



3° Informe de seguimiento a las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016 por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo

Tabla de Contenido

1. Actuaciones y gestión del Comité de Seguimiento respecto de la Orden Novena	3
1.1. Acompañamiento a las agendas de la gestión pública	3
1.1.1. Mesas de trabajo con los actores institucionales de los niveles nacional y territorial, y comunitarios.....	3
1.1.2. Mesa de Diálogo de la Comisión Intersectorial del Chocó con los alcaldes del Río Atrato.....	4
1.1.1. Gira de Incidencia de los Guardianes del Río	4
1.1.2. Reuniones con panel de expertos	5
1.1.3. Reuniones con las carteras ministeriales responsables del cumplimiento de las órdenes.....	7
1.1.4. Reuniones con otros actores.....	7
1.2. Divulgación y gobernanza participativa por el río Atrato, su cuenca y sus comunidades.....	8
1.2.1. Visita a actores departamentales y comunidad.....	8
1.2.2. Recorrido humanitario por el río Atrato.....	8
1.2.3. Visita de Verificación a Río Quito	9
1.2.4. Misión Ambiental 2018-2019.....	10
2. Seguimiento al cumplimiento de las órdenes de gestión pública.....	11
2.1. ORDEN CUARTA. “Reconocer al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas”.....	11
2.2. ORDEN QUINTA: “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”.	16
2.2.1. Visitas de seguimiento.....	17
2.3. ORDEN SEXTA: “Plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento de Chocó”.	18



2.3.1.	Visitas de seguimiento.....	18
2.3.2.	Evaluación del Plan de Acción “YO ME COMPROMETO POR EL ATRATO” 18	
2.3.2.1.	Análisis del Plan de Acción.	19
2.3.2.2.	Fortalecimiento Jurídico.	20
2.3.2.3.	Cooperación y Desarrollo.	21
2.3.2.4.	Mesas de inteligencia e investigación criminal y Acción operativa	21
2.3.3.	Conclusiones	21
2.3.4.	Recomendaciones	21
2.4.	ORDEN SÉPTIMA: “Plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación”.	22
2.4.1.	Visitas de seguimiento.....	23
2.5.	ORDEN OCTAVA: “Estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades”	25
2.5.1.	Visitas de Seguimiento.....	25
2.6.	ORDEN DÉCIMA PRIMERA “ <i>El Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación deberá adoptar medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad y progresividad de todas las medidas a implementar para dar cumplimiento a los ordenado en la Sentencia</i> ”	26
2.6.1.	Visitas de Seguimiento.....	26
3.	Desafíos.....	27
3.1.	Los grandes desafíos que representa implementar una sentencia dialógica en el territorio.....	27
3.2.	La difícil relación Gobierno – entes territoriales (municipios y departamentos) en las labores de implementación.	28
3.3.	Fortalecimiento institucional territorial.	29
3.4.	Sobre la necesidad de tomar acciones disciplinarias.....	29
3.5.	Dos temas de política pública pendientes.....	30



1. Actuaciones y gestión del Comité de Seguimiento respecto de la Orden Novena

A continuación se describe la gestión de acompañamiento y seguimiento realizada por el Comité de Seguimiento durante el segundo semestre de 2018:

1.1. Acompañamiento a las agendas de la gestión pública

1.1.1. Mesas de trabajo con los actores institucionales de los niveles nacional y territorial, y comunitarios

En desarrollo del rol de acompañamiento y seguimiento ordenado a las entidades que conforman el Comité de Seguimiento, se asistió al proceso de planeación participativa que enmarca las órdenes judiciales. Así las cosas, se participó en las mesas de trabajo con los actores institucionales de los niveles nacional y territorial, los comunitarios y en el Foro Soy Atrato, Soy Sujeto de Derechos llevadas a cabo en la ciudad de Quibdó los días 04,05 y 06 de julio de 2018, actividades convocada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). El 05 de julio de 2018 se acompañó en la elaboración de la estrategia de participación ciudadana en favor del río Atrato, en la que el Comité identifica tres grandes líneas o niveles de intervención: i) Participar por el río Atrato, su cuenca y sus gentes, cuyo propósito es alcanzar coberturas progresivas a toda la población para dar a conocer la Sentencia; ii) Participar en la gestión pública: una tarea de responsabilidades compartidas por el río Atrato, su cuenca y sus gentes, por medio del cual se busca consolidar los espacios de trabajo conjunto entre autoridades y comunidades accionantes con poder decisión, planeación y ejecución de la acción pública; y iii) Participar en el control a la gestión pública sobre el río Atrato, su cuenca y sus gentes, que buscar promover y desarrollar la deliberación pública y la organización ciudadana en pro de la gestión pública que se ejerce sobre el río; en la Mesa de Erradicación de la Minería Ilegal, dirigida por el Ministerio de Defensa; el 06 de julio en la Mesa de la orden quinta y se acompañó, durante el final de la jornada de trabajo, el espacio autónomo de la Comisión de Guardianes del Atrato.

Se realizaron las observaciones propias del acompañamiento, llamando la atención sobre la importancia de acometer las acciones de política pública de manejo, control y normalización de la minería legal e ilegal, para lo cual se evidencia la necesidad de realizar actuaciones especiales sobre la Mesa Minera del Chocó, a efecto de establecer sus avances y eficacia, toda vez, que como se ha informado en ella toman asiento los gestores públicos responsables y corresponsables de esta gestión, más allá del orden impartida respecto de la minería ilegal.

De igual manera, se demanda la participación efectiva en los espacios que metodológicamente conduzcan a la planeación participativa derivada de las órdenes judiciales.



1.1.2. Mesa de Diálogo de la Comisión Intersectorial del Chocó con los alcaldes del Río Atrato.

Esta Mesa de Diálogo fue citada por la Presidencia de la República para el 10 de octubre de 2018, a ella se convocó a los gestores públicos responsables del cumplimiento de las órdenes tanto del nivel nacional como del territorial, con el doble propósito de concertar compromisos entre el nivel nacional y territorial, que permitieran la articulación que demanda el fallo judicial, así como de informar sobre los avances del Gobierno nacional frente a las acciones estipuladas en las órdenes de la Sentencia. De otra parte, se pretendía conocer el plan de trabajo de los municipios, de cara a definir de manera detallada las actividades y los procedimientos que se realizarán a corto plazo.

En este espacio el Comité de Seguimiento manifestó que el tiempo otorgado a los alcaldes (7 min) para cumplir con el objetivo de la reunión, era muy breve, toda vez que en este tiempo no es posible exponer un plan de trabajo, máxime si se tiene en cuenta que éste era el primer encuentro con las entidades territoriales. Igualmente, se indicó que la metodología no era la apropiada para la construcción en conjunto. Desafortunadamente la participación de los alcaldes fue muy baja. El Comité de Seguimiento reiteró el llamado a la articulación, a la participación de las comunidades y puso en conocimiento de los asistentes sus líneas de acción de estratégica.

1.1.1. Gira de Incidencia de los Guardianes del Río

El Comité de Seguimiento acompañó a los Guardianes del Río en la “Gira de Incidencia” que se llevó a cabo con los gestores públicos, líderes de las órdenes, la cual tuvo como propósito conocer los avances en el diseño de los diferentes planes de acción, exponer las apreciaciones y aportes respecto a los insumos tenidos a la fecha y revisar los compromisos adquiridos durante el mes de julio en la ciudad de Quibdó. Reuniones que se resumen así:

- a. Ministerio de Defensa, 17 de octubre de 2018: la reunión tuvo como ejes principales la participación de las comunidades en la construcción del Plan de la orden sexta: no se ha hecho una construcción colectiva; el Plan fue presentado a los Guardianes en julio de 2018, donde se hicieron los primeros aportes; la articulación con el Ministerio de Minas y Energía; el fortalecimiento del componente preventivo: no hay efectividad de las acciones. Se generaron, entre otros, los compromisos de propiciar una estrategia de trabajo conjunta e involucrar al Ministerio de Minas y Energía.
- b. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), 17 de octubre de 2018: desde el MADS se tiene el propósito de construir un plan de acción desde los territorios, se está aplicando la metodología de talleres en región, se va a trabajar en mesas intersectoriales, que serán coordinadas desde la Presidencia para la articulación institucional. Se hace un llamado al Ministerio a trabajar mancomunadamente con los insumos que se tienen desde el territorio, dinamizar el avance en el cumplimiento de la Sentencia, realizar un



plan colectivo integral, priorizar acciones de corto plazo. Finalmente, entre otros, se acordó que la propuesta metodológica definitiva, se trabajará conjuntamente con la Comisión de Guardianes, se articulará el trabajo a espacios abiertos por Proyecto GEF¹.

- c. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 16 de octubre de 2018: no obstante que el Comité de Seguimiento no acompañó esta reunión, cabe señalar que en ésta se sugirió que para la construcción del plan de acción en cabeza de esta cartera se tuvieran en cuenta los insumos recogidos en los municipios del Medio y Bajo Atrato, en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Finalmente, se insiste en tener los enlaces del Ministerio con quienes se puedan articular. Se generó un acta de compromiso entre los Guardianes y el Ministerio.

1.1.2. Reuniones con panel de expertos

En el periodo comprendido entre julio y diciembre de 2018, se llevaron a cabo dos reuniones para avanzar frente al trabajo articulado con el Panel de Expertos. La primera se realizó el 22 de agosto de 2018, en donde se evaluó el trabajo desarrollado y se discutieron aspectos relacionados con la operatividad del Panel.

La segunda reunión se llevó a cabo el 22 de octubre de 2018 y tuvo como objeto contribuir a la efectiva coordinación de los roles atribuidos por la Corte Constitucional al Panel de Expertos y al Comité de Seguimiento, en procura de que se garanticen los derechos amparados en la Sentencia. En el marco de la reunión se presentaron los informes ejecutivos de la gestión del Comité de Seguimiento, así como la gestión de los Guardianes del Río comunitarios, se trabajó en la construcción colectiva del Documento de Entendimiento y se discutieron los avances y desafíos en la exigencia del cumplimiento de la Sentencia.

La construcción del Documento de Entendimiento fue a partir de un “derrotero” sobre el cual se discutió y se ajustó con los resultados de las mesas de trabajo y de la plenaria. Dicho documento constituye una plataforma común de entendimiento para el trabajo colaborativo del Panel de Expertos, en función de los objetivos últimos

¹ Proyectos GEF (Global Environmental Facility) son los proyectos que se presentan ante el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el cual reúne a los Gobiernos de 182 países miembros -en asociación con instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado- para abordar cuestiones ambientales de alcance mundial. La asociación del FMAM está integrada por 10 organismos: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El Grupo Asesor Científico y Tecnológico (STAP) proporciona asesoramiento técnico y científico sobre las políticas y los proyectos del FMAM.



encaminados al cumplimiento de la Sentencia. El Documento está dividido en: i) Objetivo, ii) Mandato de la Corte Constitucional, iii) Función del panel, iv) Conformación del panel, v) Principios fundantes del panel, vi) Reglas para la actuación del panel de expertos.

Frente a las reglas para la actuación del Panel de Expertos se definieron los siguientes aspectos: i) Trabajo colaborativo, ii) Organización en comisiones temáticas, iii) Reuniones ordinarias y extraordinarias, iv) Manejo de la información, v) Confianza y confidencialidad y aportes; en donde los expertos integrantes del Panel - en forma individual o colectiva - aportarán miradas, opiniones, conceptos y metodologías que contribuyan a la construcción de criterios y de unidad técnica a los responsables institucionales y comunitarios del seguimiento y ejecución de la Sentencia.

En todo caso debe entenderse que los aportes del Panel son de medios y no de resultados, dado que no es de su resorte tomar las decisiones de gestión, ni de seguimiento o control según sea el caso.

De otra parte, frente a la discusión de los avances y desafíos en la exigencia del cumplimiento de la Sentencia, los panelistas señalaron, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Que es necesario superar la perspectiva de que el accionar efectivo se logra después de la fase de diseño de política pública, se propone un rol más activo para lograr una incidencia oportuna.
- b. El balance es crítico, en tanto, no hay un trabajo articulado entre las entidades accionadas y competentes.
- c. No hay presencia de las entidades del orden local, ni departamental.
- d. No hay una mirada integral de la cuenca, ni de la relación de los diferentes factores que aportan a la grave problemática identificada por la Corte Constitucional en la Sentencia.
- e. Es necesario hacer mayor énfasis en el cumplimiento de la orden sexta, ya que la minería ilegal se sigue desarrollando de manera incontrolada en los departamentos de Chocó y Antioquia. No son evidentes los resultados de control y erradicación de la minería, lo cual requiere una articulación con las entidades competentes relacionadas con el control de la comercialización del oro, el control de los insumos, del ingreso de la maquinaria y de los extranjeros que realizan la actividad de extracción ilícita de minerales en Colombia.
- f. Existe un “circulo vicioso”, ya que en ocasiones los sectores de salud, agricultura y ambiente señalan que sus acciones van a hacer inocuas si las dragas siguen destruyendo el cauce y la ronda de los afluentes del río Atrato.
- g. Es necesario que las entidades concernidas del Gobierno revisen cuáles son las metodologías con las que ha intervenido, ya que los resultados no son los esperados y no reflejan el cumplimiento de las órdenes.
- h. Algunos de los panelistas señalan la necesidad de solicitar desacato, por el incumplimiento de las órdenes a un año y medio de notificación de la Sentencia.



1.1.3. Reuniones con las carteras ministeriales responsables del cumplimiento de las órdenes.

El Comité redefinió la estrategia de acompañamiento y seguimiento y determinó la necesidad de hacer visitas a las entidades gestoras, previa la solicitud de información, la cual fue entregada durante las visitas. Este ajuste a la estrategia tuvo fundamento en la ausencia de planes de acción, a excepción del plan de la orden sexta, el cual, como se expone más adelante, no se diseñó conforme a los parámetros establecidos por la Corte, en particular por la falta de construcción colectiva con las comunidades, la desarticulación entre las entidades competentes, y entre éstas y los Guardianes del Río, así como la falta de una visión integral para la solución de las problemáticas identificadas por la Corte en la cuenca del Atrato.

Así las cosas, los días 11, 12, 24 y 26 de septiembre del 2018 se llevaron a cabo las visitas que tuvieron como propósito: conocer la gestión desarrollada y los resultados de cada entidad, así como hacer los llamados necesarios frente al cumplimiento, en especial lo señalado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien mediante Auto de verificación del cumplimiento de la sentencia T-622, del 23 de marzo de 2018, señaló que “... *el programa de recuperación del río Atrato es una meta de Estado, que parte de la Presidencia de la República como cabeza visible del Gobierno Nacional, cuya responsabilidad consiste en incluirlo como parte de su plan de gobierno y política de Estado y asignar las metas por ministerio involucrado según sus competencias*”.

De igual forma, en los espacios sostenidos con los Ministerios, se dejó claro que en caso de no cumplir con los compromisos y no avanzar con el cumplimiento de las órdenes se iniciarán las acciones disciplinarias, fiscales y administrativas que correspondan, más aún con lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el Auto del 22 de noviembre de 2018.

Finalmente, se solicitó que en el marco de las competencias de cada Ministerio se adelanten todas las acciones orientadas a la inclusión de programas y proyectos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), para el cumplimiento de la Sentencia.

Las reseñas de las visitas citadas se desarrollan en la sección correspondiente a cada orden.

1.1.4. Reuniones con otros actores

En el marco de su gestión, el Comité participó en el *Conversatorio sobre la Sentencia del Río Atrato en la Universidad de Antioquia* (24 de agosto del 2018), así como en el *Foro: Río Atrato Sujeto de Derechos: Retos y Perspectivas* convocado por el Grupo de Investigación en estudios en bioética, ecología política y ecología humana de la Universidad Libre (8 de noviembre de 2018), espacios en los cuales se dio cuenta de la dinámica y gestión del Comité de Seguimiento.



Adicionalmente, se participó en dos espacios académicos: i) con la Universidad de Glasgow, la cual está desarrollando un proyecto sobre los impactos de la minería en el departamento del Chocó, y ii) con la Universidad Externado de Colombia, en donde se abordó la discusión frente a la bioculturalidad y la necesidad de que la gobernanza del agua sea un eje central en el cumplimiento de las órdenes.

1.2. Divulgación y gobernanza participativa por el río Atrato, su cuenca y sus comunidades

1.2.1. Visita a actores departamentales y comunidad

Con el ánimo de verificar la gestión de los actores departamentales y dinamizar el avance al cumplimiento de la Sentencia, durante los días 14, 15 y 16 de agosto la Defensoría del Pueblo, en representación del Comité de Seguimiento, coordinó y llevó a cabo encuentros con CODECHOCÓ, Gobernación del Chocó, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), la Alcaldía de Quibdó, los Guardianes del Río y el Foro Interétnico de Solidaridad por el Chocó (FISCH), concluyendo que: i) se requiere mayor exigencia frente a la articulación con el nivel nacional, pero especialmente con el municipal, ii) hay gran preocupación en las entidades por el tema de la financiación para poner en marcha las actividades que contienen los planes ordenados por la Corte, iii) la construcción participativa con las comunidades no se ha logrado, iv) a pesar de que se ha adelantado alguna gestión, no hay resultados respecto a la garantía de derechos, v) es necesario vincular al Ministerio de Minas en razón al tema de regularización y formalización de la minería a pequeña escala.

1.2.2. Recorrido humanitario por el río Atrato

Se llevó a cabo un “Recorrido Humanitario” por nueve de los quince municipios accionados en la Sentencia, ubicados en la cuenca del río Atrato: Quibdó, Medio Atrato, Vigía del Fuerte, Bojayá, Murindó, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Turbo, el cual fue organizado por la Defensoría del Pueblo y estuvo delimitado, tanto por el marco legal de competencia de la entidad, como por las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

En cuanto a las falencias encontradas en el territorio, respecto al cumplimiento de la Sentencia, se destaca la ausencia de articulación con los alcaldes para la construcción de los planes de acción –situación alertada en varios espacios por el Comité- el desconocimiento de la Sentencia por parte de las comunidades y, en consecuencia, su indebida participación. Adicionalmente, el inadecuado manejo de los residuos sólidos y aguas residuales, condujo a que en estos espacios se instara a que las administraciones municipales formulen y/o ejecuten proyectos que permitan a los municipios prestar de manera eficiente el servicio de saneamiento básico, contando con el tratamiento de las aguas servidas, así como con un manejo adecuado de los residuos sólidos e implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS). Ante el menoscabo de los derechos de las comunidades, se hizo un llamado de atención a los funcionarios del territorio y una estrategia de socialización y



sensibilización con las comunidades visitadas. La situación evidenciada en el “Recorrido” sirvió de insumo para que desde el Comité se requiriera a los gestores del nivel nacional y, al tiempo, permitirá a la Procuraduría General de la Nación contar con información de primera mano para la Misión Ambiental, que se relaciona más adelante.

1.2.3. Visita de Verificación a Río Quito

Como quiera que el río Quito, afluente del río Atrato, ha sido altamente impactado por la indiscriminada actividad minera, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría Departamental en representación del Comité de Seguimiento llevaron a cabo una visita de verificación a los corregimientos de Paimadó y San Isidro del municipio de Río Quito los días 11 y 12 de diciembre de 2018. En dicha visita se corroboró que es permanente la actividad de extracción ilícita de minerales en el río Quito utilizando dragas y retroexcavadoras, lo cual sigue generando graves problemas ambientales como erosión, desvío del cauce del río, deterioro en el paisaje, destrucción del bosque natural y contaminación en las aguas del río y en el suelo, incidiendo en la desaparición de las tradiciones culturales, la actividad pesquera y la agricultura desarrollada anteriormente por las comunidades.

Sobre la situación, se hizo un llamado de atención tanto al Alcalde Municipal de Río Quito, como a CODECHOCÓ (en el desarrollo del recorrido) y al Ministerio de Defensa y el MADS (en las reuniones sostenidas en Bogotá) sobre la necesidad de que, en el marco de los operativos se cumpla con las medidas de protección ambiental antes y durante los operativos, ya que si bien existe un Protocolo, las medidas establecidas aún no se están ejecutando. Las máquinas se queman y no hay trampas de grasas, ni una barrera que mitigue la contaminación ambiental resultante del operativo.

Así mismo, el Comité alertó sobre la necesidad de “hacer un manejo” de la maquinaria después del operativo y de buscar alternativas para el retiro de las dragas y maquinaria amarilla “explotadas”, ya que se evidenció, tanto en la Misión Ambiental que hizo la Procuraduría General de la Nación el 01 y 02 de diciembre, como en la citada visita de verificación, hecha por la Defensoría y la Contraloría el 11 y 12 de diciembre por Río Quito, la forma en la que, después de los últimos operativos del Ministerio de Defensa, los mineros reconstruyeron tres dragas y ya habían puesto en operación sobre el río dos que habían sido impactadas.

Entre otros aspectos, preocupa la crítica situación frente a los pasivos ambientales, al respecto el Comité hizo hincapié en la necesidad de que, en el marco del “Plan de Descontaminación” se haga un manejo de las cárcavas dejadas por la minería, solamente en el municipio de Río Quito se han presentado 166 casos de paludismo de octubre a noviembre de 2018, la Secretaría de Salud Departamental señaló que el agua estancada en las cárcavas es el factor principal del problema.

Así las cosas, se requirió la gestión contundente por parte de las entidades competentes en procura del cumplimiento de la Sentencia, exhortando de manera



permanente a que se adelanten acciones que permitan el cese de la minería ilegal y los impactos negativos en los derechos al agua, a la salud y a la alimentación.

1.2.4. Misión Ambiental 2018-2019

La Procuraduría General de la Nación, como apoyo a la gestión del seguimiento a la Sentencia, dentro de la Agenda Estratégica Ambiental “*Acciones de Cambio por el Planeta*” (ACP), la cual busca incidir en temas cruciales para la garantía del derecho a un ambiente sano, como lo son el cambio climático, los protección de los ecosistemas estratégicos, la educación ambiental y la conservación de los océanos, entre otros, priorizó el Chocó Biodiverso como ecosistema estratégico.

Dentro de las acciones prioritarias para esta agenda estratégica ambiental se encuentra la “Misión Ambiental 2018-2019”, la cual pretende incidir en la agenda ambiental de Colombia en el mediano y largo plazo, con miras a un futuro sostenible, resiliente y en paz con el ambiente y que a su vez se sintonice con las metas plasmadas en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con otros compromisos internacionales que ha adquirido Colombia. Para lograr lo mencionado, la Misión convoca expertos internacionales y nacionales con el fin de que sesionen en Colombia a lo largo del 2018- 2019 y emitan una serie de recomendaciones, lineamientos y soluciones, las cuales se plasmarán en un documento que se presentará al Gobierno nacional, a los gobiernos locales y a las comunidades, por un lado, con el objetivo de impulsar y apoyar en el proceso de formación del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) y la creación de una política pública ambiental, y por otro, la de enriquecer el debate sobre la gestión integral de los recursos naturales en Colombia.

La primera fase de la Misión se llevó a cabo entre el 30 de noviembre y el 04 de diciembre del presente año. El equipo de trabajo contó con la presencia de Wade Davis, Craig Leeson y Paula Caballero, como expertos internacionales, con Andrea Guerrero, Brigitte Baptiste y Juan Mayr como expertos nacionales, y con el apoyo institucional de WWF, ONU Medio Ambiente y Conservación Internacional (CI).

Dentro de la agenda de esta primera etapa de la Misión Ambiental, los expertos y el equipo de trabajo de la Procuraduría visitó durante el 01 y 02 de diciembre Quibdó, en donde se reunieron con representantes de las comunidades, los Guardianes comunitarios del Río y las instituciones ambientales del Chocó. Además, recorrieron el río Atrato hasta Paimadó y evidenciaron de primera mano la problemática de la minería ilegal y las afectaciones de ésta sobre el cauce del río.

Como se mencionó, la información recolectada por parte de los expertos se está compilando en un documento que se entregará al Gobierno nacional para ser considerado en el PND que se encuentra en elaboración, y se socializará también con las comunidades, la ciudadanía en general y las entidades para que dichas recomendaciones sean consideradas en la elaboración de una política integral



ambiental, en las políticas públicas que afecten el medio ambiente en general, y los planes de desarrollo regionales que se presenten con los entrantes gobiernos locales.

2. Seguimiento al cumplimiento de las órdenes de gestión pública

2.1. ORDEN CUARTA. “Reconocer al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas”.

El seguimiento al cumplimiento de esta orden se estructura a partir de un análisis de los componentes de su contenido y de las implicaciones prácticas para la gestión pública que la misma demanda, considerando que está llamada a ejecutarse a través de un modelo que implica la responsabilidad compartida de actores públicos y de actores comunitarios que actúan en nombre de las comunidades étnicas de la cuenca del río Atrato, tanto en el departamento de Chocó como en el departamento de Antioquia, lo que ofrece una mayor complejidad a la gestión, pero también unas mejores posibilidades de asegurar la construcción de capital social, gobernanza e integralidad en las acciones que se planifiquen, ejecuten y evalúen.

Integración y funcionamiento de la comisión de Guardianes del Río Atrato

Al tenor de la orden cuarta el Comité de Seguimiento entiende que la Comisión de Guardianes del Río Atrato, es una unidad de acción indisoluble encargada de ejercer la representación legal y tutoría del río Atrato, su cuenca y sus afluentes y procura de la vigencia, garantía y efectividad de los derechos que la Honorable Corte Constitucional reconoce al río, su cuenca y sus afluentes, sin desmedro de aquellos derechos fundamentales que tuteló para sus pobladores. Esta unidad está conformada por tres componentes, a saber:

- a. El designado por el Gobierno nacional por conducto del Presidente de la República, que para el caso está radicado en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible (Decreto 1148 de 2017).
- b. Un miembro de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato en el Chocó representadas en las comunidades accionantes y que se configuró como un cuerpo colegiado de guardianes comunitarios (Resolución 0907 de 2018).
- c. Un equipo asesor para dichos representantes legales y tutores encargado de orientar la toma de acciones integrado por las instancias sugeridas por la Corte Constitucional y las que los guardianes estimen procedentes y necesarios (acta de conformación 07 de noviembre de 2018).

En principio el Comité de Seguimiento registra como avances de la orden cuarta los siguientes hechos:



- a. El señor Presidente de la República en su momento, mediante el Decreto 1148 de 2017 designó al MADS como representante legal y tutor por parte del Gobierno dentro del término otorgado.
- b. Las comunidades étnicas accionantes se organizaron como un cuerpo colegiado de guardianes integrado por dos delegados de cada una de las siete organizaciones conformando una compacta unidad que a su vez destacó al Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH) como su secretaría técnica. Actuación que también obtuvo su reconocimiento a través de la Resolución 0907 del 22 de mayo de 2018, nueve meses después de lo previsto.
- c. En el presente semestre se registra la integración del Equipo Asesor como tercer elemento integrante de la figura cogestora que la propia Honorable Corte Constitucional denominó en la Comisión de Guardianes del Río Atrato, dada el 07 de noviembre de 2018 en la ciudad de Quibdó sucedáneo a la segunda sesión de la Comisión de Guardianes.

No obstante los anteriores avances, el Comité de Seguimiento constató para este semestre, las siguientes limitaciones y rezagos en el cumplimiento de la presente orden cuarta:

Aún no se ha definido por los representantes legales y tutores del río Atrato el núcleo esencial ni el alcance del reconocimiento de éste, sus afluentes y su cuenca como una entidad sujeto de derechos, lo que impide establecer hasta el momento -así sea con una mediana georreferenciación y teniendo la línea base de indicadores ambientales de que dispone el SINA- cuáles son las áreas, ecosistemas y prácticas bioculturales que deben ser protegidas, conservadas, restauradas y/o mantenidas conforme a estos derechos que se reconocieron expresamente por el Alto Tribunal. Derivada de esta indefinición no es posible establecer la magnitud de la tarea encomendada a los representantes legales y tutores del río y sus derechos, tampoco contar con una línea base o de partida sobre los cuales delinear una batería de indicadores de impacto de la acción en conjunto del Estado y las comunidades en procura de la vigencia efectiva de los derechos reconocidos a este ser vivo no humano por primera vez en la historia de nuestro país.

En el semestre en examen, aunque existe un importante cruce de comunicaciones oficiales entre el MADS, como Guardián gubernamental del Río Atrato y el FISCH como secretario técnico del Cuerpo Colegiado de Guardianes, así como reuniones y espacios de trabajo conjunto, todavía no hay muestras de una efectiva acción en conjunto de estos actores que tienen la responsabilidad compartida de llevar la representación legal y tutoría del Río y su cuenca. Ello se expresa claramente en la imposibilidad, hasta ahora manifiesta, para ponerse de acuerdo en un plan de trabajo en equipo, que tenga como meta cierta y en el más breve término posible, dado que todos los plazos están vencidos, la formulación participativa o en conjunto no sólo del plan para la descontaminación del río Atrato y superar otras problemáticas ambientales como lo dispone la orden quinta, y que está en la órbita misional del MADS, sino también de los planes correspondientes a las órdenes sexta y séptima con los Ministerios de Defensa y de Agricultura, como cabezas de sector,



respectivamente. Al mismo tiempo el MADS debe coadyuvar en su rol de cogestor en la gestión que demanda el diseño validado que tiene el Ministerio de Salud para los estudios epidemiológicos y toxicológicos que dispone la orden octava. Esto sin mencionar las implicaciones para las órdenes décima y undécima.

Son evidentes las dificultades de comunicación, coordinación armónica y capacidad de construir acuerdos para trabajar conjuntamente entre los miembros de la Comisión de Guardianes, y para ejecutar los acuerdos a los que han llegado con la debida participación de las comunidades. Esta es la conclusión que se deriva del análisis de acontecimientos desde el 26 de julio de 2018, cuando fue instalada y presidida por el señor Ministro de entonces, la primera sesión de la Comisión de Guardianes (sin haberse constituido aún el Equipo Asesor), hasta la fecha de cierre de este informe, no obstante los esfuerzos y eventos cumplidos - la gira de incidencia que en el mes de octubre llevó a una delegación de Guardianes a visitar a cada una de las entidades cabeza de sector y al DNP con el acompañamiento del Comité de Seguimiento-, no se materializa en la construcción e implementación de una agenda de trabajo en conjunto (Gobierno – cuerpo colegiado de guardianes – equipo asesor – corporaciones regionales – entidades territoriales) con la respectiva ruta técnica y metodológica para asegurar, tal como se requirió desde el mes de septiembre antes de concluir la vigencia del 2018, la formulación participativa de los planes para la descontaminación, la erradicación y neutralización de la minería ilegal y para la seguridad alimentaria dentro de las condiciones establecidas en la Sentencia en las órdenes quinta, sexta y séptima.

Pese a que el 07 de noviembre de 2018 se convocó y realizó la segunda reunión de la Comisión de Guardianes del río Atrato en la ciudad de Quibdó, en la que se revisó y ajustó la propuesta presentada por el MADS para concertar el plan de trabajo encaminado a lograr en lo restante de la vigencia de 2018, la formulación en conjunto del plan ordenado en la orden quinta, el Comité de Seguimiento puede concluir que a través del examen de las comunicaciones oficiales cursadas entre los Guardianes del río Atrato, tal producto no se alcanzará en el presente año y la causa radica en el déficit de comunicación efectiva y de construcción de confianza entre estos actores; barrera que ha impedido, primero la concreción de acuerdos y luego, el cumplimiento de lo acordado.

Lo anterior da cuenta de una fragilidad en el modelo de gestión compartida que implica el cumplimiento de la orden cuarta y de la necesidad que la Comisión de Guardianes del río Atrato irradie el dinamismo y los lineamientos técnicos y metodológicos requeridos para alcanzar los productos de las demás órdenes de gestión pública contenidas en la Sentencia.

Sobre la representación legal y tutoría de los derechos del río Atrato

En comunicación del 29 de octubre de 2018 el Comité de Seguimiento requirió al MADS y al Cuerpo Colegiado de Guardianes, evidencias del cumplimiento de la orden cuarta en su rol de representantes legales y tutores del río Atrato, la misma fue



atendida mediante comunicación del 15 de noviembre de 2018 y en ella da cuenta que hasta el 05 de noviembre de 2018 la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad profirió un concepto explorando el alcance jurídico de tal responsabilidad asignada por la Corte al Gobierno y depositada en cabeza del MADS. Aunque el Comité de Seguimiento no cuenta con el cuerpo completo de este concepto que se está requiriendo al Ministerio, se recoge lo siguiente:

“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es el Sujeto Pasivo, titular del deber, a quien corresponde la obligación de hacer cumplir o respetar derechos del sujeto activo –río Atrato-. De lo anterior se extrae que la implicación de ser el representante legal del río, no es otra cosa diferente a ser los garantes de esos derechos, lo cual se materializa, demandando la obligación de esos derechos, denunciando a todas aquellas personas que pretendan atentar contra él y en general, ejercer la tutela efectiva en relación con dichos derechos, procurando dar cumplimiento a la Sentencia T-622-2016”.

Para el Comité de Seguimiento, mediante esta concepción, si bien el MADS alcanza una claridad importante en tanto acota el rol que este debe ejercer, no es una visión compartida con el cuerpo colegiado de Guardianes y no se ha discutido con el Equipo Asesor. Juzga el Comité que este diálogo es urgente y necesario, a efectos de mejorar y consensuar el alcance e implicaciones de ejercer la representación y tutoría legal del río y de revisar las dos líneas de acción que establece el MADS, ya que se perciben como limitadas e insuficientes en su alcance, sería necesario asumir liderazgo y representación de la mano de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado o de otras entidades como la Fiscalía General ante el Sistema Penal Acusatorio, donde aún no han incursionado los representantes legales y tutores del río.

Efectividad en las líneas de acción definidas por el MADS

En el plano operativo de la gestión pública a cargo del MADS como representante legal y tutor del río Atrato es notoria la ineficacia que hasta el momento presentan las dos líneas de acción definidas. De una parte, la de fomentar la articulación de los diferentes accionadas en la Sentencia y de otra, la de fortalecer las instancias de participación y coordinación creadas por el Gobierno nacional en cumplimiento del fallo. En general se anticipa que pese a los avances en ambos sentidos, los mismos no han logrado materializar la construcción conjunta de los planes de acción sectoriales que establecen las órdenes quinta, sexta y séptima impartidas por la Corte Constitucional.

En la primera apuesta, si bien mediante el Decreto 749 del 02 de mayo de 2018 se creó la Comisión Intersectorial para el Chocó, cuya expedición es en sí misma expresión de un importante esfuerzo y voluntad del Gobierno “*por coordinar y articular las acciones de las diferentes entidades del Gobierno nacional que permitan focalizar esfuerzos orientados a fortalecer y solucionar las deficiencias que se tienen para superar la situación humanitaria, social, económica y ambiental que enfrenta la Departamento de Chocó en el corto, mediano y largo plazo*”, como reza el artículo 2



de dicha norma, la Comisión se instaló el 03 de agosto de 2018 mediante sesión virtual en la que se aprobó su reglamento interno y la creación de los cinco comités que le dan su estructura en el nivel nacional (coordinador, ambiental, seguridad, productivo y social) y el día 03 noviembre se realizó la segunda sesión en la ciudad de Quibdó convocada para instalar el Comité Técnico del Orden Territorial, a juicio de este Comité aún la Comisión no cuenta con un plan de acción integral formulado y en ejecución que dé cuenta de su efectividad para articular y coordinar las distintas acciones de la arquitectura intersectorial que aglutina y debe alinear efectivamente.

En igual sentido y frente a las órdenes quinta, sexta, séptima y octava, tampoco la acción del MADS en favor de la articulación interinstitucional se expresa en el cumplimiento efectivo de las mismas ni de manera sectorial (medio ambiente y desarrollo sostenible, defensa, agricultura y desarrollo rural y salud y protección social) y menos aún de forma intersectorial para diseñar, ejecutar y controlar su accionar de forma conjunta bajo un plan integral para responder a las órdenes de la Sentencia y para alinear sus respectivas misiones y competencias en el orden nacional. Ante la inexistencia de una estrategia interinstitucional que integre los diferentes planes y recursos para afrontar integralmente la problemática se hace más difícil atraer y vincular a los otros sectores que aunque no han sido condenados u obligados por la Sentencia sí están en el deber constitucional y legal de cumplir con su misión como corresponde por ejemplo a la institucionalidad de los sector de minas y energía, de agua potable y saneamiento básico y de infraestructura vial y portuaria e incluso los sectores educativos, salud y cultura en lo de su competencia, respectivamente.

El mayor déficit en materia de coordinación y articulación del Estado se evidencia entre los distintos niveles de la administración, Inacional, regional, departamental y municipal. Se presentan dificultades reales para establecer y mantener adecuados canales de comunicación nación – territorios y viceversa, establecer acuerdos y sesionar en espacios de construcción en conjunto de los planes y no se ha logrado que los municipios alineen sus políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y su función policial para coadyuvar a la garantía del cumplimiento de las órdenes impartidas por el juez constitucional.

Existen barreras efectivas de comunicación centro-periferia, prácticas inadecuadas en la formulación de convocatorias por parte del Gobierno nacional (oportunidad y debida anticipación, seguimiento al recibo de correspondencia y confirmación de asistencia, ponderación de las limitaciones reales de recursos financieros, de talento humano y desplazamiento de los municipios) y, también paradigmas negativos arraigados que habitualmente estereotipan la respuesta que los alcalde municipales -e incluso la Gobernación del Chocó- suelen dar a los gestores del orden nacional para eludir sus competencias y responsabilidades o escudarse en su debilidad institucional. El MADS logra un nivel de acercamiento y trabajo conjunto con la institucionalidad del sector, como son el IIAP, CODECHOCÓ y CORPOURABÁ, y en igual forma se comporta la institucionalidad en cada sector de la gestión pública.



Respecto de la línea de acción de fortalecimiento de la participación ciudadana y las instancias de coordinación establecidas dentro del marco de la Sentencia, el MADS no ha logrado trascender a las comunidades geográficas de la cuenca más allá de su intervención en algunos talleres que desarrolló el IIAP a finales del año 2017, lectura que contrasta con la visibilidad y trascendencia que alcanzó el cuerpo colegiado de Guardianes en buena parte de la cuenca a través de la estrategia “Todos somos Guardianes del Río Atrato”. Los esfuerzos en el presente semestre del MADS, y tras la expedición de la Resolución 0907 del 22 de mayo de 2018 que creó la Comisión de Guardianes del Río, se han concentrado en lograr su funcionamiento, dotarlo de un reglamento y construir un marco de trabajo conjunto dentro de este mecanismo especialmente enfocado en la formulación del plan para la descontaminación del río Atrato, conforme a la orden quinta de la Sentencia, esfuerzos que como se dijo en la primera parte de este análisis, no se han concretado en avances en dicho plan y sólo se tiene en la perspectiva inmediata la realización de la mesa de trabajo de esta Comisión de Guardianes con el señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el 21 de diciembre de 2018, en la ciudad de Quibdó, espacio del que este Comité de Seguimiento espera, sin más dilaciones, se concerte finalmente la metodología y el cronograma de espacios para la construcción participativa de dicho plan, y más allá, para la construcción en conjunto de todos los planes ordenados y requeridos y que las partes estén en voluntad y disposición efectiva de ejecutar.

Una observación frente a la propuesta metodológica del MADS para la construcción en conjunto del plan de la orden quinta

Desde el 17 de octubre de 2018, el MADS introdujo en el escenario la propuesta de plan de trabajo para la construcción colectiva del plan de acción de la orden quinta de la Sentencia, esto dentro de la estrategia nacional de gobernanza del agua. Aunque esta propuesta es de buen recibo por este Comité de Seguimiento, en su momento se objetó su cronograma toda vez que conduciría al producto requerido hacia el mes de mayo de 2019, razón por la cual se exhortó a revisar las actividades previstas para la información y promoción de la gobernanza participativa de todos los actores como requisito, y en su lugar propender porque quede claramente establecido como una línea estratégica dentro del plan sectorial y del plan de acción integral de todos los sectores accionados. En este orden, el Comité ha estado atento a la manera cómo la Comisión de Guardianes del Río Atrato materializa la política de gobernanza y participación de los distintos actores con interés, responsabilidad y corresponsabilidad en la gestión pública obligada al cumplimiento de la Sentencia.

2.2. ORDEN QUINTA: “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”.

El Comité de Seguimiento respecto a la orden quinta observó que no se ha diseñado ni puesto en marcha un plan concertado con las comunidades, para “(i) *Descontaminar*



la cuenca del río Atrato y sus afluentes y los territorios ribereños; (ii) Recuperar sus ecosistemas; y (iii) Evitar daños adicionales al ambiente en la región”.

Es claro que frente al Comité de Seguimiento, el único responsable de elaborar el plan de acción y coordinarlo con las demás entidades del Gobierno nacional, departamental y local y con los Guardianes comunitarios del Río, es el MADS en su calidad de Guardián gubernamental del Río.

El plan de acción radicado ante el Comité el pasado 14 de diciembre, corresponde a un plan de recurso hídrico, que sigue sin recoger las observaciones de los Guardianes, las comunidades, sus líderes y sus habitantes, desconociendo las visiones territoriales, con enfoque diferencial y étnico, e incluso la visión de las demás dependencias del MADS, como la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, que debería encargarse de la restauración de la ribera del río. Con este plan se incluye un cronograma a cinco años, correspondiendo los tres primeros años a la realización de estudios de diagnóstico atribuido a la falta de información para el diseño del mencionado plan, y dos años para la elaboración del POMCA. No se observa programación para la implementación del plan. Aunado a lo anterior, los indicadores presentados no corresponden a los solicitados por la Corte, toda vez que el plan presentado corresponde a un objetivo parcial. Se reitera que los indicadores deben ser de resultado e impacto, más que de mera gestión.

No hay coordinación ni articulación entre el MADS y el nivel departamental, ni entre las entidades mismas del orden territorial, sean éstas departamentales o municipales, permaneciendo especialmente los municipios ajenos a las órdenes de la Sentencia. Se requiere que las entidades del orden nacional apliquen el Artículo 288 Superior, asumiendo las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

2.2.1. Visitas de seguimiento

El 11 de septiembre de 2018 se realizó visita al MADS, y se comprometió a la elaboración de una propuesta metodológica para formular conjuntamente el plan de acción y a realizar una mesa de revisión de esta metodología, con la debida participación de los actores comunitarios –Guardianes– y las entidades nacionales y territoriales a fin de que “el plan logre ser formulado en el 2018”.

El 18 de diciembre de 2018 se realizó una nueva visita, atendida por la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental, en donde se reiteraron las preocupaciones ya mencionadas sobre la responsabilidad de la entidad como representante legal del río Atrato y las deficiencias del plan de acción presentado.



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

2.3.1. Visitas de seguimiento

El 24 de septiembre de 2018, en el marco de la visita frente al cumplimiento el Ministerio de Defensa reportó que: i) están elaborando un proyecto de ley que pretende fortalecer las capacidades del Gobierno para atacar las actividades criminales en el Atrato en materia penal, sancionatoria y administrativa, ii) se encuentran en el proceso de expedir una directiva ministerial para homogenizar los procesos y protocolos en territorio, iii) están explorando la posibilidad de crear una agenda transnacional con Brasil para atacar de manera unificada el fenómeno de la minería ilegal, iv) han destruido e incautado maquinaria y capturado actores ilegales, v) crearon una ruta de acción con Migración Colombia para adelantar los procesos de deportación de personal extranjero en la zona, vi) están trabajando a través de la Comisión Intersectorial para el Chocó con el objetivo de fortalecer el vínculo con los alcaldes, gobernadores y Corporaciones Autónomas. No obstante, el Comité señaló que aún no se ha superado lo relacionado con el componente de construcción colectiva del Plan de Acción para Neutralizar y Erradicar la Minería Ilegal; dicho plan fue radicado el 05 de diciembre de 2017 únicamente ante la Corte Constitucional y ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no se ha dado a conocer a los demás actores, por lo que se requirió nuevamente su radicación al Comité de Seguimiento.

En reunión del 13 de diciembre, en razón a que el Ministerio de Defensa solicitó la revisión del Plan de Acción radicado al Comité de Seguimiento, se presentaron las inquietudes a dicho Plan, que se ahondan en la siguiente sección.

2.3.2. Evaluación del Plan de Acción “YO ME COMPROMETO POR EL ATRATO”

El plan de acción “YO ME COMPROMETO CON EL RÍO ATRATO” radicado en la Corte y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca cuenta con cinco tomos. Sin embargo, en septiembre de 2018 se radicó ante el Comité de Seguimiento un resumen de este informe, más no la totalidad, aduciendo reserva de la información, para lo cual se solicitó, y se reiteró la solicitud, en las reuniones del 24 de septiembre y del 13 de diciembre respectivamente, respuesta motivada de dicha negación de acceso a la información para el Comité de Seguimiento, recordando que ésta sólo puede ser negada por circunstancias específicas, expresamente prohibidas por una norma legal o constitucional (Artículo 19, Ley 1712 de 2014).

El Ministerio de Defensa Nacional manifestó que formuló el Plan en dos etapas, la primera etapa presenta iniciativas en cuatro aspectos: “i) *Jurídico: se verificó el marco legal existente, a fin de proponer alternativas para el fortalecimiento del mismo, todo con el fin de lograr una mayor seguridad jurídica para las intervenciones en materia*



de lucha contra la minería criminal; ii) Inteligencia y Judicialización: en esta materia, se analizó la situación actual en materia de manejo y recolección de información de inteligencia y proponer alternativas para mejorar esos procesos, iii) Operaciones: específicamente enfocado en optimizar y dinamizar las intervenciones a realizar y iv) Cooperación y Desarrollo: referente a contexto social que existe en la región y a las formas de articular la oferta institucional de manera coherente y eficiente. Cada uno de estos aspectos cuenta con unas acciones específicas sujetas a unos plazos e indicadores que permiten realizar una medición de los objetivos trazados, elaborados por la Mesa de Seguimiento y Evaluación del CREI-i, en la cual se creó un modelo que brinda los lineamientos para la construcción de indicadores guía para las iniciativas y acciones propuestas en el marco de este ejercicio”.

Una segunda etapa, no contenida en el resumen del plan presentado a los organismos de control, incluiría “...la creación inmediata de una Comisión ad-hoc para la formalización, regularización y legalización, con el fin de que aquellos sujetos que quieran realizar minería bajo los parámetros legales puedan hacerlo...”, “...fortalecer el tratamiento penal de la cadena involucrada en este negocio ilegal...” “..Pero, además, el Estado en su conjunto debe fortalecer medidas como la extinción de dominio – que ataca directamente las rentas con las que se lucran los actores ilegales-, el control sobre la comercialización del oro y la vigilancia de la actuación de las autoridades administrativas territoriales en materia de permisos para el uso de maquinaria pesada...”.

2.3.2.1. Análisis del Plan de Acción.

El documento Plan de Acción “YO ME COMPROMETO POR EL RÍO ATRATO” es presentado por el Ministerio de Defensa Nacional como el resultado de un “Comité de Revisión Estratégica e innovación (CRE-i)”. Sin embargo, el documento presentado a los organismos de control -conformados como Comité de Seguimiento- se encabeza como “RESUMEN DE LAS INICIATIVAS FORMULADAS EN EL MARCO DEL CRE-i”.

Al evaluar el Plan de Acción frente a los criterios de evaluación expresados por la Corte, encontramos que el mismo: i) se formuló dentro del plazo estipulado (seis meses) a partir de la notificación de la Sentencia; ii) que si bien se adelantaron jornadas en las capitales (Quibdó y Medellín), los alcaldes han expresado (en espacios como la citación a las casas de Santa Bárbara del Ministerio de Hacienda), el no haber participado en la formulación de los planes ordenados.

En el resumen del plan **no se define** cual es el problema principal a resolver y por lo mismo **no tiene un objetivo o meta que alcanzar**. Con el fin de avanzar en el análisis se tomó como objetivo (meta) la orden de la Corte Constitucional, y se reiteró la importancia de definir un objetivo general el cual permite tener un norte de análisis frente al plan formulado y que éste se alinea con sus objetivos, estrategias y acciones.



Presentada esta inquietud en reunión del 13 de diciembre al Ministerio de Defensa, sobre la generalidad del Plan, y no su focalización en respuesta, se aduce que efectivamente el Plan presentado tiene un mayor alcance, toda vez que la erradicación de la minería ilegal en la región del Atrato, así como cualquier problemática ambiental en el resto del país, al ser uno de los negocios de los grupos ilegales y al margen de la ley, debe contar con acciones que respondan a esas otras problemáticas, y en específico a contrarrestar las acciones de los actores que la generan. No se puede realizar un Plan de Acción para la Erradicación de la Minería Ilegal si no se actúa de manera integral ante las demás problemáticas de seguridad.

El CREI-i trabajó por mesas y el resultado de éstas se plasmó en Plan y se asume, por tanto, que se encuentra incorporado en el resumen presentado. Al revisar el texto se encuentran similitudes en la estructura de las mesas de a) Fortalecimiento Jurídico y, b) Cooperación y Desarrollo en las cuales partieron de unos problemas (problemática) para buscar su solución, y en las mesas de c) inteligencia e investigación criminal y, d) Acción operacional, lo que hace suponer la existencia de dos dinámicas diferentes dentro de un mismo ejercicio metodológico, influido por un conocimiento experto de las fuerzas militares y de policía en inteligencia e investigación criminal y acción operacional.

Finalmente, se reitera sobre la necesidad de definición de una línea base de la “*criminalidad de la minería ilegal*” en la cuenca del Atrato que permita definir indicadores de resultado y de impacto, más allá de los indicadores operativos presentados hasta el momento. En este punto, si bien se expresa por parte del Ministerio de Defensa que se ha tenido éxito en los operativos, esta evaluación positiva no se evidencia en los indicadores presentados, pues se muestra que si bien se observan menos dragas en la cuenca del río y sus afluentes, en especial Río Quito, siguen operando a la vista de quienes navegan el río, así estos sean de la institucionalidad (Defensoría, Procuraduría, expertos y las mismas fuerzas militares). Se reitera que, según información recolectada directamente de las comunidades y entidades territoriales, las dragas de los operativos son nuevamente puestas en funcionamiento por parte de los mineros ilegales. El Ministerio de Defensa aclara que hay dos máquinas que tienen permiso por parte del alcalde de Quibdó para dragar el río, a pesar de estar decretada la prohibición del uso de maquinaria en la minería por parte del Ministerio de Ambiente en Río Quito.

2.3.2.2. Fortalecimiento Jurídico.

Bajo este título se proponen cinco estrategias que no aportan directamente a la meta de erradicación de la minería ilícita en el Atrato, y más bien son actuaciones generales que no se enfocan en la problemática a solucionar.

Llama la atención la Creación del Consejo Superior de Minería (CSM), por cuanto el documento es confuso en definir la naturaleza y el objeto de creación de dicha Comisión. Se parte en el literal a. con la Problemática de la falta de instancias de comunicación interinstitucional y se propone como solución que este Consejo



Superior de Minería se constituya en “... máximo órgano asesor para los procesos de formulación, implementación y seguimiento de políticas en materia minera...”. Por otro lado, en el literal d. se expresa que este Consejo debe “Generar espacios de toma de decisiones políticas y técnicas y de intervenciones interagenciales”. Cabe aquí preguntarse cuál es la función de este Consejo. ¿Es el Creación del Consejo Superior de Minería un espacio de puesta en común de información (comunicación), un espacio asesor o un espacio de toma de decisiones?

2.3.2.3. Cooperación y Desarrollo.

En ésta se encuentran cuatro actividades tendientes a lograr la confianza de las comunidades en la fuerza pública, generar economías locales y establecer un plan unificado de comunicación con las comunidades, entre otras iniciativas.

Es de resaltar la inclusión en el plan de la orden sexta la “Elaboración de Conpes a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP)” en razón a que es una competencia de una entidad diferente a las accionadas en la orden y a que la elaboración del Conpes escapa al ámbito de competencia de las accionadas.

2.3.2.4. Mesas de inteligencia e investigación criminal y Acción operativa

Como ya se dijo es evidente la participación del conocimiento experto que se trajo a estas mesas, las cuales aportaron su experticia y sus protocolos.

En el apartado Recomendaciones se encuentran algunos aportes para consideración de los formuladores y ejecutores del plan de acción.

Por otro lado, a nivel territorial la Gobernación de Antioquia expidió el Decreto 2989 del 8 de octubre de 2018, por medio del cual se establece el procedimiento para el monitoreo y control de la maquinaria pesada destinada a las actividades mineras del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”, las cuales deben estar registradas ante la Secretaría de Minas del departamento y contar con un GPS.

2.3.3. Conclusiones

El Plan no establece una meta de erradicación de la actividad minera ilegal (Ej. Porcentaje de erradicación por año) que sea comparable con la línea base para poder establecer el impacto de las acciones desarrolladas por la fuerza pública.

El Plan no calcula el costo del cumplimiento de la orden de forma que se conozcan los requerimientos de la fuerza pública necesarios para el cabal cumplimiento de la orden de la Corte Constitucional.

2.3.4. Recomendaciones



En la lucha contra la minería ilegal el Comité sugiere la revisión de la experiencia exitosa que representan los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal y su organización (Ley 282 de 1996, Arts. 4, 5 y 6) y evaluar si un esquema similar permitiría emular los logros obtenidos por los GAULAS.

En la lucha contra la minería ilegal se sugiere también revisar la necesidad de crear un fondo especial similar a FONDELIBERTAD, a fin de garantizar recursos, así como la necesidad de generar nuevos tipos penales que permitan perseguir efectivamente la minería ilegal, entre otros con la penalización a la fabricación de dragas, el tráfico de mercurio y el desvío de combustible para el funcionamiento de maquinaria en actividades ilegales.

En relación con el modelo de intervención se debe evaluar el cómo obtener imágenes que no sea utilizando aeronaves y, como en razón al gran tamaño y exposición de la maquinaria sobre los ríos se analiza que en la integración de inteligencia el uso de imágenes pase del cuarto al primer lugar. Se sugiere que el Ministerio de Defensa referencie la experiencia peruana en la incorporación de imágenes provistas por UAV'S y satélites para la ubicación de minas, campamentos mineros, dragas y demás maquinaria lo que permitiría tener información de manera más oportuna y de forma costo efectivo.

2.4. ORDEN SÉPTIMA: “Plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación”.

Los esfuerzos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el diseño del Plan de Acción Integral que permita la recuperación de las formas tradicionales de subsistencia y alimentación de las comunidades de la cuenca del río Atrato, y así dar cumplimiento a la orden séptima, se centraron durante el segundo semestre de 2017 en la **articulación interna y externa** de las dependencias del mismo Ministerio y con las demás entidades accionadas por la Sentencia. Se presenta como logro específico para esta articulación la conformación de la ya mencionada Comisión Interinstitucional para el Chocó, la cual corresponde al cumplimiento de la orden cuarta de articulación de las entidades, y por tanto se profundiza en dicha sección.

Durante el primer semestre de 2018 las actividades del Ministerio de Agricultura se enfocaron en la **recolección de información** científica, técnica y de programas que “afectan” la región de la cuenca del río Atrato de las diferentes entidades adscritas al Ministerio, especialmente la información de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Departamento de la Prosperidad Social (DPS), la Agencia de Restitución de Tierras (ART), entre otras. Con esta información se busca diagnosticar y mapear la oferta institucional del periodo 2017 a 2019, como insumo para el diseño del mencionadas Plan de Acción. Con esto se evidencia la articulación con otras entidades, que si bien no fueron citadas en las órdenes de la Sentencia, cumplen un papel fundamental por su misionalidad, convocatoria que responde a las sugerencias realizadas por el Comité y muestra avances en el cumplimiento por parte del Ministerio de Agricultura



en las consideraciones de la orden cuarta, que busca dar soluciones integrales a las problemáticas que afectan el río Atrato y sus comunidades.

A finales del mes de junio de 2018 el Ministerio de Agricultura, con sus entidades adscritas, asistieron a la **Semana de la Participación** que se desarrolló en el departamento del Chocó por parte de todas las entidades del orden nacional accionadas por la Sentencia, bajo la coordinación del MADS, como representante del río Atrato. Este evento fue un espacio para el diseño y concertación de los Planes que presentó el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a las órdenes de la Sentencia, en el cual, acorde con los aportes, sugerencias y recomendaciones de las comunidades accionantes, los Guardianes del río Atrato, los expertos del Panel de Expertos, las entidades del Comité de Seguimiento y demás interesados, se ajustarán considerando los enfoques planteados, según sea el caso.

El presupuesto presentado para el cumplimiento del Plan de Acción corresponde a los programas actuales del Ministerio y sus entidades adscritas, programas que no se desarrollaron de manera específica en respuesta a las órdenes de la Sentencia, y que por tanto no constituyen actualmente partes del Plan.

2.4.1. Visitas de seguimiento

Para el Ministerio de Agricultura se realizó el requerimiento general y solicitud de reunión, en donde se solicitó la información de los avances en el diseño del Plan de Acción Integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación, relativo a la orden séptima.

Durante la visita de seguimiento al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizada el 11 de septiembre de 2018, este Ministerio señaló que su equipo de trabajo interno está conformado por tres dependencias: la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección y la Oficina Asesora Jurídica, y cada dependencia cuenta con un coordinador y seis profesionales de apoyo; que hizo una modificación de la estrategia y metodología de trabajo desistiendo de presentar su oferta institucional como el plan de acción integral al que se refiere la orden séptima, replanteó su metodología para cumplir con los requisitos de coordinación y concertación en ella referida y elaboró un plan de trabajo dentro del cual viene desarrollando sus acciones para formular de manera participativa el citado plan de acción integral.

Por su parte, el Comité de Seguimiento requirió que el trabajo sea construido con las comunidades y desde el territorio, para lo cual señaló la necesidad de que el Ministerio conozca las realidades y particularidades de los municipios que van a estar incluidos en el plan de acción y que como líder haga un llamado a las demás instituciones del sector que tienen responsabilidad de la Sentencia, con el propósito de que éstas sean parte activa del cumplimiento de lo ordenado en el fallo. Finalmente, se consideró fundamental para la construcción del plan tener en cuenta los resultados de la validación de los ejercicios participativos realizados para la construcción de los



Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para el Medio y Bajo Atrato, ya que se ha evidenciado un traslape entre estos Programas y las acciones de los Planes de las órdenes, en busca de consolidar una metodología que cubra todas las acciones del Gobierno Nacional.

Por otro lado, una de las mayores preocupaciones para el Comité de Seguimiento fue la continuidad en las actividades desarrolladas para darle cumplimiento a las órdenes durante la coyuntura del cambio de Gobierno nacional. En este sentido, se solicitó información sobre los mecanismos previstos para garantizar el empalme entre ambos Gobiernos, a lo cual la entrante administración del Ministerio de Agricultura, reconociendo que la Sentencia es una oportunidad para reaccionar a las problemáticas de la región del Atrato y del Chocó, amplió el equipo interno de trabajo, incluyendo, como ya se mencionó, no sólo a la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, sino también a la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección y la Oficina Jurídica.

En respuesta a las sugerencias y solicitudes hechas durante la 2° Audiencia de Seguimiento realizada el 29 de mayo de 2018 por las comunidades, los Gobiernos del orden territorial y las demás entidades accionadas para dar cumplimiento a la orden séptima, el Ministerio de Agricultura se comprometió para el segundo de 2018 a:

- a. Desarrollar una metodología de concertación para la construcción y diseño del Plan de Acción.
- b. Armonizar el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del departamento de Chocó, denominado Plan Bitute, con la construcción del plan de acción requerido por la Sentencia, de acuerdo con el proceso desarrollado desde la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).
- c. Identificar prioridades alimenticias y nutricionales de los municipios accionados con el apoyo de la Mesa Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento del Chocó, liderada por la Gobernación, la FAO Colombia y el Departamento de Prosperidad Social (DPS).
- d. Implementar acciones inmediatas concertadas previamente con las comunidades accionantes.
- e. Realizar una Misión Técnica que recorra toda la cuenca del río Atrato para recolectar insumo, testimonios y conocer las necesidades de su población.

Estas acciones se ajustaron de acuerdo con los aportes de los grupos de interés participantes de los espacios de construcción participativa, entre el Gobierno nacional, los Guardianes del Río, las comunidades accionantes y las mismas reuniones con las entidades del sector que entraron a apoyar el cumplimiento de la orden, como lo son al Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (ANAP) y la Universidad Tecnológica del Chocó (UTCH).



2.5. ORDEN OCTAVA: “Estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades”.

2.5.1. Visitas de Seguimiento

El Ministerio de Salud y Prosperidad Social y el Instituto Nacional de Salud (INS), desde la expedición de la orden de realizar los “*Estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades*”, se articularon para diseñar un protocolo que permita realizar dichos estudios, como se manifestó en los anteriores informes la labor de estas entidades se centró, al contar con un protocolo, en buscar el financiamiento para el desarrollo de los mismos, lográndose este financiamiento a través del Fondo de Investigación en Salud de COLCIENCIAS y el Ministerio de Salud para realizar los estudios toxicológicos y epidemiológicos en el Atrato y sus afluentes. COLCIENCIAS incluyó en su Plan Anual de Convocatorias del 2018 la “*invitación para presentar proyectos de Ciencia y Tecnología (CTel) en salud ambiental relacionados con la actividad minera, dirigidos a grupos de investigación*”.

El cronograma definido para seleccionar el ejecutor de los estudios inició el 30 de noviembre de 2018, con la publicación de la invitación, y termina el 24 de diciembre de 2018, con la publicación de los resultados.

El término de ejecución de la “*evaluación del grado de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas, y su afectación en la salud humana en las poblaciones de la cuenca del río Atrato, como consecuencia de las actividades de la minería*”.

El Ministerio de Salud y de la Protección Social, 12 de septiembre de 2018, en el marco de la visita de seguimiento presentó las experiencias del Convenio 407 de 2016 suscrito entre el INS, el MSPS y la Universidad de Córdoba, con base en el cual se realizó el estudio: “Evaluación Epidemiológica de los efectos en salud por exposición ocupacional y ambiental a mercurio en los Departamento del Chocó, Nariño y Vaupés, Colombia, 2016”. No obstante, aunque el objetivo fue “Estudiar los efectos sobre la salud originado por la exposición ocupacional y ambiental a mercurio utilizado en la extracción de oro, en los departamentos de Chocó, Nariño y Vaupés”, y fue aplicado en algunos municipios objeto del citado fallo (Quibdó, Riosucio, Carmen del Darién, Carmen de Atrato y Acandí), cabe señalar que el Panel de Expertos consideró que éste no tenía el alcance ordenado por la Honorable Corte Constitucional. El Comité de Seguimiento solicitó al Ministerio que se avanzara en el cumplimiento de los siguientes aspectos: i) gestionar lo necesario para contar con los recursos para la investigación con COLCIENCIAS (especificar investigación), ii) generar un espacio de reunión en ese Ministerio con las universidades, con el propósito de aclarar las dudas respecto a dicha investigación, en la que se espera se convoque al cuerpo de Guardianes para que hagan parte de la discusión, iii) conformar el comité para hacerle seguimiento y monitoreo a la investigación, y la posibilidad de que los Guardianes hagan parte de éste, iv) generar acciones encaminadas a llamar la atención al Ministerio de Minas frente a política pública minera, salud ocupacional, riesgos de minería legal sobre salud de cuenca.



Corporaciones Autónomas Regionales Nivel territorial

2.6. ORDEN DÉCIMA PRIMERA “*El Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación deberá adoptar medidas adecuadas y necesarias 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 Sentencia*”.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ante requerimientos realizados por el Comité de Seguimiento, han aclarado su papel en la programación presupuestal de los recursos de funcionamiento e inversión, respectivamente, como se consignó en anteriores informes. Nuevamente dejan claro que la iniciativa corresponde a los órganos del presupuesto, es decir a las mismas entidades públicas, del orden nacional y territorial, y a la aprobación del presupuesto presentado por parte del Congreso de la República.

El Comité de Seguimiento consideró necesario realizar un nuevo acercamiento a estas entidades como rectoras de la política fiscal y de planeación, respectivamente, con el ánimo de exponer las alternativas desde sus misiones, tales como la revisión y recomendación de ajustes al presupuesto y la aprobación de los proyectos de inversión, según sea el caso.

2.6.1. Visitas de Seguimiento

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se le requirió la información sobre la compensación del impuesto predial a los municipios con resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, toda vez que estos territorios están exentos del pago del predial, información que fue entregada en reunión del 13 de diciembre de 2018 y en la cual se refleja que en el departamento del Chocó no todos los municipios han gestionado la respectiva solicitud de compensación por prediales de los mencionados territorios.

Los municipios del Chocó que no han gestionado los recursos de compensación del predial son:

Municipio	Observación
Acandí	No han solicitado TCCN* vigencia 2017.
Bagadó	No han solicitado TCCN.
El Carmen de Atrato	No han solicitado TCCN.
Medio San Juan	No han solicitado RI** vigencia 2016.
Nóvita	No han solicitado RI vigencia 2017.
Nuquí	No han solicitado compensación vigencia 2017.



Río Quito	No han solicitado RI.
Sipí	No han solicitado TCCN.

* TCCN: Territorios Colectivos de Comunidades Negras.

** RI: Resguardos Indígenas.

De otra parte se evidenció la gestión adelantada por el Ministerio de Hacienda para reconocer y girar dichos recursos. Sin embargo, este Comité considera que se requiere una labor de asesoría y acompañamiento a los municipios para garantizar el trámite de la solicitud de compensación del predial.

Los miembros del Comité de Seguimiento y dos representantes de los Guardianes se reunieron el 26 de octubre con el DNP, atendiendo el rol que este ostenta como secretaría técnica de la Comisión Intersectorial del Chocó, por ser referente técnico y responsable de la viabilidad de los proyectos de inversión a nivel nacional, así como el momento estratégico y su papel dentro de la ruta metodológica para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Como resultado de esta reunión el DNP se comprometió, a través de su Secretaria General, a consultar internamente la posibilidad de generar un espacio con la Presidencia y los Guardianes del Río, en el marco de la primera etapa de la formulación del PND. Además, a recibir las propuestas del Comité, de los Guardianes y Panelistas, para que se estudie su inclusión en las bases del mencionado plan y su correspondiente ley. En relación con la gestión presupuestal, el DNP manifestó que remitió comunicación escrita a 36 entidades del nivel departamental y municipal, para que en los meses de agosto y octubre de 2018, programaran recursos en el marco de la Sentencia, de esta información se requirió formalmente copia. El DNP manifestó que el tema de Chocó es prioritario para el Gobierno Nacional, por tanto sería incluido en el PND en el capítulo Regional y en el capítulo Departamental, así como en las dimensiones de Infraestructura y Ambiental.

El Comité de Seguimiento considera que el cumplimiento de las órdenes de las Sentencia requiere, además de la voluntad, de capacidad financiera e institucional de los municipios accionados que debe evaluarse y fortalecerse desde el nivel nacional y departamental.

3. Desafíos

3.1. Los grandes desafíos que representa implementar una sentencia dialógica en el territorio.

La minería ilegal que la Corte Constitucional ordenó erradicar en la cuenca del río Atrato es una sofisticada empresa criminal en la que participan, desde diferentes frentes, todos los actores del territorio que conjugan, a un mismo tiempo, ilegalidad e institucionalidad. Ha permeado las relaciones sociales, económicas y culturales en una región del país que históricamente ha sido abandonada y discriminada, y además, sufre importantes falencias en desarrollo humano y territorial con algunos de los índices de pobreza más bajos del país.



Para hacer frente y plantear soluciones de corto, mediano y largo plazo a esta problemática, la Corte diseñó una serie de órdenes estructurales, esencialmente dirigidas a lograr: *(i) descontaminar* la cuenca del río Atrato; *(ii) erradicar* las actividades de minería ilegal; *(iii) recuperar las formas tradicionales de subsistencia* y alimentación de las comunidades étnicas; y, *(iv) realizar una serie de estudios toxicológicos y epidemiológicos* del río Atrato, sus afluentes y comunidades.

Sin embargo, las instituciones encargadas de llevar a cabo el cumplimiento de estas órdenes, si bien han demostrado la disposición de hacerlo, no han concretado hasta el momento ninguno de los planes que la Sentencia T-622 de 2016 ordenó. Las razones para este incumplimiento reiterado son varias pero hoy son todas inaceptables y requieren, para que avance el debido cumplimiento de la sentencia, se tomen medidas disciplinarias y a las demás que haya lugar por parte del Ministerio Público.

Antes de desarrollar ese punto, se considera necesario caracterizar algunos puntos muy problemáticos que merecen especial atención y sin cuyo tratamiento resulta estéril cualquier otro ejercicio.

3.2. La difícil relación Gobierno – entes territoriales (municipios y departamentos) en las labores de implementación.

A pesar del establecimiento (vía decreto presidencial) de una Comisión Intersectorial para Chocó, que en teoría agrupa y coordina a las entidades públicas encargadas del cumplimiento de las órdenes, más allá de su conformación (agosto de 2018), este cuerpo colegiado no ha entregado su plan de acción ni ningún reporte periódico de acciones concretas.

Adicionalmente, el Gobierno tampoco ha actuado respecto a la falta de respuesta de las autoridades de los entes territoriales involucrados en el cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016, especialmente, en el caso de los alcaldes de los municipios de Chocó y Antioquia involucrados. Ante la falta absoluta de respuesta y de voluntad política por parte de los alcaldes municipales para enfrentar la minería ilegal, es necesario llamar la atención del Gobierno nacional, en su calidad de Guardián del Río, para que utilice las herramientas con las que constitucionalmente cuenta para dar cumplimiento a lo ordenado por la providencia citada, e intervenga directamente en los municipios señalados.

Para ello, cuenta con las facultades de administración local bajo el principio de subsidiariedad (artículo 288 Superior) a través del cual, puede intervenir directamente en los municipios señalados y asegurar el cumplimiento de las órdenes en lo que a ellos compete. Otra herramienta constitucional con la que cuenta el Gobierno, es la de los estados de emergencia (artículo 215 de la Constitución) perfectamente utilizable *“cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que*



perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”.

En este sentido, debe señalarse que Gobierno nacional, en los niveles (nacional, regional y local) cuenta con una serie de herramientas legales para enfrentar la grave crisis humanitaria, social y ambiental que se presenta en el departamento de Chocó. Que debe comenzar a usar sin más demoras, so pena de responsabilidad disciplinaria.

3.3. Fortalecimiento institucional territorial.

Otro de los puntos centrales a esta reflexión es la necesidad de construir Estado Social de Derecho en Chocó, la necesidad de instituciones fuertes y conectadas con el sector central. Uno de los mayores desafíos que ha revelado el proceso de seguimiento tiene que ver con la falta de presencia y articulación institucional en las regiones y desde el mismo Gobierno central. Las instituciones locales (alcaldías y gobernaciones) han mostrado serias debilidades y falencias a la hora de acatar al menos unos mínimos de cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016. Ya sea por conocimiento, complicidad en la empresa criminal o desconocimiento de sus funciones y competencia, está ausencia de respuesta y de presencia institucional no puede ser tolerada un día más.

En este sentido, convendría retomar la reflexión que la Corte Constitucional hizo en la Sentencia T-622 de 2016, y solicitar al Comité Intersectorial que adopte **un plan de fortalecimiento institucional** “*con el objeto de dotar a las entidades regionales de herramientas suficientes -en términos de capacidad institucional, recursos financieros y planta de personal- para poder enfrentar de forma efectiva toda actividad minera ilegal² con especial énfasis en (i) las autoridades ambientales de la región -Codechocó y Corpourabá-; (ii) las administraciones municipales de Chocó así como al departamento; y (iii) los despachos judiciales y dependencias de la Fiscalía General de la Nación y las entidades que hacen parte del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personerías) y organismos de control (Contraloría General de la República) que desarrollan actividades en la región*”.

Adicionalmente, habría que añadir a las administraciones locales y regionales, que sin duda tienen un papel muy importante que jugar en el tiempo que va a tomar la implementación total de la providencia. Una estructura robusta y consolidada con apoyo del sector central será vital para dar cumplimiento desde el territorio a la transformación que necesita la cuenca del río Atrato.

3.4. Sobre la necesidad de tomar acciones disciplinarias.

Llegados a este punto, resulta necesario considerar el inicio de una agencia especial con fines disciplinarios por parte del Ministerio Público para lograr restablecer la

² Este plan deberá contemplar el traslado de los recursos financieros, administrativos y humanos necesarios que estas autoridades requieran para desempeñar de forma eficiente sus labores en general y las encomendadas en esta providencia.



transparencia y la efectividad en el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-622 de 2016. Dicha agencia especial, evaluará la responsabilidad de todas las instituciones públicas y sus funcionarios que se han negado, por acción u omisión, a dar trámite expedito y a acatar las órdenes de la citada providencia.

La Procuraduría General de la Nación, con base en las facultades que le ha conferido la Corte Constitucional, activará con efecto inmediato, sus facultades de intervención disciplinaria para lograr el restablecimiento de los derechos territoriales de los habitantes de la cuenca del río Atrato.

3.5. Dos temas de política pública pendientes.

Hay dos medidas que se echan de menos: (i) la realización de un censo minero que integre todas las facetas de la minería que se realiza en Chocó y (ii) el establecimiento de una regulación del comercio del oro a nivel nacional.

Tal y como lo señaló la Corte, es necesario identificar qué clase de minería y dónde se realiza; y adicionalmente, qué oro proviene de extracción legal (libre de mercurio) y cual de métodos ilegales. En ese propósito, ayudaría enormemente un compromiso irrestricto del Gobierno, que bien podría sumar al Min CIT, a Minhacienda y al Banco de la República. Dijo la Corte: *“como se desprende del análisis probatorio, este mineral es la nueva estrategia de financiación del conflicto armado y del narcotráfico. Al no estar regulado dicho comercio, ni su relación con el lavado de activos, como lo evidenciaron en sus respuestas el Ministerio de Hacienda y la Unidad de Información y Análisis Financiero³, esta actividad continúa en la impunidad siendo sumamente rentable para los actores del conflicto, el narcotráfico y el crimen organizado, pero además con una consecuencia aún más preocupante: estimulando la minería de oro ilegal. Hoy no es posible determinar qué oro proviene de qué fuente, si es legal o no, que actividades está financiando y tampoco es posible perseguir a quienes están detrás de esta empresa ilegal. En este sentido, la Corte exhortará al Ministerio de Hacienda y la Unidad de Información y Análisis Financiero que establezcan una regulación nacional para el comercio de oro, que permita a las entidades correspondientes investigar, identificar y seguir el camino del comercio de este mineral hasta llegar a sus generadores en conexión con la explotación minera relacionada”*.

³ Cuaderno de pruebas Núm. 6, folio 2499 y ss.