importancia del cumplimiento de todas las órdenes y sus disposiciones, el estricto cumplimiento de cada una de ellas y su compromiso para con la comunidad que deben tartar las instituciones competentes, para lo siguiente, cuenta con los recursos utilizados son el jurisprudencial, personal cualificado y financiero, teniendo en cuenta que las actividades a desarrollar son, adoptar medidas suficientes y necesarias como prever anualmente una partida presupuestal, y tener como producto lograr una sostenibilidad y progresividad a todas las medidas ordenadas, teniendo en cuenta los recursos mencionados y el impacto que se quieren generar a corto plazo es, preverse anualmente las partidas presupuestales

del caso para generar el resultado esperado por el Tribunal que es, dar cumplimiento a todas las ordenes de la sentencia con base a que los recursos son importantes para llevar a cabo las actividades contando con un presupuesto, conocimientos técnicos y, la sentencia con las órdenes desarrolladas anteriormente encaminadas a un mismo fin y cumpliendo funciones constitucionales protegiendo derechos fundamentales y salvaguardando la Constitución Política, sin dejar de lado el compromiso que adquiere para verificar que se estén cumpliendo las mismas y cada uno de los componentes descritos que es el plan adoptado para poder lograr los objetivos como productos, impactos, resultados, y el desarrollo que en cada orden se ha dado para poder cumplir al final una sola meta que es proteger las comunidades accionantes y garantizar los derechos fundamentales a través de la protección del río Atrato y sus afluentes, para ello necesitando de la creación de políticas públicas a las cuales la Corte ha definido el camino para que sean materializadas e implementadas y así evaluar el cumplimiento de las mismas y el de las entidades llamadas a cumplir con la colaboración de las comunidades accionantes, esto con el fin de no separarse de ellas y que sean partícipes de los planes descritos en la sentencia y reparar el abandono que se había perpetuado.

Como consecuencia de lo anterior, la Corte en busca de la protección de los derechos fundamentales de las comunidades en riesgo a causa de una crisis social, ambiental y humanitaria, en razón a un abandono por parte del mismo Estado, descrito en la sentencia T-622 de 2016, recurre a sus funciones constitucionales para ordenar a las demás ramas del poder público a cumplir con las suyas, interviniendo y describiendo en cada orden lo necesario para salvaguardar sujetos constitucionalmente protegidos como los accionantes en la sentencia objeto de estudio, además, del hito marcado por la declaración de un río como sujeto de derechos, esto para solidificar la respuesta y el compromiso que tenía con la Carta Magna y las comunidades demandantes.

## Conclusiones

En Colombia el fenómeno de la tridivisión del poder nace como una respuesta preventiva ante los regímenes absolutistas que se habían formado en otros Estados, con influencias de una separación de funciones planteada por Montesquieu, que buscaba evitar la tiranía y cualquier forma de concentración del poder creando las tres ramas, legislativa, ejecutiva y judicial, siguiendo un sistema de frenos y contrapesos donde las anteriores fueran autónomas pero respondieran de forma armónica y coordinada, donde se pudieran supervisar una a la otra, bajo el entendido de que cada decisión repercute en las demás. La búsqueda de las garantías de los derechos llevó a que la separación de dichas funciones se mostrara como la única solución para garantizar la participación política y la calidad democrática, manteniendo un ejercicio público y permitiendo así un control y vigilancia por medio de las ramas y de los ciudadanos.

Las consideraciones sobre lo que es una política pública son sumamente amplias, los estudios realizados en torno al tema ha permitido desarrollar desde conceptos genéricos hasta los más especializados; en el contexto nacional la implementación de las políticas públicas encuentra fundamento en la Constitución de 1991 y el modelo de Estado Social de Derecho, ya que fueron el punto de partida de los estudios sociales, dada la influencia de este tipo de análisis sobre las actuaciones de los gobiernos ,fortaleciendo la idea de que las políticas públicas constituyen un mecanismo con el que el Estado pueda resolver problemáticas que afecten sustancialmente a la sociedad. En este orden de ideas, en el marco del territorio colombiano las políticas públicas en materia ambiental se han desarrollado por el deterioro a gran escala del medio ambiente, sustentándose en los mandatos constitucionales como el derecho al medio ambiente sano y los derechos colectivos y del medio ambiente; estas disposiciones han permitido la creación de instituciones destinadas a velar por su cuidado, protección y conservación; adicionalmente, es importante señalar que la carta política consagra otros mecanismos de protección como son las acciones de cumplimiento, las acciones de grupo, las acciones populares, la acción de tutela de manera especial y los tratados y convenciones internacionales que en esta materia han sido ratificados por Colombia.

De igual forma, la Constitución ha designado la función a la Corte Constitucional para salvaguardar y proteger los derechos fundamentales consagrados en la misma, le ha otorgado la facultad para intervenir en sede de revisión en acciones de tutela para seguir garantizando la función que se le designa, bajo el entendido que los jueces constitucionales en sus intervenciones como representantes de la Corte y de la rama judicial, podrán exigir a las otras que cumplan con sus funciones, como intervenir en materia de políticas públicas, sin que esto signifique que la rama se desvincula de lo dispuesto en la Carta Magna, en el término que esta ha de cumplir con la protección de derechos constitucionales. Además, los jueces con la necesidad de cubrir la insatisfacción de los ciudadanos para con los derechos fundamentales reconocidos en el acápite y, en una búsqueda por cumplir con su función toma decisiones exhortando a entidades del Gobierno y las otras ramas del poder, para que con los recursos y funciones otorgadas exista una coherencia y armonía en lo que corresponde a sus funciones designadas sin olvidar, que las decisiones de una repercuten en la otra, lo que influye en un resultado en conjunto donde los jueces en ejercicio de sus funciones constitucionales intervienen en materia de políticas públicas.

Teniendo presente que las políticas públicas representan la respuesta a los problemas públicos, estas deben hacerse e implementarse cuando la satisfacción de necesidades sociales sea de magnitud tal que requiera la intervención estatal, para ello es imperativo que la política pública sea operativa, es decir, que se especifique su campo de acción y se enuncie su objeto de forma concreta, en este sentido, una vez identificado y visibilizado el problema por los actores sociales en beneficio del interés público corresponde al Estado solucionarlo. Un aspecto a tener en cuenta en la implementación de políticas públicas es la brecha existente entre los objetivos iniciales y los resultados finales, ya que al ser una etapa intermedia entre las etapas de decisión y ejecución, representa significativa relevancia puesto que en ella se materializa la esencia misma de los objetivos que se desean conseguir pero que requiere de especial atención ya que puede ser susceptible de influencias (políticas, burocráticas, legales) que pueden alterarla u obstruirla.

En contraste a lo anterior, la razón por la que las órdenes dictadas en la sentencia objeto de estudio se deben implementar a través de políticas públicas, obedece a que surgen por la

necesidad de regular un problema social de alto impacto ambiental como es la contaminación producto de la actividad minera ilegal desarrollada en el río Atrato, sus afluentes y territorios. Cabe resaltar que esta contaminación afecta tanto al medio ambiente como a las comunidades étnicas que en él habitan, poniendo en alto riesgo sus derechos fundamentales, sus territorios y cultura; razón por la cual se encuentran encaminadas a la conservación, prevención y preservación de las formas de vida que habitan en este entorno. Esta decisión es tomada por la Corte Constitucional como órgano perteneciente a la rama judicial del poder público para brindar una solución a dicha problemática teniendo en cuenta la vulneración de derechos fundamentales y la falta de medidas eficaces adoptadas por los órganos de las otras ramas del poder, lo que en esencia se configura en la teoría de frenos y contrapesos planteada por Montesquieu.

Es por ello que, a través de las órdenes dadas por la Corte en esta providencia, se evidencia la necesidad de solucionar un problema social que afecta un gran número de comunidades, debido al deterioro ambiental que padece el río Atrato como consecuencia de la minería ilegal desarrollada en sus territorios. Se pudo establecer para efectos de este estudio de la providencia, que las mencionadas órdenes obedecen a la tipología de caracteres identificados como de conservación, de acción de preservación, administrativos, presupuestales, operativos, preventivo, ambiental, en el marco de proteger derechos fundamentales y poder dar solución de la problemática social presente al río Atrato, sus afluentes y territorios.

El carácter de las órdenes es fundamental puesto que con él se identifica mejor el plan que se va a desarrollar, para dar solución de la problemática social presente en el río Atrato, sus afluentes y territorios, la Corte ha considerado dentro de sus órdenes, conservar la biodiversidad, el diseño de políticas públicas integrales para la conservación, prevención y compensación del río, la orientación de una política minero energética adecuada a las realidades sociales y ambientales de la nación, la regulación del comercio de oro, un plan de acción para erradicar definitivamente la minería ilegal en el río, un plan integral para recuperar las formas tradicionales de subsistencia, estudios toxicológicos y la adopción de medidas que permitan su sostenibilidad y progresividad no sólo en materia ambiental, sino también en la satisfacción de necesidades básicas y en la tutela

de derechos fundamentales que sistemáticamente han sido vulnerados a las comunidades afectadas, las cuales gozan de protección constitucional.

Lo anterior implica que la Corte toma medidas estrictas para dar una solución viable a este problema, exhortando al Presidente, Ministerios, Procuraduría y Contraloría, a que cumplan con sus funciones y que se creen las políticas públicas necesarias para la descontaminación del río, con el fin de rescatar a esta población de la crisis humanitaria, social, ambiental y al evidente abandono estatal declarado en la resolución 064 del año 2014 por parte de la Defensoría, la cual también constató la omisión por parte del Estado en esta situación, teniendo en cuenta que en el momento que se expide la resolución, también se solicita tomar medidas similares como la incautación y neutralización en los implementos usados para la minería ilegal, o los estudios toxicológicos del río, para analizar la fuente de contaminación y el grado de exposición que podía tener la comunidad a sustancias tóxicas como el mercurio y el cianuro, incluso se hace un llamado a las mismas entidades con el fin de cumplir todas las anteriores.

La Corte, en su intento de seguir salvaguardando los derechos fundamentales que habían sido vulnerados a estas comunidades y que atentaban de forma manifiesta contra la vida, la salud y la integridad de todo el departamento del Chocó, se reserva la función de tener un seguimiento sobre el cumplimiento de estas órdenes, todo esto con la intención de proteger al río Atrato, sus afluentes y comunidades, del inminente peligro que representa para el medio ambiente la actividad minera ilegal que en él se desarrolla.

Para concluir, el estudio de las órdenes de política pública de esta providencia, se aplicó la teoría del cambio, instrumento que sirve para guiar sus pasos iniciales y el diseño de una política desde su implementación, pero en este caso, la aplicación de esta teoría estuvo enfocada en evaluar dentro de las órdenes, aspectos como: logro de los objetivos, componentes, actividades y funciones de cada orden, su lógica y plausibilidad, la identificación del problema del que se origina la orden; en este contexto, también se contrastó lo mencionado anteriormente con el tipo de recurso de cada orden, las actividades que estas enmarcan, su producto, la población a la que se

encuentra dirigida, impactos a corto y a largo plazo y finalmente, el cumplimiento de los resultados esperados, haciendo explícitas de esta forma las hipótesis sobre cómo se espera que funcione cada una de ellas. Teniendo en cuenta qué, lo más importante para la Corte es el cumplimiento de las órdenes dictadas en el marco de la protección del río Atrato y como consecuencia, la garantía de los derechos fundamentales tutelados por las comunidades accionantes, en razón al ser la función constitucional de la corporación y, que la forma de cubrir las necesidades ante la crisis del Departamento es bajo la creación de políticas, atendiendo un problema público, para cumplir con sus funciones y exhortar a las demás ramas al cumplimiento propio de las suyas.

### Referencias Bibliográficas

- Acuña, I. T. (2006). La política ambiental en los planes de desarrollo en Colombia 1990-2006. Una visión crítica. *Revista Luna Azul*, (22), pp. 8-19.  
<https://www.redalyc.org/pdf/3217/321727224002.pdf>
- Alzate, A. S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista del Departamento de Ciencia Política*, Universidad Nacional, 96.  
<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/42681>
- Ayala, J. M. (2014). *Fundamentos de política pública en medio ambiente en Colombia*.  
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12340/Trabajo%20a%20la%20fecha%2018%20de%20junio-%20ultimo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Argüello-Rueda, J. (2019). Estado de derecho, Estado social de derecho y Políticas Públicas. En Cucarella, L. A. (2019) *Desafíos procesales en el constitucionalismo moderno*. (pp. 193 - 223). Ediciones: nuevas jurídica. <https://www.researchgate.net/publication/348154788>
- Bernal, A. B. (2011). Una presidencia sin ejecutivo y sin Estado: la concentración del poder público colombiano en la contemporaneidad. *Ambiente jurídico*, (13). (pp. 155-181).  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4092444>
- Bezes, P. (2016). Administración . En J. J. Cuervo, *Diccionario de políticas públicas*. (pp. 55-64). Universidad Externado de Colombia.
- Campbell, J y Pedersen, O. (2001). *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton. Princeton University Press.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (2020). *¿Qué es la biodiversidad?* En: Biodiversidad mexicana.  
[https://www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/que\\_es.html](https://www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/que_es.html)
- Corte Constitucional. (22 de enero de 2004). *Sentencia T-025*.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- Corte Constitucional. (7 de octubre de 2004). *Sentencia C-971*.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-971-04.htm>

- Corte Constitucional. (10 de noviembre de 2016). *Sentencia T-622*.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>.
- Cuervo, J. (2013). La definición del problema y la elaboración de la agenda. En J. Cuervo, *Ensayos sobre políticas públicas*. pp. 149-165. Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, J. (2013). Las políticas públicas: entre los modelos tóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana. En J. Cuervo, *Ensayo sobre políticas públicas*, (pp. 65-95). Universidad Externado de Colombia.
- Chaves, F. F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista De Ciencias Sociales(96)*, pp. 35-53. <http://redalyc.org/pdf/153/15309604.pdf>
- Declaración de San José sobre Etnodesarrollo y Etnocidio en América Latina (1981). En América latina: etnodesarrollo y etnocidio. (1982).  
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=40148>
- De Vega, P. (1985). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos.
- De Secondat Montesquieu, C. L. (1845). *Espíritu de las leyes*. Imprenta de Marcos Bueno.  
[https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/esl\\_espiritu\\_de\\_las\\_leyes\\_montesquieu\\_31000000630.pdf](https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/esl_espiritu_de_las_leyes_montesquieu_31000000630.pdf)
- De La Cruz Martínez, A. (2017). El control del poder en Colombia. *Advocatus*, 2(29).  
<https://doi.org/10.18041/0124-0102/advocatus.29.1653>
- Easton, D. (1969). Categorías para el análisis sistémico de la política. En Easton. D, *Enfoques sobre teoría política*. (1997). Amorrortu Editores.
- Gargarella, R. (2013). El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*. Vol. 14, n. 2. ISSN: 1851-684X.
- García, J. R. (2014). Montesquieu y la separación “del” poder en América Latina. *Perfiles de las Ciencias Sociales*, 1(2). <http://ri.ujat.mx/bitstream/20.500.12107/2593/1/-299-228-A.pdf>
- Grossman, E. (2016). El actor en el análisis de políticas públicas . En J. J. Cuervo, *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. pp. 47-54.
- Hecló. H y Wildavsky, A. (1974). *The private government of public Money*. *Community and Policy inside British Politics*, Macmillan.

- Henao-Pérez, J. (2013). El Juez Constitucional: Un Actor De Las Políticas Públicas (The Constitutional Court: A Public Policy Actor). *Revista de Economía Institucional*, 15(29).  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3620>
- Hidalgo, V. M. (2015). Gonzalo Ordóñez-Matamoros. Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Íconos. *Revista de ciencias sociales*, (53), pp. 197-200. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1848>
- Jiménez, W. G. (2011). *Tres inconsistencias de la Constitución del 91 frente al tema territorial*. Prolegómenos. Derechos y Valores, 14(28), (pp. 251-262).  
<https://www.redalyc.org/pdf/876/87622536016.pdf>
- Jímenez, J. M. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta política*, 2(3), (pp. 141-164).  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5206421>
- Karam, T. (2005). Una introducción al estudio del discurso y al análisis del discurso. *Global media journal*, 2(3). <http://redalyc.org/html/687/68720305/index.html>.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Cepal.  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6085>
- Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 41.146. Ley 99. 22 de diciembre de 1993.*
- Lezcano-García, L. S. (2017). *Efectividad del sistema de control intraorganico e interorgánico en las ramas del poder público del estado*. [Trabajo de Fin de Grado, Universidad Nacional Abierta y Distancia - UNAD] <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/18127>
- Mény, Y y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. (Trad.) Ariel. (1989).
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Parques Nacionales Naturales de Colombia, patrimonio de los colombianos*.  
<https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/noticias/1354-parques-nacionales-naturales-de-colombia-patrimonio-de-los-colombianos>.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Informe De Seguimiento Políticas Públicas Ambientales*.
- Molina, D. (2014). Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales. *Ambiente y Desarrollo*, 18(34), p. 27-42.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4784360>
- Muller, P. Jolly, J. F. y Vargas, C. S. (2010). *Las políticas públicas*, 3. Universidad Externado.
- Muller, P y Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*.
- Negretto, G. L. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*.  
<http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/5940/5461>
- Ortegón, J. (2010). Ética medioambiental de la ética centrada en lo humano a una ética centrada en la vida del antropocentrismo al biocentrismo. *Revista Amauta*, 8(16), 36-47.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7763630>
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En Belmonte, A. (2009). *Construyendo Confianza: Hacia un nuevo vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil*, 2, pp. 9-48.  
[http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/ AccesoInfoPub/docs\\_de\\_interes/cont\\_institucionales/ConstruyendoConfianza2.pdf#page=11](http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/ AccesoInfoPub/docs_de_interes/cont_institucionales/ConstruyendoConfianza2.pdf#page=11)
- Page, E. (1992). *Political Authority and Bureaucratic Power. A comparative analysis*. Harvester Wheatsheaf.
- Real Academia Española. (s.f.). Administrativa. <https://dle.rae.es/administrativo?m=form>
- Real Academia Española. (s.f.). Compensatoria. <https://dle.rae.es/compensatorio?m=form>
- Real Academia Española. (s.f.). Operativa. <https://dle.rae.es/operativo?m=form>
- Resolución Defensorial N° 064. Defensoría del Pueblo.  
<https://www.defensoria.gov.co/es/public/resoluciones/2552/Resoluci%C3%B3n-Defensorial-064-de-2014-Defensorial.htm>
- Roth, A. N. (2018). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. 13era ed. Ediciones Aurora.

- Sierra-Cadena, G. (2009). *El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas. El caso de la descentralización en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario.
- Sabatier, P. (2016). Advocacy coalition framework. En J. J. Cuervo, *Diccionario de Políticas Públicas*. Editorial Universidad Externado de Colombia. (pp. 65-72).
- Schmidt, V y Crespy, A. (2016). Neoinstitucionalismo discursivo. En J. J. Cuervo, *Diccionario de políticas públicas*. Editorial Universidad Externado de Colombia. (pp. 368-375).
- Streeck, W. y Thelen, K. (2005). *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.
- Vargas, C. S. (1999). Las políticas públicas. *Pontificia Universidad Javeriana, colección profesores*. 2da Edición.
- Vargas, C. S. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Opera*, 9(9), (pp. 23-51). <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/686>.
- Vaquero, B. R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(16), (pp. 135-156). [http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899\\_laimplementaciondepoliticaspUBLICASrevueltabarquero.pdf](http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepoliticaspUBLICASrevueltabarquero.pdf)

## Anexos

### Anexo 1. Cuadro matriz. Identificación de caracteres

Orden	Pág.	Observaciones	Carácter	Actores involucrados (directos e indirectos)
Conservar la biodiversidad	52/137	Adecuarse y centrarse en la preservación de la vida y sobre todo en la de la biodiversidad para que esta continúe de manera indefinida	de preservación	El Estado y las comunidades indígenas, afro y campesinos
Políticas públicas integrales	141	Conservación, prevención, compensación.	conservativo, de preservación y compensativo	La Corte Constitucional
políticas minero - energéticas	150	Adecuarse a las realidades sociales y ambientales.	preventivo y conservativo	La Corte Constitucional y el Gobierno Nacional
Regulación del comercio de oro	154	Investigar, identificar y seguir el camino del comercio del mineral.	operativo	La Corte Constitucional, Ministerio de Hacienda y Unidad de Información y Análisis Financiero
Plan descontaminación	162	Ordenar a Minambiente & otros a diseñar y poner 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.	operativo y administrativo	La Corte Constitucional, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Defensa, Codechocó y Corpourabá, Gobernaciones de Chocó y Antioquia, Municipios demandados, 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

Plan de acción	163	Ordenar a Mindefensa & otros para que diseñen e implementen un plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no sólo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento de Chocó.	operativo	La corte Constitucional, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Unidad contra la Minería Ilegal, Ejército Nacional de Colombia, Fiscalía General de la Nación, Gobernaciones de Chocó y Antioquia, Municipios demandados, las comunidades étnicas accionantes, Ministerio de Relaciones Exteriores.
Plan de acción integral	163	Ordenar a Minagricultura & otros diseñar e implementar 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	operativo y administrativo	La Corte Constitucional, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Interior, Ministerio de Hacienda, Departamento de Planeación Nacional, Departamento para la Prosperidad Social, Gobernaciones de Chocó y Antioquia, Municipios accionados.
Estudios	164	Ordenar a Minambiente y Minsalud, entre otros a que realicen estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades	operativo y ambiental	La Corte Constitucional, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud, Codechocó y Corpourabá, Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia
Cumplimiento	165	Exhortar al Gbno nacional para que de efectivo cumplimiento a las recomendaciones contenidas en la resolución 64 de 2014 para conformar la "Comisión Interinstitucional para el Chocó" cuyo propósito es lograr una verificación y seguimiento a la ejecución de las recomendaciones allí contenidas para atender y dar solución a la grave crisis humanitaria, social y ambiental que enfrenta el departamento	administrativo	La Corte Constitucional, Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República.
Adoptar medidas	165	Le atañe responsabilidad al Gbno nacional a través del Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación para adoptar las medidas adecuadas para asegurar los recursos suficientes y oportunos que permitan la sostenibilidad y progresividad de todas las medidas a implementar para dar cumplimiento a lo ordenado en la parte resolutive de la sentencia.	administrativo y presupuestal	La Corte Constitucional, Gobierno Nacional, Presidente de la República, Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación.

## Anexo 2. Cuadro matriz. Teoría del cambio

Orden de la sentencia	Recursos	Actividades	Producto	Población	Impactos a corto plazo	Impactos a largo plazo	Resultados esperados
Conservar la biodiversidad	Normativo (convenios internacionales)	Preservación de la vida y de la biodiversidad en sus diversas manifestaciones.	Potenciar su evolución de manera estable e indefinida	Comunidades indígenas, negras y campesinas que habitan el río Atrato.	Preservar las condiciones para que la biodiversidad continúe desplegando su potencial de manera estable e indefinida.	Garantizar las condiciones para que las comunidades puedan pervivir	Conservar y preservar la biodiversidad de especies en el río Atrato sus afluentes y comunidades.
Políticas Integrales	Normativo y jurisprudencial	Conservar, preservar y compensar la diversidad biocultural.	Proteger la biodiversidad del río Atrato, con base en el interés superior del medio ambiente.	Comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato	Garantizar la protección efectiva de la diversidad biocultural del río Atrato.		Amparar, mantener y conservar un medio ambiente sano a través de Políticas Públicas ambientales responsables.
Políticas minero energéticas	Cognitivos, financieros y humanos	Elaboración de un plan de fortalecimiento institucional para enfrentar la minería ilegal.	Construcción de gobernanza sostenible desde el nivel municipal y departamental	Comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato	Concientizar y sensibilizar a las comunidades sobre la preservación y el cuidado del medio ambiente	Enfrentar de forma efectiva toda actividad minera ilegal	Construir una política nacional minero energética acorde a las realidades ambientales y sociales de la nación
Regulación del comercio de oro	Recurso normativo	Investigar e identificar los generadores de la explotación minera	Regular la minería ilegal	Comunidades étnicas del Chocó		Establecer una regulación nacional para el comercio del oro.	Seguir el camino del comercio ilegal del oro hasta llegar a sus generadores
Plan de descontaminación	Recursos humanos	(i) el restablecimiento del cauce del río Atrato, (ii) la eliminación de los bancos de arena formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal	Salvaguardar la vida de las comunidades y descontaminar el río Atrato	Comunidades étnicas accionantes		Descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales.	Descontaminar la cuenca del río Atrato, sus afluentes y territorios ribereños.

Plan de acción	Recurso normativo, recursos humanos	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	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	Comunidad del chocó, comunidades negras, campesinas e indígenas.	Preservar el río Atrato y regular las actividades que se realizan en el para proteger la vida de las comunidades.	Judicializar y erradicar definitivamente toda actividad de minería ilegal que se realice en el país.	Reforzar la descontaminación del río Atrato y sus afluentes, protegiendo a las comunidades de la minería ilegal y sus derivados
Plan de acción integral	Recursos humanos	(I) la soberanía alimentaria de las comunidades y (II) prevenir su desplazamiento involuntario de la zona por actividades mineras ilegales y daños ambientales.	Diseño e implementación de un plan de acción integral	Comunidades campesinas, afro e indígenas		Recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación	Proteger las tradiciones y formas de vida de las comunidades.
Estudios	Recurso Jurisprudencial, Recurso humano y personal cualificado.	(I) Estudio toxicológico. (II) Estudio epidemiológico. (III) Estudio de afluentes y comunidades (IV) estructurar una línea base de indicadores ambientales.	Proteger la salud humana de las poblaciones	comunidad del chocó, comunidades negras, campesinas e indígenas.	Realizar los estudios en un periodo mínimo de 3 meses y máximo de 9 meses	Disminuir los índices de contaminación de sustancias tóxicas y la afectación en la salud humana.	Proteger la salud de las comunidades y preservar la vida de las mismas
Cumplimiento	Jurisprudencial, normativo (resolución 64 de 2014) y personal cualificado.	Efectivo cumplimiento a las recomendaciones contenidas en la resolución 64 de 2014	Lograr una verificación y seguimiento a la ejecución de las recomendaciones para atender y dar solución a la grave crisis humanitaria, social y ambiental que enfrenta el departamento de Chocó.	Población del departamento de Chocó.	Conformar en un período no superior a un (1) mes la Comisión Interinstitucional para el Choco.	Cumplimiento de la resolución 64 del 2014.	Abolir la crisis humanitaria, social y ambiental que enfrenta el departamento del Chocó