

DERECHOS DE LA NATURALEZA Y DIVERGENCIA JURISPRUDENCIAL EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS DESDE EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS CASOS DEL RÍO ATRATO Y LA AMAZONÍA

Cristian Camilo Alvarez Rondón

Grupo de Estudios Interdisciplinarios en Política, Administración y Derechos (GEIPAD) Escuela Superior de Administración Pública (ESAP, Colombia).

cralvarezro@unal.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-4991-3527>

Jessica Paola Calderón Moreno

Grupo de Estudios Interdisciplinarios en Política, Administración y Derechos (GEIPAD) Escuela Superior de Administración Pública (ESAP, Colombia).

jessicalcalderon@esap.edu.co

<https://orcid.org/0009-0000-4487-5253>

Mónica Liliana Calvo Caro

Grupo de Estudios Interdisciplinarios en Política, Administración y Derechos (GEIPAD) Escuela Superior de Administración Pública (ESAP, Colombia).

monicacalvo@esap.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-2838-8559>

Fecha de recepción: 31 de julio de 2023

Fecha de aceptación: 2 de octubre de 2023

Fecha de publicación: 15 de diciembre de 2023

Resumen

En Colombia, desde 2016, se reconocen los derechos de la naturaleza mediante sentencias judiciales, confiriendo lineamientos específicos al Estado para materializar, garantizar y proteger este nuevo paradigma. Concretar este escenario, sin embargo, ha presentado grandes retos. En consecuencia, en este artículo se buscó analizar la respuesta de la administración pública frente a la brecha entre los derechos de la naturaleza reconocidos y las capacidades institucionales en sus diferentes niveles de gobierno, a partir de los paradigmas del nuevo constitucionalismo latinoamericano y el giro biocéntrico. Para tal fin, mediante el enfoque cualitativo y el método analítico-crítico, se realizó el estudio de los casos del río Atrato y la Amazonía colombiana, donde se describe la orden judicial y el seguimiento al cumplimiento de sus mandatos. Así, se demostró que, a pesar de los compromisos

y responsabilidades para preservar el ambiente, la implementación de estos mecanismos de protección ha enfrentado diversos obstáculos. Como consecuencia, se determina que es necesaria la actualización normativa y organizacional con base en los nuevos preceptos jurídicos que garanticen los derechos ambientales de comunidades y ecosistemas.

Palabras clave: nuevo constitucionalismo latinoamericano; administración pública; derechos de la naturaleza; giro biocéntrico; jurisprudencia.

RIGHTS OF NATURE AND JURISPRUDENTIAL DIVERGENCE IN COLOMBIA: AN ANALYSIS OF THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE JUDICIAL CASE OF ATRATO RIVER AND THE AMAZON.

Abstract

Ever since 2016, Colombia recognizes the rights of nature through a series of judicial rulings, which in turn establish guidelines for the State to materialize, guarantee and protect these rights. However, implementing this new paradigm presents great challenges. This article analyzes how the Colombian public administration addresses the gaps between the rights of nature and its institutional capacities at different levels of government. The analysis was based on the paradigms of the new Latin American constitutionalism and the biocentric turn. The methodology was based on a qualitative approach and the use of an analytical-critical method. An analysis of the Atrato River and the Colombian Amazon judicial case was carried out. The results show that, despite the commitments and responsibilities to preserve the environment, the implementation of protection mechanisms faces various obstacles. Therefore, changes in regulations and administrative processes -based on the new legal precepts that guarantee the environmental rights of communities and ecosystems- are needed.

Keywords: *New Latin American constitutionalism, public administration, rights of nature, biocentric turn, jurisprudence.*

INTRODUCCIÓN

En Colombia, desde mediados del siglo XX se han suscrito diferentes compromisos internacionales para proteger el ambiente, lo que obliga al Estado a implementar acciones que garanticen los derechos ambientales. La Constitución Política (1991) reafirmó estos compromisos, integrándolos al bloque de constitucionalidad y, posteriormente, en el marco de la Ley 99 de 1993, se crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA) para regular la gestión del medio ambiente y los recursos naturales. Así, en Colombia, la naturaleza se concibe como un recurso aprovechable y conservable. Sin embargo, la implementación de los mecanismos de protección ambiental ha presentado diversos obstáculos organizacionales y dificultades en la articulación institucional, así como en la asunción de las competencias en los diferentes niveles de la administración pública.

En efecto, pese a existir un marco regulatorio amplio, se agudizó la crisis ambiental en los ecosistemas: deforestación, contaminación de los cuerpos de agua, minería en páramos y monocultivos, principalmente. Esto significó una vulneración de los derechos de las comunidades rurales, lo que llevó a los operadores judiciales a, por un lado, tutelar sus derechos y, por otro lado, a reconocer los derechos de la naturaleza, mediante las sentencias T-622 de 2016 y STC 4360 de 2018. Esta tendencia se fue presentando en países de la región como Ecuador, Chile, Bolivia, Brasil, México, entre otros, sobre la protección efectiva del ambiente y el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, como parte del paradigma del nuevo constitucionalismo latinoamericano.

En Colombia se ha venido suscitando una adaptación lenta al reconocimiento de los derechos de la naturaleza, pero eso no ha venido acompañado de avances en política pública y/o legislación, lo que lleva a plantear la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo la administración pública ha respondido a los retos en la implementación del reconocimiento de los derechos de la naturaleza? Para ello, se analizó la capacidad institucional de la administración pública para materializar el giro biocéntrico, en el marco de los mandatos de las providencias judiciales y así, se pudo determinar las acciones puntuales en la implementación de los nuevos preceptos jurisprudenciales y si estos han sido eficaces. Lo anterior es necesario pues la discusión sobre los derechos de la naturaleza con este enfoque es relevante y permite visibilizar su protección en el país. En definitiva, se hace necesario determinar el avance de cumplimiento de las órdenes judiciales y el esfuerzo institucional desarrollado así como observar si estos han sido eficaces para mostrar los retos en la materia.

METODOLOGÍA

Esta investigación se desarrolló bajo el enfoque cualitativo, aplicando el método analítico crítico, y se realizó una revisión documental que posibilitó la construcción del análisis jurisprudencial y el estudio de caso descriptivo. Se pudo así realizar una observación profunda sobre el caso colombiano y la concepción de los derechos de la naturaleza en este país, dando un alcance explicativo al nuevo paradigma.

Por lo anterior, esta investigación empezó por describir el contexto regional sobre la adopción del nuevo constitucionalismo latinoamericano para luego profundizar sobre el caso colombiano. Posteriormente, se analizaron las sentencias proferidas para proteger el río Atrato y la Amazonía colombiana como sujetos de derechos, así como los mandatos judiciales y las medidas adoptadas por el Estado para acatarlas. De igual forma, después, según los datos de cada caso, se detallaron algunos avances y retos en la protección de los derechos de la naturaleza. Finalmente, se muestran algunas conclusiones partiendo de los resultados obtenidos de la revisión teórica.

Nuevo constitucionalismo latinoamericano y derechos de la naturaleza

Desde finales del siglo XX se ha presentado, en los países de América Latina, una importante transformación en el ámbito social, político y económico, la cual se ha materializado en nuevas constituciones; ejemplos de ello se pueden encontrar en Colombia, en 1991, Venezuela, en 1999, Ecuador, en 2008 y Bolivia, en 2009. Estos procesos constitucionales se han gestado de manera asimétrica y por ello tienen muchos contrastes y diferencias. No obstante, convergen en similitudes propias del contexto de la región como el reconocimiento de más derechos, una mayor participación democrática en procesos constituyentes de legitimación popular y una mayor relevancia a comunidades locales y/o étnicas, como lo resalta Benavides (2016).

A esta corriente particular del derecho constitucional se le denomina “nuevo constitucionalismo latinoamericano o andino” al evidenciar un desmarque del neoconstitucionalismo, como lo sugiere Benavides (2016). Se trata de tomar una dirección diferenciada y divergente de la visión hegemónica eurocéntrica que buscó desprenderse de las lógicas del modelo neoliberal, aunque no de manera radical, como lo sostienen Lascarro y Mejía (2019). Esto se evidencia principalmente en el caso de Ecuador y Bolivia con el concepto del *buen vivir/vivir bien*. Este momento político representó no solamente “una ruptura epistémica y política” que atenuó la tensión entre capitalismo y democracia (Lascarro, 2012, p. 67).

Es este contexto el que permite, dentro del marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano, considerar un nuevo modelo de Estado, el reconocimiento de derechos fundamentales y de grupos étnicos, así como su protección por medio de tribunales judiciales. Por ello, desde los procesos constituyentes, surge un nuevo escenario para repensar los asuntos interculturales, a su vez estrechamente ligados a los temas ambientales, desde una mirada plural amplia. Al respecto, Iacovino (2020), parafraseando a De Sousa Santos, describe que “es indiscutible la configuración de un tipo de Estado plurinacional e intercultural; por otro lado, es otro tanto indudable que la creación de ordenamientos plurinacionales no reproduce el concepto de nación de los Estados liberales” (p. 272). De igual forma, como lo proponen Cubides et al. (2021), el nuevo constitucionalismo aparece como un “ejercicio de emancipación de teorías y formas organizacionales inspiradas por corrientes europeas, para pasar a un reconocimiento de la complejidad social, ofreciendo así salidas a los problemas estructurales de la región” (p. 5).

Como consecuencia, estos procesos constituyentes y normativos permitieron decantar, en Ecuador y Bolivia, la materialización de una nueva concepción de la naturaleza, dada la crisis ambiental en la región. En ese sentido, Winckler y Pereira, citados por Pinto et al. (2018) tienen una firme creencia de que por medio de la sostenibilidad ambiental se logra la sostenibilidad social y económica, por ello, el nuevo constitucionalismo sustituye la visión colonial por una biocéntrica. Este paradigma se ha denominado giro biocéntrico y ha sido ampliamente tratado por autores como Gudynas en su libro *Los Derechos de la Naturaleza* (2015). Sumado a lo anterior, se señala que el nuevo constitucionalismo ha transformado la concepción de la naturaleza como sujeto de derechos, determinando así una configuración teórico-jurídica a la que le faltaron herramientas precisas para defender y garantizar los derechos, articulando armónicamente los derechos humanos con los de la naturaleza.

En Latinoamérica, la constitución ecuatoriana es el gran referente como pionera en la adopción de los preceptos del nuevo constitucionalismo al positivizar y definir la tutela de los derechos de la naturaleza en el marco del *vivir bien*, defendiendo los valores y la relación armónica entre la madre tierra y el ser humano. Este reconocimiento garantiza el respeto a su existencia, mantenimiento y restauración; así mismo, extiende personalidad jurídica a los entes no humanos, reconociendo su titularidad de derechos, según lo comentado por Pinto (2018, p. 163). En ese orden de ideas, Greene (2022) expone que es la Corte Constitucional Ecuatoriana la que ha generado parámetros obligatorios, cuestionando así decisiones estatales que ponen en riesgo los derechos de la naturaleza, porque la sociedad civil es quien ha amparado y abogado por ella, determinando así un alcance de protección.

En segundo lugar, Bolivia ha empleado el concepto del *vivir bien*, en armonía y equilibrio con la madre tierra, o *sumak kawsay*, en el marco del reconocimiento del derecho al acceso a los recursos naturales como patrimonio común. Por lo tanto, es necesario protegerlos y preservarlos, no en el rango constitucional, pero sí legal: mediante las leyes 071, de 2010, y 300, de 2012, el país reconoce los derechos de la madre tierra y la determina como sujeto colectivo de interés público. Adicionalmente, se crea una Defensoría de la Madre Tierra que se encarga del cumplimiento de estos derechos (Pinto-Calaça et al., 2018).

No obstante, se pueden identificar otros casos que permitieron un avance tímido en la protección de los derechos de la naturaleza con un enfoque antropocentrista. En Brasil, la Constitución (1988), en su artículo 23, garantiza el derecho al ambiente sano, entendiendo la naturaleza como objeto de derecho.

Por último, Faundes (2022) refiere que, en Chile, se intentó, a través de la reforma constitucional del año 2022, reivindicar los derechos sociales, entre ellos, el derecho de la naturaleza y el medio ambiente, señalando que Chile es un Estado social y democrático, plurinacional y ecológico, sustentado en teorías del *buen vivir*.

Divergencia entre el ser y deber de los derechos ambientales en Colombia

1. Análisis teórico

Teniendo en cuenta los conceptos del giro biocéntrico y de los derechos de la naturaleza se infiere que estos son una construcción política en el marco de los nuevos reconocimientos a los derechos ambientales con miras a su reivindicación y protección. Según Gudynas (2015) se “desembocó en el reconocimiento constitucional de los derechos de la Naturaleza y es el producto de una larga acumulación de debates y construcción política en temas ambientales, y la acción de una gran diversidad de actores” (p. 109). Este reconocimiento, según Lloredo (2023), emerge como una “reacción contra el orden capitalista” (p. 246), además, busca transformar las concepciones clásicas del derecho para reorientarlas más allá del surgimiento de un nuevo titular de estos.

Esta construcción teórica conmina a dar el paso hacia lo material, que corresponde a la garantía de los derechos ambientales, la justicia ambiental y el nuevo desarrollo jurisprudencial para el reconocimiento de los derechos de la naturaleza. Esto se expresa no solo en lo simbólico sino también en las acciones concretas de la administración pública como la gestión, planeación y presupuesto asignado para estas actividades, las cuales enfocan un tránsito al giro biocéntrico.

1.1. La garantía de los derechos ambientales desde la perspectiva de integralidad y justicia ambiental en Colombia

El concepto de derechos ambientales en Colombia sigue en constante evolución y estudio, aun cuando se cuenta con una constitución reconocida ampliamente como ecológica, donde resalta el reconocimiento constitucional del derecho al ambiente sano. De igual manera, se compromete al Estado en la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la garantía del desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, el régimen de sanciones ambientales y la exigencia de la reparación de los daños causados (Constitución Política de Colombia, 1991).

Así, el concepto de derechos ambientales en perspectiva de integralidad no tiene un reconocimiento positivo en el marco jurídico colombiano, pues es relativamente nuevo y posee elementos innovadores sobre la concepción del ambiente como un todo formado por las culturas y los ecosistemas, como lo expone Mesa (2019). En este enfoque, resalta que “se debe llegar a esta consideración, dadas las consecuencias de la intervención humana que han ocasionado una crisis ambiental en dimensiones irreversibles” (p. 95).

Además, establece que los derechos ambientales en perspectiva de integralidad tienen diferentes dimensiones, contenidos y características generales, que brindan una mayor comprensión del fenómeno analizado. Conviene resaltar:

i) su carácter colectivo e individual que supera la visión liberal restrictiva de los derechos, reconociendo que somos seres individuales viviendo en comunidad; ii) los derechos ambientales son como todos los demás derechos (derechos humanos, económicos, sociales, culturales, colectivos y ambientales) e integra el derecho de la naturaleza, la madre tierra o pacha mama; iii) todos los derechos son derechos ambientales, puesto que tienen lugar en el ambiente; iv) los derechos son procesos ambientales, ya que se consideran el resultado de luchas, demandas y reivindicaciones sobre dignidad ambiental, en medio de tensiones por la negación de sujetos excluidos históricamente; v) los derechos son de humanos y seres no-humanos, es decir que se deben promover y proteger en conjunto. (Mesa, 2019, p. 93).

En consecuencia, los derechos ambientales emergen lentamente, pero en un escenario dominado por las injusticias y las luchas reivindicativas de las comunidades rurales marginadas y su relación con el entorno en el que viven. Resulta imperante aquí abordar el concepto de justicia ambiental que permite analizar, adecuadamente, la relación entre los elementos estructurales de los derechos ambientales y las realidades adversas para su materialización, en medio de la disputa por superar la crisis ambiental. Al respecto, Ramírez et al. (2014) mencionan que:

La justicia ambiental es importante debido a la trascendencia que tiene en la vida no únicamente de los seres humanos, sino también de los no humanos, puesto que no solo las personas sufren afectación, sino también el ambiente, razón por la que dejar de lado la justicia ambiental puede llevarnos a la destrucción de los ecosistemas, pero, además, a la pérdida de calidad de vida (p. 245).

En igual sentido, la Corte Constitucional de Colombia (2017) ha establecido que la justicia ambiental es:

el conjunto de principios y valores que rigen la relación entre los seres humanos y la naturaleza, en el marco del desarrollo sostenible, el cual se traduce en la necesidad de asegurar que las decisiones y acciones que se adopten para el uso, aprovechamiento, transformación y conservación de los recursos naturales, no generen daños irreparables o incompatibles con la dignidad humana, el bienestar social y la supervivencia de los ecosistemas (p. 7).

En suma, el enfoque de la justicia ambiental implica considerar una efectiva protección del derecho humano al ambiente sano y la eliminación de toda clase de desigualdades en la exposición a los riesgos ambientales, el acceso a los servicios básicos y a los recursos naturales, una amplia participación en la toma de decisiones y orientación de las políticas, planes y proyectos que afecten el ambiente de manera negativa, así como el acceso a la información, según se dispuso en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (2018).

Por ello, en esta investigación resultó importante articular los derechos ambientales y el enfoque de justicia ambiental, puesto que garantiza que todas las personas, independientemente de su origen socioeconómico, tengan acceso a un ambiente sano y seguro. Así mismo, se ocupa de los conflictos y luchas ante las injusticias relacionados con los efectos de la explotación y la degradación ambiental, especialmente en las comunidades rurales más vulnerables y empobrecidas que suelen vivir cerca de fuentes de contaminación de aire, agua y suelo.

1.2. El giro biocéntrico en la jurisprudencia colombiana

Los derechos de la naturaleza aparecen en Colombia, no mediante procesos constitucionales, como en Bolivia y Ecuador, sino a partir de decisiones judiciales de diferentes jurisdicciones y se han documentado y analizado, principalmente desde la doctrina del derecho. Sin embargo, desde el campo de estudio de la administración pública, resulta necesario resaltar los cambios introducidos en el ordenamiento jurídico y mostrar cómo esta coyuntura afectó las competencias y el papel de la administración en la materialización de los derechos ambientales.

Ahora bien, a la fecha se han producido un gran número de providencias que reconocen a la naturaleza como sujeto de derechos, todas con enfoques y perspectivas diferentes. Por su parte, desde las competencias propias de la administración pública territorial, se ha intentado, en algunos casos, realizar un ejercicio similar, como la Gobernación de Nariño con el Decreto 348, de 2019, que promueve el derecho de la naturaleza; o la Asamblea del Tolima con la Ordenanza 46, de 2021, con el reconocimiento como sujeto especial de derechos las cuencas de los ríos Totare, Lagunilla, Recio y Gualí.

En aras de visualizar el giro biocéntrico jurisprudencial, se abordan dos sentencias hito que abrieron una nueva perspectiva en el reconocimiento de nuevos sujetos de derechos en Colombia. Primero, la sentencia T-622, de 2016, del río Atrato; segundo, la sentencia STC 4360, de 2018, de la Amazonía, dado que introdujeron una serie de mandatos muy complejos que modificaron el quehacer de los operadores administrativos frente a la crisis ambiental actual con singularidades en torno a la función de la administración.

2. Estudio de Casos

2.1. Río Atrato (Sentencia T-622, de 2016)

Esta providencia nace como respuesta de la tutela incoada por el Centro de Estudios para la Justicia Social “Tierra Digna”, en representación de diferentes colectivos y comunidades, contra la Presidencia de la República y las entidades territoriales con jurisdicción del río Atrato y sus afluentes. En este caso, la Corte Constitucional (2016) revisó la relación entre la afectación de los ecosistemas con la “vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas” (p. 163). El fallo resalta la importancia de los derechos bioculturales, la prevención del daño ambiental, la protección del derecho a la salud y el ambiente sano.

Esta providencia es la primera en dar vida al debate del reconocimiento de los derechos de la naturaleza y definirle un nuevo estatus jurídico; además, es pionera por sus planteamientos al garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración, a raíz del impacto que ha tenido la minería a gran escala, la minería ilegal y la explotación forestal, en el marco de la aplicación del principio de precaución tal como lo expone García (2020). Este autor evidencia un gran número de acciones asignadas a distintas entidades públicas en los diferentes niveles de gobierno, entidades territoriales, órganos de control, órganos independientes, institutos de investigación, universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil. Estas acciones deben ejecutarse desde la normativa vigente, puesto que no se cuenta con un marco legal que reconozca y proteja los derechos ambientales desde este nuevo enfoque.

Sin embargo, la Corte resalta principalmente los componentes y órdenes y define el accionar de la administración pública frente a la crisis humanitaria, social y ambiental, la protección de los derechos y la relación con las comunidades rurales afectadas:

- I. Tiene la responsabilidad de proteger y restaurar el río Atrato, así como de tomar medidas efectivas para prevenir y remediar la contaminación y la degradación ambiental.
- II. Debe respetar y garantizar los derechos de las comunidades afrodescendientes que dependen del río Atrato, incluyendo su derecho a la consulta previa, la participación en la toma de decisiones, la propiedad colectiva de sus territorios y la preservación de su cultura y de su forma de vida.
- III. Debe implementar medidas efectivas para prevenir y remediar la violación de los derechos humanos de las comunidades afrodescendientes, incluyendo el derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la alimentación, al agua y al saneamiento básico.
- IV. Debe coordinar sus acciones y políticas con otras entidades gubernamentales y con la sociedad civil para garantizar la protección y restauración del río Atrato y los derechos de las comunidades afrodescendientes que dependen de él.
- V. Las entidades del orden nacional deben elaborar un plan de fortalecimiento institucional para brindar a las entidades territoriales herramientas suficientes para fortalecer la capacidad institucional, los recursos financieros y sus plantas de personal, para enfrentar eficazmente toda actividad ilegal minera.
- VI. Se ordena crear la comisión de guardianes del río Atrato.
- VII. Crear un plan de descontaminación de las fuentes hídricas del río Atrato, en articulación entre entidades del nivel central, territorial, universidades, órganos de control e institutos de investigación.

- VIII. Ordenó a los Ministerios de Agricultura, Interior, Hacienda, a los departamentos de Planeación Nacional y de la Prosperidad Social, así como a la Gobernación de Chocó y de Antioquia, y los municipios involucrados que, concertando con las comunidades étnicas accionantes, diseñen e implementen el plan de acción integral para recuperar formas tradicionales de subsistencia y alimentación.
- IX. Ordenó a los Ministerios de Ambiente, Salud y al Instituto Nacional de Salud, junto con otras entidades y actores, a realizar estudios toxicológicos y epidemiológicos para determinar el grado de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas y la posible afectación a la salud humana por la minería. (Sentencia T-622, p.163).

A partir de lo anterior, se pueden analizar los cambios introducidos en la administración pública para lograr los mandatos del fallo. Por ello, en materia de resultados, se evidencian avances lentos e incompletos, sin desconocer que se encuentran algunos aspectos positivos en su desarrollo. En materia de fortalecimiento institucional, resalta el Decreto 749, de 2018, que crea la Comisión Intersectorial para el Chocó para solucionar la crisis humanitaria, social, económica y ambiental en la región. También instaure la creación de los Guardianes del Atrato que permitió la integración de las comunidades ribereñas al cuidado de la cuenca de este río. Así mismo, establece la necesaria articulación interinstitucional para consolidar el Plan de Acción de la orden 5° de la providencia sobre la descontaminación la cuenca del río y sus afluentes, territorios ribereños, recuperación de los ecosistemas y la prevención de los daños adicionales al ambiente.

Por otro lado, en materia de inversión pública, se puede resaltar, con base en datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), a corte de la vigencia 2022, que los proyectos de inversión en la región cuentan con un presupuesto cercano a los \$30.000 millones de pesos. De igual manera, el Plan de Desarrollo del Departamento del Chocó 2020-2023 incluye la asignación de recursos para el cumplimiento de la sentencia, por una cuantía que gira alrededor de los \$112.000 millones de pesos, principalmente financiando acciones para la descontaminación del río Atrato (Plan de Desarrollo del Chocó, 2020).

A pesar de los avances, aún se siguen presentando vulneraciones a los derechos ambientales de la cuenca del río Atrato, lo cual se muestra en los informes de la implementación de la sentencia donde se evidencia la continuidad de la contaminación al afluente con químicos pesados. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM, 2022) muestra que la cuenca es uno de los núcleos con mayor deforestación del país, tras Putumayo, norte de Santander y Cauca. Aunado a esto, la minería de alto impacto y la minería ilegal siguen creando focos de constante contaminación pero erradicar esta práctica resulta sumamente complejo. Al respecto, la Contraloría General de la República (CGR, 2022), en la auditoría de cumplimiento de la providencia, destaca que ha sido “inoportuna, ineficiente e ineficaz” la gestión de las autoridades (p. 18).

2.2. Amazonía – Sentencia STC 4360-2018

Como segundo caso de análisis, se encuentra la sentencia STC 4360, de 2018, donde se declara a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos. La acción de tutela fue interpuesta por 25 jóvenes que sintieron vulnerados sus derechos como generación futura a la vida digna, la salud, la alimentación y el agua; todo esto, ante la violación del derecho fundamental a un ambiente sano, generado por omitir e incumplir el deber de la protección de la Amazonía colombiana por parte de las autoridades (Corte Suprema de Justicia, 2018).

Este fallo se da en segunda instancia, donde la Corte Suprema de Justicia (2018) resuelve revocar la decisión en primera instancia y otorga la salvaguarda interpretada contra las autoridades competentes. Dentro de las órdenes se establece, en un término de cinco meses (con excepción de la primera), a:

- I. Formular un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, para contrarrestar la tasa de deforestación, haciéndole frente a los efectos del cambio climático; el propósito de este es mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM.
- II. Construir el Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC), donde se adopten medidas para reducir la deforestación y las emisiones de los gases efecto invernadero, las cuales contengan estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, correctivo, obligatorio y pedagógico, con miras a la adaptación del cambio climático.
- III. Actualizar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial de todos los municipios correspondientes a la Amazonía colombiana, que contengan planes de acción de reducción de la deforestación de cada territorio, abarcando estrategias de adaptación al cambio climático. (Corte Suprema de Justicia, 2018).

Para cumplir con las disposiciones de la primera orden de la sentencia, las autoridades correspondientes, en conjunto, publicaron, en los términos establecidos, el Plan de Acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana (Presidencia de la República de Colombia et al., 2018). En él se incluye el diagnóstico de los bosques amazónicos, las acciones adelantadas para mitigar la deforestación, la hoja de ruta para el cumplimiento de la sentencia, el plan de acción en el corto, mediano y largo plazo y, además, la metodología a implementar.

Para el año 2020, este plan trasciende y se convierte en la base para la construcción y promulgación del documento 4021 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES, 2020) donde se crea la política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques, la cual define los lineamientos para contrarrestar estas problemáticas con un horizonte temporal de diez años. La inversión presentada en la política fue de \$714.144 millones de

pesos, asignados a cada estrategia en el Plan de Acción (PAS). Se puede mencionar, sin embargo, que el documento presenta falencias, entre ellas, Díaz et. al. (2021) señalan que no se articula con el Modelo de Ordenamiento Territorial Regional de la Amazonía (MOTRA), creado por el Departamento Nacional de Planeación et al. (2020) para responder a los compromisos asumidos frente al aumento de la deforestación y conectar a los pueblos con el territorio.

En la segunda orden se evidencia que, por parte de las autoridades correspondientes, durante los años 2021 y 2022, solo se ha adelantado la construcción de la hoja de ruta para el pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano, con miras a actualizar el plan de acción para reducir la deforestación de la selva amazónica y los efectos del cambio climático que esta produce. Por lo anterior, se puede afirmar que esta instrucción se cumplió parcialmente, dejando en evidencia que no hubo articulación institucional y que el deber de incluir a la sociedad ha dificultado concretar el mandato.

Con respecto a la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial, en el informe presentado por el Departamento Nacional de Planeación (2021) se afirma que, según la Procuraduría General de la Nación, el 90% de los municipios no cuentan con estudios de cambio climático para definir acciones específicas de atención a esta problemática. No se encuentran evidencias de la actualización de los planes de ordenamiento territorial, pero sí se constata la creación de un modelo para la Amazonía, donde se establecen líneas y acciones. Su materialización, sin embargo, parece difícil, ya que desde el 2020 teóricamente no existe ningún producto del modelo. Por lo anterior, se puede establecer que esta orden también fue cumplida parcialmente.

Adicionalmente, cada Corporación Autónoma Regional (CAR) debía establecer un plan de acción que contrarrestara los problemas de deforestación en su jurisdicción. De la revisión documental se evidencia que solo la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) cumplió con el mandato porque presentó el plan dentro de los términos establecidos, aunque no garantizó el cumplimiento y seguimiento. Las otras corporaciones presentaron los planes fuera de tiempo y sin garantizar los espacios exigidos. Aunado a lo anterior, en el análisis reciente de la tasa de deforestación, el MADS estima que, al finalizar el 2022, la Amazonía presenta un aumento en la deforestación del 11 % aproximadamente, siendo mayor que en el año 2021, y se estima que la tasa crezca en el futuro (Desarrollo Sostenible, 2022). Así mismo, la región amazónica, para el periodo 2021-2022, presentó el mayor incremento en la tasa histórica de deforestación (Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, 2022).

3. Respuesta de la administración pública colombiana al nuevo paradigma de los derechos de la naturaleza: retos y avances

De acuerdo con el análisis de estos dos casos, hay que precisar que las sentencias judiciales definieron como derecho de la naturaleza la protección, conservación, mantenimiento y restauración que se hace de ella. Con ello se ha

impulsado el accionar de la administración pública colombiana en este nuevo paradigma jurídico-político, pero no se han realizado los esfuerzos necesarios y suficientes para materializar este giro biocéntrico desde la política pública nacional y territorial. Esto salta a la vista en los casos y los informes de cumplimiento liberados por los entes de control, que evidencian la ausencia del tema en la agenda pública de la mayoría de los municipios y departamentos, así como en las entidades descentralizadas que tienen funciones de autoridad ambiental en el territorio.

Por otro lado, pese a algunos avances en la articulación interinstitucional y la cooperación con las comunidades, donde resaltan los Guardianes del Atrato, por ejemplo, en las dos sentencias analizadas, hay una carencia de lineamientos para permitir la convergencia entre los actores y consolidar planes en aras de garantizar los derechos ambientales. Así mismo, no se ha integrado en las sentencias la participación del sector privado y productivo de las regiones, lo que representa una falencia con respecto a la implementación de la gobernanza ambiental. Las sentencias definen un gran número de planes de acción que no están articulados por el conglomerado de actores, ni tienen relación directa con políticas y planes ya consolidados en cada territorio.

En aras de avanzar en la garantía de estos derechos, las providencias estipularon tiempos cortos para su ejecución, pero las órdenes proferidas no han tenido un cumplimiento ni en los tiempos ni en las acciones por parte de la administración pública, debido principalmente a la complejidad de cada caso, lo cual supone un obstáculo importante. Las sentencias no se alinearon con el Sistema Nacional Ambiental para fortalecer la modernización de la estructura del aparato estatal, obstaculizando el desarrollo de un contexto institucional favorable. Se evidencia que las autoridades no armonizaron sus prácticas organizacionales, ni la estructura orgánica y administrativa, al nuevo escenario. Además, el gobierno nacional, aun cuando tiene competencia en la representación de los sujetos de derecho, no asume el liderazgo organizacional dificultando así el cumplimiento de los mandatos, lo cual genera una pérdida de confianza de las comunidades hacia las entidades públicas.

Como parte de los instrumentos de gestión ambiental, los jueces exhortaron a la administración a avanzar en la constitución de diversas herramientas de planificación, buscando generar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros en el marco de las particularidades de cada escenario. El problema radica en que los jueces no pueden ordenar la destinación de recursos, ni la formulación de políticas, lo que somete este paso a la voluntad política de las autoridades nacionales y regionales. La administración pública es la llamada a garantizar el saber administrativo para lograr materializar el cumplimiento de las sentencias, pero, contrario a las expectativas, se asumieron compromisos innecesarios, herramientas, acciones de gestión y planeación desarticulados, sin un impacto social o una transformación positiva de la problemática intervenida, solo con el fin de no incurrir en desacato a las sentencias.

Aun cuando se encuentran ejercicios orientados desde la administración pública para proteger los derechos ambientales mediante actos administrativos del orden territorial y aun cuando el reconocimiento de los derechos de la naturaleza es auto ejecutiva, la legislación nacional vigente es un obstáculo para proteger y garantizar este tipo de derechos. El caso más claro es el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables que inclusive cuando reconoce el derecho a disfrutar del ambiente sano, concibe al ambiente como un objeto para explotar en función de las necesidades humanas, desde un claro enfoque antropocéntrico.

Aunque cada caso es único, porque cada ecosistema tiene condiciones particulares y necesidades específicas, hay avances en las capacidades de gestión, no necesariamente documentadas pero que son parte del conocimiento colectivo en la aplicación de este tipo de paradigmas en los diferentes territorios donde se han reconocido otros ecosistemas como sujetos de derechos. La falta de un oportuno ejercicio de retroalimentación no permite crear una red de conocimiento nacional en materia de protección de derechos ambientales.

Por último, hay resistencias de diversos sectores al reconocimiento de la justicia ambiental para reducir las desigualdades a las que se someten las comunidades rurales, que son quienes soportan los efectos de la crisis ambiental. Por ello, las sentencias se ven, muchas veces, no como otorgamiento de derechos de la naturaleza sino como obligaciones para la administración pública, dado que es la que debe cumplir los mandatos, generar las sinergias con los actores involucrados y así atenuar las diferencias que dificultan la apropiación del nuevo enfoque de derechos.

CONCLUSIONES

La administración pública no ha respondido correctamente a los retos de las providencias como queda evidenciado, por ejemplo, en la falta de modernización de la capacidad institucional para responder a los desafíos en la garantía de los derechos de la naturaleza: las herramientas legales y de gestión son insuficientes y la articulación interinstitucional entre entidades involucradas ha sido deficiente. La jurisprudencia constitucional y ordinaria creó una divergencia en la visión antropocéntrica que se tenía de la naturaleza, introduciendo al país en un reconocimiento judicial de sus derechos, carente en el constitucionalismo colombiano actual. Para lograr consolidar este paradigma, la constitución y la legislación deben armonizarse con los nuevos preceptos jurídicos, como la corriente del nuevo constitucionalismo latinoamericano, que se ha desarrollado en las sentencias analizadas.

Las sentencias judiciales alimentan un marco teórico-jurídico que actualmente no ha logrado transformar las realidades en las que viven las comunidades, persistiendo la crisis ambiental por deforestación, contaminación de ríos y afluentes y minería ilegal. Esto muestra que, en este lapso, desafortunadamente, las providencias han aportado principalmente como acto simbólico. Es por ello que la administración pública está llamada a materializar estas expectativas por medio

de su campo disciplinar, estableciendo acciones concretas de política pública en materia de derechos ambientales.

Los derechos ambientales no solamente deben provenir de una orden judicial. Por el contrario, deben ser parte de una concepción holística que se integre al pensamiento político de las autoridades, de los funcionarios y de la ciudadanía en general, con el fin de lograr una apropiación amplia del concepto de reconocimiento de los derechos de la naturaleza en una sociedad que se está transformando. Además, el enfoque de justicia ambiental, aplicado a los diferentes instrumentos de gestión, puede facilitar el desarrollo de acciones por parte de la administración pública, para vincular a las comunidades rurales en la toma de decisiones frente a la crisis social, económica y ambiental en sus territorios.

A pesar de la buena disposición de la justicia colombiana a forzar a la institucionalidad a intervenir en los conflictos socioambientales del país, es menester reconocer que apenas es un primer paso deficiente. Por el contrario, los esfuerzos administrativos aplicados al territorio deben tener un horizonte temporal amplio, continuo, de seguimiento y evaluación. Por último, para consolidarse institucionalmente y materializar los derechos de la naturaleza en los territorios, el gobierno nacional y los gobiernos locales deben propender por la debida destinación de recursos económicos, técnicos y humanos en los diferentes planes, programas y proyectos y posicionar en la agenda pública la protección, difusión y garantía de estos derechos para que haya una apropiación y articulación entre el Estado y la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre. <https://bitly.ws/PAiQ>
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991). Constitución política de Colombia Gaceta Constitucional No. 116.
- Asamblea Nacional & Constituyente Brasil. (1988). Constitución Política de la República Federativa del Brasil, 1988. <https://bitly.ws/Wt3P>
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2010). Ley No.071 Derechos de la Madre Tierra. <https://bitly.ws/WtjM>
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2012). Ley No.300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para el Buen Vivir. <https://bitly.ws/WtkM>
- Benavides-Ordóñez, J. (2016). Neoconstitucionalismo, nuevo constitucionalismo latinoamericano y procesos constituyentes en la región andina. *Ius Humani. Law Journal*, 5, 173–188. <https://doi.org/10.31207/IH.V5I0.99>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2018). Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. <https://bitly.ws/Wt87>

- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993 [Ley 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 [DO: 41146]. <https://bitly.ws/Wt8w>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. (2020). Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques [Documento CONPES 4021].
- Contraloría General de la República. (2022). Informe de auditoría de cumplimiento: Cumplimiento de las sentencias T-622 de 2016 y T-445 de 2016 en relación con la protección del río Atrato [Informe en formato electrónico]. <https://bitly.ws/Wt9i>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-622 de 2016. <https://bitly.ws/Vrf2>
- Corte Suprema de Justicia. (2018). Sentencia STC 4360 de 2018. <https://bitly.ws/Wtbv>
- Cubides-Cárdenas, J., Navas-Camargo, F., & Montes-González, L. (2021). El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (NCL). *Direitos Democráticos & Estado Moderno*, 2, 03–14. <https://doi.org/10.23925/ddem.v0i2.54285>
- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, & Visión Amazonía. (2020). MOTRA. Modelo de Ordenamiento Territorial Regional para la Amazonía Colombiana. <https://bitly.ws/Wtcn>
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). Informe del estado de avance del Ordenamiento Territorial en Colombia 2018-2021 (Report No. 57(6)).
- Díaz, K., Parra, C., & Novoa, E. (2021). CONPES sobre deforestación, ¿uno más para el archivo? Asociación, Ambiente y Sociedad.
- Faundes, J. (2022). Claves del proceso constituyente chileno (2019-2022), a la luz de la participación política de los pueblos indígenas. *Cuhso*, 32(2), 2016-234. <https://bitly.ws/Wtdc>
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible. (2022). Seguimiento a la pérdida de bosques y cambio de cobertura en el arco de deforestación en la Amazonía Colombiana (abril 2021-marzo 2022) (Report No. 3–3).
- García, M. (Ed.). (2020). Reconocimiento de la naturaleza y de sus componentes como sujetos de derechos. Universidad Externado de Colombia.
- Greene, N. (2022). Los Derechos de la Naturaleza en la Corte Constitucional del Ecuador. In Observatorio Jurídico de Derechos de la Naturaleza (Ed.), *Vademécum Jurídico Sobre Los Derechos de la Naturaleza* (Vol. 1, pp. 4–9). <https://bitly.ws/WteF>
- Gobernación del Chocó. (2020). Plan de Desarrollo “Chocó, corazón del pacífico que sueña y avanza” 2020-2023. <https://bitly.ws/WteP>
- Gudynas, E. (2015). Derechos de la Naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales (43). <https://bitly.ws/Wtfd>

- Iacovino, A. (2020). Constitucionalismo ecológico en América Latina: de los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza. *Cultura Latinoamericana*, 31(1), 266–320. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.14718/CulturaLatinoam.2020.31.1.12>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM. (2022). *Boletín de Detección Temprana de Deforestación: Tercer Trimestre julio - septiembre 2022* (No. 32). [Documento en línea]. <https://bitly.ws/WtgU>
- Lascarro-Castellar, C. (2012). De la Hegemonía (Neo) Constitucional a la Estrategia del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. *Jurídicas*, 9(1), 58–69.
- Lascarro-Castellar, D., & Mejía-Turizo, J. (2019). Nuevo constitucionalismo en Latinoamérica: Perspectivas epistemológicas. *Revista de la Facultad de Derecho*, 46(126), 24–48. <https://doi.org/10.22187/RFD2019N46A6>
- Lloredo- Alix, L. (2023). Los Derechos de la naturaleza: Un enfoque anticapitalista, post-humanista y decolonial. *Oñati Socio-Legal Series*, 13(1), 1003–1035. <https://doi.org/https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1386>
- Mesa, G. (2019). Derechos ambientales en perspectiva de integralidad: concepto y fundamento de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el “Estado Ambiental de Derecho”. [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Plan de Acción para reducir la deforestación y hacer frente a los efectos del cambio climático en la Amazonía colombiana*. *Revista AVINA*, 12(1789), 40.
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). *Tercera orden de la Sentencia STC 4360 de 2018 Amazonía sujeto de derechos*.
- Pinto-Calaça, I., Cerneiro-de Freitas, P., Da Silva, S., & Maluf, F. (2018). La naturaleza como sujeto de derechos: análisis bioético de las Constituciones de Ecuador y Bolivia. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 18(34–1), 155–171. <https://doi.org/10.18359/rlbi.3030>
- Presidente de la República de Colombia. (2018). *Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Departamento del Chocó* [Decreto 749 de 2018]. *Diario Oficial [D.O.]*, 50581. <https://bitly.ws/Vrh9>
- Ramírez, S., Galindo, M., & Contreras, C. (2016). Justicia ambiental. Entre la utopía y la realidad social [Environmental justice. Between utopia and social reality]. *Espacios Públicos*, 19(41), 28–45.
- Sánchez, D. (2023). El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos: Una oportunidad para repensar la planeación del ordenamiento territorial como función administrativa. *Revista Derecho del Estado*, 54, 87–131. <https://doi.org/10.18601/01229893.n54.04>