

Bogotá, D.C., 25 de mayo de 2021

Honorable Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Corte Constitucional

Ciudad

E.S.D.

ASUNTO: Concepto técnico sobre el estado de salud de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana y las alternativas para la protección de los ríos amazónicos desde la experiencia de la sentencia STC-4360 de 2018.

Accionantes: Fabio Valencia Vanegas y otros.

Accionados: Presidencia de la República y otros.

RADICADO:T-7.983.171.

Mauricio Ariel Albarracín Caballero, Paulo Ilich Bacca, Diana Alejandra Quigua González, Carlos Eduardo Olaya Díaz, Mariluz Barragán González y Jesús David Medina Carreño, subdirector e investigadores del Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), identificados como aparece al pie de nuestras firmas, y dentro del término otorgado por la Corte Constitucional (en adelante Corte), a continuación, **presentamos el concepto técnico o *Amicus Curiae* dentro de la acción de tutela con radicado T-7.983.171** interpuesta por la Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití, Amazonas (Acima), la Asociación de Capitanes Indígenas de Yaigojé Bajo Apaporis (Aciya), la Asociación de Comunidades Indígenas de Yaigojé Apaporis, Vaupés (Acivaya), la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del Río Pirá Paraná (Acaipi) y la Asociación de Autoridades Indígenas de la Zona del Río Tique (Aatizot), que busca la protección del territorio, la salud, la vida, a la subsistencia, la autodeterminación, la integridad étnica, cultural y social, la seguridad alimentaria, la seguridad personal y colectiva, y el ambiente sano de los 30 pueblos indígenas del gran macroterritorio del Yuruparí ubicado entre las cuencas de los ríos Vaupés y Caquetá, en el noroeste amazónico.

Este concepto técnico tiene como objetivo informar a la Corte sobre el estado de salud de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana, a partir del seguimiento realizado en el año 2020 por parte Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), SINERGIAS, Amazon Conservation Team Colombia, Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública -MASP-Facultad de Derecho - Universidad de los Andes, Fundación GAIA -Amazonas y DEJUSTICIA en el marco de la pandemia de la COVID-19. Este seguimiento se realizó con el fin de solicitar una audiencia temática a la Comisión Interamericana de Derechos para poner en conocimiento las graves vulneraciones a los derechos humanos que viven los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana en la pandemia como resultado de la debilidad del sistema de salud. Para la solicitud se contó con entrevistas a líderes indígenas, familiares de fallecidos por causa del virus, documentos de la Defensoría del Pueblo, informes sobre personas con síntomas de COVID-19 de las organizaciones indígenas, la acción de tutela interpuesta por la OPIAC, indicadores de Análisis de la Situación de Salud del Ministerio de Salud, los datos de mortalidad del Instituto Nacional de Salud y los inventarios de los estados de los puestos de salud elaborado por las organizaciones indígenas .

En el seguimiento pudimos evidenciar que el impacto del virus en las comunidades indígenas está relacionado con las deficiencias estructurales de disponibilidad, accesibilidad, calidad del servicio de salud y la ausencia de diálogo intercultural para el fortalecimiento de los sistemas de salud y gobierno propio, lo cual amenaza la vida y la pervivencia de los pueblos indígenas. Además, propondremos algunas recomendaciones desde nuestra experiencia en el seguimiento a la sentencia STC-4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, que podrían ser útiles en el diseño de las órdenes de un eventual fallo a favor de las autoridades indígenas accionantes.

En este sentido, el concepto estará dividido en dos partes: en la primera parte, se hará un análisis de la situación de salud de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana conectando sus falencias estructurales con la pandemia de la COVID19; en la segunda parte se presentarán algunas alternativas para la protección de los ríos Amazónicos desde la experiencia de nuestra organización en el trámite e implementación de la sentencia STC-4360 de 2018.

1. Situación actual de salud de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana en la pandemia de la COVID-19 y los obstáculos que presenta el acceso al derecho a la salud

En esta primera parte abordaremos cuatro temas sobre las afectaciones a la salud de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana durante la pandemia de COVID-19. En la primera

describiremos evidencia cuantitativa sobre lo que ha implicado la desigualdad y la discriminación estructural para la salud de los pueblos indígenas; la segunda y la tercera parte estarán dedicadas a abordar los problemas de acceso a la información y atención en salud para los pueblos indígenas de esta región; finalmente, en la cuarta parte presentaremos algunas consideraciones sobre los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

1.3. La salud indígena durante la pandemia

Al comparar indicadores nacionales de incidencia, mortalidad, casos activos y letalidad por COVID-19, usando los datos del INS¹, se observó que los seis departamentos amazónicos colombianos ocuparon con mucha frecuencia las 5 primeras posiciones para varios de los indicadores arriba mencionados, los cuales presentaron un rápido aumento para la región desde el registro del primer caso en Leticia y superaron la media nacional durante varias semanas. Por su parte, la mortalidad se comportó de manera similar y para el 19 de mayo de 2020 llegó a superar en 49,7 veces el promedio nacional. El primer departamento de la Amazonía colombiana afectado fue el Amazonas, cuyo brote generó tal afectación que a 5 de enero de 2021 siguió siendo la entidad territorial con mayor mortalidad por millón de habitantes en el país y el tercero con la mayor incidencia acumulada, a pesar del evidente subregistro de casos. Las afectaciones por mortalidad se concentraron luego en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Vaupés, Guainía y Guaviare respectivamente.

Por otro lado, en términos demográficos, la proporción de personas mayores de 50 años que han fallecido en Amazonas es 1,99 veces mayor al resto del país (1.99 veces para las mujeres y 1.89 para los hombres), con diferencias de hasta 7,4 veces en comparación con otros grupos de edad y sexo. Estas muertes tienen un impacto importante en la pervivencia cultural de los pueblos amazónicos, siendo los mayores y mayores quienes conocen, ejercen y transmiten los saberes ancestrales.

¹ Ministerio de Salud y Protección Social. Análisis de Situación en Salud, Colombia 2019. Dirección de Epidemiología y Demografía. Disponible en: : <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-2019-colombia.pdf>; Capacidad instalada. Disponible en: <https://minsalud.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/1de89936b24449edb77e162d485ed5d9> (accedido 28 de agosto 2020); Así Vamos en Salud: <https://www.asivamosensalud.org/indicadores/estado-de-salud>. Accedido 10 de septiembre de 2020

Entre otros indicadores básicos de salud² que corroboran el estado de abandono de este territorio se destacan los siguientes:

(1) La cobertura de afiliación al sistema de salud en Guaviare y Vaupés es 0,7 veces inferior al promedio nacional, el número de camas de UCI por 100 mil habitantes y la densidad de médicos por 10 mil habitantes son inferiores por 0,5 de la media colombiana y las coberturas de vacunación están por debajo de las cifras nacionales en la mayoría de estos departamentos.

(2) La proporción de población con NBI supera en Vaupés hasta en 4,9 veces el promedio nacional y la mortalidad en menores de 5 años en Guainía hasta 4,21 veces.

(3) Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición³, la Orinoquía y Amazonía tienen la mayor prevalencia de retraso en el crecimiento de los niños y niñas menores de 5 años y una de las mayores proporciones de población con exceso de peso, sobrepeso y obesidad; al igual que la mayor prevalencia de anemia y de doble carga nutricional⁴.

Todas estas diferencias fueron identificadas antes de la llegada de la COVID-19 a la región y reflejan décadas de inequidades, desatención, falta de acceso a los servicios fundamentales y, en consecuencia, resultados en salud intolerables. En consecuencia, estos análisis evidencian la relación entre los resultados de salud de la COVID-19, el territorio, la pobreza y la pertenencia étnica. Así, queda en evidencia la deuda histórica que el país tiene con las regiones más pobres y étnicamente más diversas de Colombia. La COVID-19 es simplemente un evento más que demuestra y agrava las problemáticas estructurales de desigualdad y discriminación que amenazan la supervivencia de los pueblos indígenas.

1.2. Acceso a la información en salud de los pueblos indígenas amazónicos en Colombia

Desde comienzos de la pandemia las autoridades indígenas reportaron la falta de información sobre el virus. Según Mauricio Quintero, coordinador del Centro de Producción Radiofónica (CPR) de la Universidad Nacional - Sede Amazonía y editor de El Canto del Tucán, la información que llegaba a Leticia estaba enfocada en recomendaciones para habitantes de las

² En tablas anexas se muestran 49 indicadores de desarrollo, cobertura de aseguramiento en salud, mortalidad y capacidad instalada de los servicios de salud comparativos entre los departamentos del país y Bogotá DC (archivo Excel "Indicadores ASIS 2019" hoja "Ind_mort_capacidadinst_dpto").

³ Ministerio de Salud y Protección Social (2015). Encuesta Nacional de Salud. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/ensin-colombia-2018.pdf>

⁴ Ibidem.

zonas urbanas, sin información pertinente para los contextos rurales⁵. Hasta el 17 de septiembre de 2020, seis meses después de la llegada de la pandemia a la región, el Cabildo Indígena *Chosaro Korebaju Pai* ubicado en las afueras de la zona urbana de Florencia, Caquetá, aún reportaba tener muy poca información confiable y un amplio desconocimiento sobre cómo cuidarse y actuar.

Uno de los mayores obstáculos que ha impedido el seguimiento a los casos de la población indígena en la Amazonía ha sido la falta de información desagregada. Al inicio de la pandemia, el Ministerio de Salud y Protección Social en sus informes mostraba datos generales de la población étnica del país, en los que englobaba en una misma estadística a todos los pueblos indígenas, olvidando que en estos hay gran variedad de pueblos y que las afectaciones a la salud tienen efectos diferenciados para cada pueblo, a causa de la variedad de condiciones demográficas y socioculturales⁶. Como resultado, la información que de manera oficiosa ha suministrado el Estado es insuficiente a la hora de aproximarse a la vulneración del derecho a la salud de los pueblos indígenas de la Amazonía. Sólo después de un proceso de incidencia por parte de organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales⁷, el INS empezó a incluir la variable étnica en las estadísticas que se estaban produciendo; incluso después de hacerlo, los enlaces de salud de la OPIAC reportan haber identificado errores en los datos, vacíos estadísticos y un subregistro de los casos.

1.3. Falta de capacidad del sistema de salud para brindar servicios de salud culturalmente adecuados y con enfoque diferencial

Como se mencionó, gran parte de la situación actual de salud en la Amazonía es el resultado de la precariedad en infraestructura sanitaria, del limitado acceso a servicios públicos y de comunicación, y el escaso equipamiento médico. En toda la región no se cuenta con ningún hospital nivel III y hay menos de cinco hospitales nivel II; el sistema de salud regional está

⁵ Jaimes, Juliana. (2020) El canto del tucán que llevó al Amazonas noticias del coronavirus. El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/el-canto-del-tucan-que-llevo-al-amazonas-noticias-del-coronavirus/>

⁶ El gobierno ha presentado informes epidemiológicos indígenas (MinSalud, 2010), informes sobre perfiles sociales y demográficos (MinSalud, 2017) e informes sobre la salud y desigualdades que afectan a las comunidades étnicas. No obstante, en ninguno de estos se presentan información desagregada por población indígenas que permita entender el grado de afectación que vive cada comunidad a causa de las barreras de acceso al derecho a la salud

⁷ Solicitud de audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OPIAC, SINERGIAS, DEJUSTICIA, Amazon Conservation Team Colombia, Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública - MASP-Facultad de Derecho - Universidad de los Andes y Fundación GAIA -Amazonas. Enero 7 de 2021

compuesto por cerca de 32 Centros de Salud y más de 144 Puestos de Salud adscritos a Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) que funcionan en condiciones precarias y de desabastecimiento.

8

Adicionalmente, debido a las grandes distancias que separan a los centros poblados el acceso a centros de salud es limitado. Algunas comunidades cuentan con puestos de salud comunitarios administrados por un promotor de salud. Estos puestos son la primera línea de atención de salud occidental con la que cuentan las comunidades que habitan en los territorios más alejados. En el departamento del Amazonas hay alrededor de 177 comunidades indígenas y sólo 42 tienen puestos de salud, como lo identificó ACT en su estudio de la situación de respuesta a la COVID-19. Así mismo, hay puestos de salud sin promotores a cargo, no todos los puestos de salud son funcionales, así como tampoco todos los promotores cuentan con un puesto de salud o contratación continua a lo largo del año. Del total de 42 puestos de salud comunitarios se identificó que el 69% tiene una infraestructura deficiente y se encuentran en completo estado de deterioro y desabastecimiento. De los 29 puestos de salud comunitarios que se encuentran en territorios indígenas alejados, solo el 24% cuenta con promotor y su infraestructura está en buen estado. El 100% de estos puestos reportaron desabastecimiento de medicamentos e insumos en medio de la pandemia.⁹

Sumado a todo lo anterior, la prestación de servicios de salud mental en la Amazonía es insuficiente, inadecuada e inoportuna, pues la respuesta estatal ha sido realizar intervenciones cortoplacistas y esporádicas. Los servicios están basados en conceptos occidentales que no reconocen la sabiduría ancestral inherente a estos pueblos, las problemáticas del territorio ni las diferentes formas de entender la salud mental¹⁰. Esto es preocupante teniendo en cuenta que el suicidio es una de las principales causas de muerte en la región, especialmente en Vaupés que registra la tasa más alta (37,84, comparada con la media nacional de 5,76)¹¹. Diferentes

⁸ Ibidem

⁹ Solicitud de audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OPIAC, SINERGIAS, DEJUSTICIA, Amazon Conservation Team Colombia, Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública - MASP-Facultad de Derecho - Universidad de los Andes y Fundación GAIA -Amazonas. Enero 7 de 2021

¹⁰ Sinergias. Informe sobre resultados de la implementación de las estrategias de validación de las orientaciones y acciones de prevención con las comunidades priorizadas. Contrato Interadministrativo N°01014942019, sobre la formulación de orientaciones dirigidas hacia la prevención del suicidio de niños, niñas y adolescentes indígenas de las comunidades indígenas priorizadas de Amazonas, Vaupés y Guainía. Colombia, 2019.

¹¹ Así vamos en Salud, 2018. Disponible en: <https://www.asivamosensalud.org/indicadores/estado-de-salud>. Accedido 10 de septiembre de 2020.

trabajos destacan que estas conductas suicidas resultan de factores como el desarraigo cultural que experimentan los y las jóvenes en el sistema educativo, violencias basadas en género, dificultades en las relaciones afectivas y emocionales, imposibilidad de vislumbrar expectativas laborales y proyectos de vida de largo plazo, presiones por parte de la sociedad occidental¹² y abuso de alcohol y sustancias psicoactivas, entre otras¹³.

Con la llegada de la pandemia, la problemática de la salud mental se ha agravado. Varios líderes y lideresas advierten del aumento de la violencia intrafamiliar. Igualmente, las numerosas muertes de las figuras de autoridad han afectado la armonía comunitaria e individual. John Jairo Chota, curaca indígena de la zona rural de Leticia, advierte sobre el aumento del riesgo de suicidios en su comunidad. Y Juan Alberto Sánchez, coordinador de salud de la OPIAC, afirma que no se da un acompañamiento por parte de las autoridades de salud a las familias que han perdido seres queridos¹⁴.

1.4. Pueblos en aislamiento

Los pueblos en aislamiento son “*aquellos pueblos o segmentos de pueblos indígenas que, en ejercicio de su autodeterminación, se mantienen en aislamiento y evitan contacto permanente o regular con personas ajenas a su grupo, o con el resto de la sociedad.*” (Artículo 2.5.2.2.1.4 del Decreto 1232 de 2018). Para estos pueblos, el contacto tiene efectos devastadores para su pervivencia física y cultural, dado que generalmente involucra choque cultural, el advenimiento de enfermedades desconocidas, la violencia y la pérdida del territorio¹⁵. El mayor riesgo asociado con el contacto inicial es la propagación de enfermedades ajenas a los pueblos,

¹² Martínez Silva, P. A., Dallos Arenales, M. I., Prada, A. M., Rodríguez Van der Hammen, M. C., Mendoza Galvis, N. (2018). Un modelo explicativo de la conducta suicida de los pueblos indígenas del departamento del Vaupés, Colombia. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 49(3), 170–177. <https://doi.org/10.1016/j.rcp.2018.07.005>

¹³ León Castiblanco, V. A. (2018). Percepciones sobre el manejo de bebidas nativas y foráneas entre la Gente de Centro del resguardo Tikuna-Uitoto del Trapecio Amazónico Colombiano. Universidad Nacional de Colombia, Sede Leticia.

¹⁴ Solicitud de audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OPIAC, SINERGIAS, DEJUSTICIA, Amazon Conservation Team Colombia, Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública - MASP-Facultad de Derecho - Universidad de los Andes y Fundación GAIA -Amazonas. Enero 7 de 2021

¹⁵ Arisi, B. M. (2010). Matis y Korubo, contacto y pueblos aislados: narrativas nativas y etnografía en la Amazonia brasileña. *Mundo amazónico*, 1, 41-64; Cabodevilla, Miguel Angel; Randy Smith; and Alex Rivas Toledo. "Tiempos de guerra : waorani contra taromenane." (2004). https://digitalrepository.unm.edu/abya_yala/450; Berraondo, M., & Cabodevilla, A. (2005). Pueblos no contactados ante el reto de los Derechos Humanos: Un camino de esperanza para los Tagaeri y Taromenani; Brackelaire, V. (2006). Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela). *Diagnóstico regional para facilitar estrategias de protección V. Brackelaire, Brasilia, DF, 69p*; López, M. B. (2005).

para las cuales no han adquirido defensas inmunológicas, situación que ha vuelto a quedar en evidencia en el curso de la pandemia con el creciente número de contagiados de la COVID-19 en la Amazonía.

El marco normativo cuenta con una serie de mecanismos que advierten que no es posible hacer intervenciones directas de salud en los pueblos indígenas en aislamiento. Las acciones deben estar orientadas a dar seguimiento a la salud de todos los actores que viven cerca de los territorios habitados por los pueblos indígenas aislados y generar, entre otros, “cordones de protección sanitaria”. Sin embargo, estas medidas no han sido implementadas durante la pandemia, lo cual pone en riesgo la supervivencia de los pueblos en aislamiento.

La situación se ve agravada por la ausencia de profesionales de la salud en la zona de frontera y por: (i) las presiones ejercidas en los territorios de pueblos indígenas aislados por grupos armados ilegales, narcotraficantes y mineros, sobre todo las cuencas de los ríos Puré, Caquetá, Apaporis y Putumayo en la frontera con Brasil, (ii) los casos de contagio reportados en las áreas no municipalizadas de La Pedrera y Tarapacá y (iii) la deficiente infraestructura y capacidad de respuesta del servicio de salud en estas áreas no municipalizadas, lo que imposibilita realizar los cordones de protección sanitaria.

2. Alternativas para la protección de los ríos amazónicos desde la experiencia de la sentencia STC-4360 de 2018

Las autoridades indígenas del macroterritorio del Yuruparí están solicitando el amparo de la Corte para frenar un problema de enorme complejidad: la contaminación de ríos amazónicos por la minería ilegal. En este contexto, los efectos de la minería ilegal involucran a muchos actores (tanto responsables como víctimas); y se trata de un fenómeno social sostenido por motores diversos (demanda de oro, actores ilegales, pobreza, ausencia de alternativas económicas, debilidad estatal etc.)¹⁶. Además, la acción del Estado colombiano para enfrentar este fenómeno ha estado bloqueada por más de veinte años, como lo demuestran los demandantes con los registros de denuncias y acciones judiciales que han tomado para alertar

¹⁶ Sinchi (2019). *Minería: Impactos sociales en la Amazonia*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi.

sobre la afectación a sus derechos. Por esta razón, si la Corte acepta los argumentos de los accionantes, deberá expedir una sentencia de tutela estructural¹⁷.

Es importante mencionar que los accionantes son conscientes de este asunto y, en consecuencia, en sus solicitudes reclaman la adopción de varios planes gubernamentales para desbloquear la acción del Estado. De tal manera, las autoridades podrían construir una política pública que comprenda varias acciones que a su vez se ajusten y corrijan conforme a las complejidades del problema y a las necesidades de los pueblos indígenas. Consideramos que este es un enfoque adecuado para enfrentar la contaminación de los ríos amazónicos, puesto que, al igual que otros casos de sentencias estructurales, no hay soluciones claras y definitivas para el problema que se enfrenta, por lo que los Tribunales deben adoptar decisiones que les permitan evaluar y seguir la ejecución de un gran número de medidas de política públicas¹⁸.

Recientemente ha habido otros casos similares de sentencias ambientales estructurales que se encuentran en etapa de implementación de las que pueden extraerse alternativas para mejorar la atención al problema de la minería ilegal en el macro territorio Yuruparí. En este aparte proponemos dos recomendaciones, teniendo en cuenta nuestra experiencia en el trámite y la implementación de la sentencia STC-4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia¹⁹: 1) Establecer desde el inicio un mecanismo participativo para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de estos planes. 2) Unificar, en la medida de lo posible, los planes como componentes de uno o pocos instrumentos, para evitar la falta de operatividad institucional por la saturación de tareas e instrumentos que deben diseñarse. A continuación, detallamos nuestra experiencia y justificamos nuestras sugerencias respecto a las órdenes

2.1. La STC-4360 de 2018 y sus problemas de implementación

¹⁷ Ver Gutiérrez Beltrán, A. M. (2016). *El amparo estructural de los derechos*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Tesis doctoral en derecho. En sus palabras textuales:

“(i) por el gran número de personas cuyos derechos son objeto de protección judicial; (ii) por la causa generadora de la violación de los derechos, que suele consistir en el acaecimiento de un bloqueo institucional; (iii) por la complejidad de las órdenes emitidas en la sentencia y, finalmente; (iv) porque, en los casos más representativos de este tipo de decisiones, la aprobación de la sentencia en vez de dar por concluido el proceso judicial da inicio a una fase subsiguiente durante la cual se evalúa el cumplimiento de las órdenes impartidas”.

¹⁸ Ver Gutiérrez Beltrán, A. M. (2016). *Ibidem*; Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2015). *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

¹⁹ La sentencia es el resultado de una acción de tutela en la que 25 jóvenes, apoyados por Dejusticia, demandaron al Estado colombiano, alegando que las enormes cifras de deforestación en la Amazonía estaban afectando sus derechos a la vida, la salud y un ambiente sano, por la consecuencia que tiene y tendrá dicho fenómeno sobre el clima global. En la sentencia la Corte Suprema de Justicia le da la razón a los accionantes y establece que el Estado debe frenar la deforestación en esta región. Ver Dejusticia (2021). Tutela de cambio climático. Obtenido en: [Tutela Cambio Climatico Colombia | Dejusticia](#)

La sentencia STC-4360 de 2018 abordó el problema de las enormes tasas de deforestación, también, en la región Amazónica. En este caso, así como lo solicitan los accionantes para el macroterritorio Yuruparí, las órdenes están orientadas a destrabar un bloqueo institucional para detener un fenómeno que afecta a un gran número de personas, con órdenes complejas dirigidas a destrabar un bloqueo institucional.

En esta sentencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia ordenó la elaboración de cuatro tipos de planes para frenar la deforestación Amazónica: un plan de acción de nivel ministerial (**orden primera**), un Pacto Intergeneracional (**orden segunda**), planes de acción y planes de ordenamiento actualizados a nivel municipal (**orden tercera**), y planes de acción de las Corporaciones Autónomas (**orden cuarta**). Además, en su última orden, la Corte Suprema estableció que se incrementarán las acciones para controlar la deforestación (**orden quinta**), mientras aquellos planes se diseñan e implementan.

Tres años después, la sentencia tiene varios problemas de implementación. Así por mencionar los más importantes: (1) Las cifras muestran que la deforestación Amazónica sigue su curso con cifras demasiado altas²⁰. (2) Algunas de las medidas ejecutadas por el gobierno han sido fuertemente cuestionadas por organizaciones sociales locales por afectar sus derechos (el caso de los operativos militares contra la deforestación de la Campaña Artemisa)²¹. (3) Aún no han sido elaborados los planes de nivel ministerial y hay muchos atrasos en el diseño e implementación del resto de instrumentos. Esto fue constatado por el Tribunal Superior de

²⁰ Según el IDEAM, la deforestación amazónica disminuyó de 144.000 ha. en 2017 a 98.256 ha. en 2019. Ver IDEAM (2020). *Resultados del monitoreo de deforestación 2019*. Obtenido en: [PRESENTACION DEFORESTACION 2019 \(julio 9\) \(andi.com.co\)](#). Sin embargo, aún no contamos con el informe anual de 2020. Según la plataforma Global Forest Watch, durante dicho año, la deforestación incrementó en la amazonía colombiana aproximadamente 55.000 ha. (según sus microdatos), ver en Global Forest Watch (2021). *Colombia*. Obtenido en: [Global Deforestation Rates & Statistics by Country | GFW \(globalforestwatch.org\)](#)

²¹ Ver: Ramírez, B. (1 de marzo de 2020). En la Amazonía, el campesino no odia la selva. Obtenido de verdadabierta.com: <https://verdadabierta.com/en-la-amazonia-el-campesino-no-odia-la-selva/> ; Dejusticia. Febrero 25 de 2020. Campaña Artemisa en Serranía de La Macarena no puede atropellar los derechos del campesinado. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/campana-artemisa-enserrania-de-la-macarena-no-puede-atropellar-los-derechos-de-campesinos/> ; Comisión Colombiana de Juristas. 22 de febrero de 2020. Acción Urgente. Organizaciones sociales y de derechos humanos rechazan atropellos de la fuerza pública a campesinos moradores del Parque Nacional Natural Tinigua. Disponible en: <https://www.coljuristas.org/nuestro-quehacer/item.php?id=282> ; Comisión Colombiana de Juristas. 2019. Arrasar y desplazar para conservar. Informe de la comisión de verificación sobre los hechos ocurridos el pasado 25 de abril en Cachicamo, San José del Guaviare, en el marco del lanzamiento de la campaña Artemisa. Disponible en: <https://www.coljuristas.org/nuestro-quehacer/item.php?id=213> ; El Espectador. 19 de octubre de 2019. Operativo militar contra la deforestación en la Amazonía levante ampolla. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/operativo-militar-contra-ladeforestacion-en-la-amazonia-levanta-ampolla-articulo-886853> ; Rubiano, M. P. & Calle, H. 3 de noviembre de 2018. Las preguntas incómodas por el “Operativo Picachos”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/las-preguntas-incomodas-por-eloperativo-picachos-articulo-821798> .

Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada de Restitución de Tierras (segunda instancia) en 12 audiencias de seguimiento celebradas entre septiembre y noviembre de 2020, en las que requirió informes de cumplimiento a más de 90 entidades estatales²².

En estas audiencias, a las cuales asistimos, fue evidente que muchos de los problemas de implementación de la sentencia STC-4360 se debían a las fallas de gestión y coordinación entre las entidades entre sí para elaborar los planes²³. Así, por ejemplo, a pesar de que las entidades que comparecieron mostraban grandes listas de acciones realizadas, la Presidencia no tenía ningún funcionario encargado específicamente para la ejecución de la sentencia, no existía aún un plan actualizado para elaborar los planes ministeriales, algunas autoridades (de nivel nacional y municipal) no comparecieron a presentar sus informes de cumplimiento, existe una multiplicidad de planes además de los exigidos por la sentencia que no están articulados, entre otros²⁴.

Además, no fue posible evaluar la eficacia de las acciones que fueron realizadas durante estas audiencias, porque, primero, el sistema de monitoreo de bosques no cuenta con herramientas para medir el impacto de medidas específicas sobre los bosques y, segundo, porque las entidades no presentaron sus propios estudios. Sin esto, no es posible evaluar si las autoridades están cumpliendo con frenar la deforestación, mucho menos en qué grado, puesto que no conocemos cuál es el impacto de su acción sobre los bosques²⁵.

Al constatar estos problemas, el Tribunal estableció nuevas órdenes en un Auto de Seguimiento del 18 de diciembre de 2020, para ajustar la implementación de la sentencia. El Tribunal creó dos mesas técnicas: una *de implementación*, para coordinar a las entidades responsables de la ejecución de la sentencia; y una *de seguimiento*, para apoyar al Tribunal en la evaluación del cumplimiento de las órdenes con la ayuda de un Panel de Expertos, y en su interlocución con actores sociales interesados en el caso²⁶. Actualmente, estas mesas, de las cuales también

²² Ver Tribunal Superior de Bogotá, sala Civil de Decisión Especializada de Restitución de Tierras (2020). Auto de seguimiento del 18 de diciembre de 2020. M.P. Jorge Eliécer Moya Vargas.

²³ Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas & Clínica de Medio Ambiente y Desarrollo (2020). Informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia del grupo de 25 niños, niñas y jóvenes accionantes; y de las organizaciones de la sociedad civil Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia-, Comisión Colombiana de Juristas - CCJ- y Clínica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes -MASP.

²⁴ Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas & Clínica de Medio Ambiente y Desarrollo (2020). Ibidem.

²⁵ Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas & Clínica de Medio Ambiente y Desarrollo (2020). Ibidem.

²⁶ Ver Tribunal Superior de Bogotá, sala Civil de Decisión Especializada de Restitución de Tierras (2020). Ibidem.

participamos como representantes de los accionantes, se encuentran en proceso de instalación y consolidación.

Podría decirse que estos problemas son esperables al enfrentar asuntos estructurales. No hay soluciones definitivas y pueden surgir múltiples obstáculos en el camino de ejecutar las órdenes. Precisamente, esta es la razón de ser del proceso de seguimiento que está realizando el Tribunal de segunda instancia en el caso de deforestación, tal como ha ocurrido con otras sentencias estructurales. Sin embargo, algunos de estos problemas pueden preverse desde el diseño mismo de las órdenes de las sentencias estructurales e invitamos a la Corte a observar con cuidado el diseño de estos mecanismos para que sean conducentes a la protección de los derechos fundamentales y a la intervención efectiva de las políticas públicas. A continuación, defenderemos este punto usando como ejemplo la sentencia STC-4360: expondremos cómo pudo haberse previsto algunos problemas de implementación desde sus órdenes.

2.2. Planes y procesos de seguimiento en sentencias ambientales estructurales

Como expusimos en el aparte anterior, la sentencia STC-4360 ha tenido problemas de implementación por la coordinación deficiente de las entidades involucradas y por la ausencia de seguimiento. Como expondremos a continuación, estos son obstáculos que pueden enfrentarse desde el diseño mismo de las órdenes de las sentencias estructurales: los vacíos de información pueden enfrentarse con órdenes dirigidas a la producción de datos para el seguimiento de la sentencia y, además, se pueden establecer reglas para que la elaboración, implementación y seguimiento de planes no lleve a problemas de coordinación entre las autoridades encargadas.

Primero, en la sentencia STC-4360 no se tuvo en cuenta el vacío de información que existe en Colombia sobre el impacto de las medidas gubernamentales contra la deforestación. Es cierto que desde 2013 se ha venido consolidando en Colombia el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono -SMBYC- del IDEAM²⁷, que publica reportes semestrales y anuales sobre alertas y tasas de deforestación en el país, por regiones y por municipios. Este sistema fue el que permitió constatar que la destrucción de bosques se había incrementado a niveles sin precedentes desde 2016. Sin embargo, en esta plataforma de datos no se encuentran análisis de impacto de las medidas contra la deforestación. Así, los datos del sistema permiten verificar

²⁷ IDEAM (2021). Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. Obtenido en: [Sistema de Monitoreo de Bosque y Carbono \(ideam.gov.co\)](https://smbyc.ideam.gov.co)

cómo se comporta la transformación de bosques por jurisdicciones, pero el nivel en que están agregados los datos y la ausencia de indicadores de efectividad, no permiten verificar qué acciones están disminuyendo o aumentando efectivamente la transformación de bosques. En otras palabras, los datos disponibles permiten verificar la existencia y el comportamiento del problema pero no el desempeño de las acciones del Estado para enfrentarlo.

Sobre la contaminación de los ríos amazónicos es posible que exista un vacío similar. El Decreto 1323 de 2007 creó el Sistema de Información del Recurso Hídrico, SIRH, para integrar y estandarizar toda la información requerida para facilitar “*la gestión integral del recurso hídrico*”. En este sistema, que viene desarrollando el IDEAM, se registran los cuerpos hídricos, sus usuarios, concesiones de agua, y otros datos sobre el estado del recurso como su calidad. También cuentan con más de 800 estaciones hidrológicas que informan sobre datos relacionados con la oferta y demanda hídrica. Sin embargo, este sistema aún no cuenta con la capacidad de monitorear la calidad de los cuerpos hídricos a una escala temporal que permita verificar que las acciones de descontaminación están funcionando²⁸. Como muestra de esto, las autoridades indígenas del macroterritorio Yuruparí han tenido que usar fuentes independientes para constatar la presencia de mercurio en sus aguas y las afectaciones que estas han traído sobre sus cuerpos y territorios.

Para el caso de la STC-4360 de 2018, como no se contaba con datos de impacto, no fue posible encontrar los problemas de implementación de las órdenes sino hasta las audiencias de seguimiento de 2020. Para el Tribunal es difícil determinar si las entidades están cumpliendo o si los planes ordenados se están implementando de forma adecuada. Esto pudo haberse previsto, con una orden adicional que requiriera el establecimiento de sistemas de seguimiento al impacto de las medidas contra la deforestación.

Sería adecuado, por estas razones, y si la Corte falla a favor de los accionantes en este caso, verificar la capacidad que tienen las instituciones para hacerle seguimiento a la contaminación de los ríos amazónicos y, en consecuencia, la posibilidad de verificar la efectividad de las acciones que se realicen para enfrentarla.

Segundo, la sentencia STC-4360 no aclaró en sus consideraciones ni en sus órdenes la naturaleza de los planes que estaba ordenando. Aunque estableció algunos estándares para que

²⁸ Ver SIAC (2021). ¿Qué es el SIRH? Obtenido en: [¿Qué es el SIRH? - IDEAM \(siac.gov.co\)](http://www.siac.gov.co/que-es-el-sirh); IDEAM (2021). *Sistema de información del recurso hídrico*. Obtenido en: sirh.ideam.gov.co/Sirh/faces/observatorioSuperficiales.jspx

fueran elaborados participativamente y con ciertos tipos de medidas específicas no aclaró que relación tenían con los otros planes que ya se estaban implementando (excepto los planes de acción municipales que hacen parte de los POT municipales); de otra parte, tampoco señaló qué alcance debía tener sus contenidos (lineamientos de acción, medidas concretas, indicadores, etc.).

Por esta razón, ha habido dilaciones y problemas de articulación entre los procesos de elaboración de planes y la ejecución de acciones basadas en otros instrumentos ya existentes (no ordenados por la sentencia)²⁹. Por ejemplo, varios municipios han alegado que no tienen la capacidad para elaborar este tipo de planes. Las Corporaciones Autónomas, por su parte, se reunieron y acordaron un mismo formato de plan, sin embargo, el Tribunal considera que no tiene la capacidad para evaluar la idoneidad de estos instrumentos. Finalmente, el Ministerio de Ambiente se encuentra ejecutando un proceso participativo para elaborar una metodología de diseño de los planes ministeriales, sin embargo, aún no está claro qué tipo de contenido tendrán y, consecuentemente, ello deberá determinarse en su proceso de elaboración.

En este sentido, consideramos que es adecuado dejar cierta flexibilidad para que las autoridades tengan independencia al diseñar planes ordenados en sentencias estructurales. Sin embargo, si no se establecen ciertos estándares que permitan la articulación armónica de los planes ordenados con los instrumentos ya existentes y que faciliten su evaluación es posible que el seguimiento de la sentencia tenga retrasos en su ejecución, como por ejemplo plazos rígidos para su elaboración o reglas mínimas de contenido.

En su demanda las autoridades indígenas solicitan la elaboración de seis planes: 1) un plan de prevención y erradicación de minería ilegal, 2) un plan de fortalecimiento del conocimiento y prácticas ancestrales, 3) un plan de atención en salud con enfoque intercultural, 4) un plan de descontaminación y restauración ecológica, 5) un plan de fortalecimiento de sistemas alimentarios indígenas y 6) un plan integral de coordinación binacional Colombia-Brasil. Con esto, los accionantes identifican adecuadamente varios temas que el Estado debe atender para enfrentar de manera integral el problema de la contaminación del macroterritorio del Yuruparí: controlar el orden público y atacar la minería ilegal (dentro y fuera de las fronteras nacionales), atender las necesidades de los pueblos indígenas que habitan el macroterritorio, y la restaurar ecológica de los ríos. Sin embargo, es posible que estos planes tengan obstáculos en su diseño

²⁹ Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas & Clínica de Medio Ambiente y Desarrollo (2020). Ibidem.

e implementación porque, como lo vimos en el caso de la sentencia STC-4360, es posible que las autoridades tengan problemas de coordinación ante la enorme variedad de temas, instrumentos ya existentes y entidades que deben articular.

Sólo por poner un ejemplo: ¿Cómo se articularía el plan 4) con los planes de manejo de los Parques Naturales presentes en la macroterritorio del Yuriparí? ¿Cómo se articularía a la vez con los planes de ordenación y manejo de cuencas de las Corporaciones Autónomas Regionales y con los planes de vida de los pueblos indígenas? ¿Tendría el plan ordenado por la sentencia superior jerarquía a los demás? Este mismo tipo de dilemas surgirían en temas de salud, minería y fortalecimiento de los pueblos indígenas y es importante que la Corte observe estas interacciones para que la intervención judicial pueda ser armónica con las medidas de política pública existentes.

Para evitar estos dilemas sería útil establecer desde el principio reglas mínimas para la articulación entre planes existentes e intentar orientar la coordinación de las entidades estatales en su ejecución. Pueden considerarse al menos dos opciones. Primero, ordenar un solo plan que integre los diversos temas que se requieren atender para enfrentar integralmente la contaminación del macroterritorio del Yuruparí. Esto podría facilitar su seguimiento y la articulación de autoridades en torno a su ejecución, pues las labores de diseño, implementación y seguimiento se concentrarían en un sólo instrumento, y no en seis. Segundo, y esta fue una de las medidas utilizadas por el Tribunal de seguimiento en la sentencia STC-4360, ordenar de manera explícita que el gobierno designe a un funcionario encargado de coordinar a todas las instituciones e instrumentos que sean necesarios para cumplir con las órdenes.

CONCLUSIONES

Como se ha podido constatar, la pandemia de la COVID-19, devela una fuerte desigualdad de los pueblos indígenas de la Amazonía Colombia en materia de acceso a los servicios de salud que amenaza su pervivencia física y cultural. En este sentido, es necesario tomar medidas estructurales desde un enfoque intercultural, desde la libre autodeterminación y participación de los pueblos indígenas que permitan impulsar y fortalecer los sistemas de salud propios para contrarrestar las distintas enfermedades que se propagan en la región, como la COVID-19 y las afectaciones por la contaminación de mercurio, objeto de la tutela. Sin la debida infraestructura, información adecuada y capacidad medica necesaria para contrarrestar las

enfermedades y afectaciones a la salud, los pueblos indígenas continuaran de manera desproporcionada sobrellevando los impactos de las enfermedades y afectaciones a la salud, lo cual es un riesgo inminente para su subsistencia. Teniendo en cuenta la situación actual que viven los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana, solicitamos a la Corte Constitucional que proteja el derecho al territorio, la salud, la vida, a la subsistencia, la autodeterminación, la integridad étnica, cultural y social, la seguridad alimentaria, la seguridad personal y colectiva, y el ambiente sano de los 30 pueblos indígenas del gran macroterritorio del Yuruparí.

Finalmente, consideramos que si la Corte acepta las solicitudes que presentan las autoridades indígenas en esta tutela, deberá expedir una sentencia de carácter estructural. Por lo tanto, tomamos nuestra experiencia con otra sentencia de este tipo para realizar recomendaciones sobre el diseño de órdenes en sentencias ambientales estructurales: la sentencia STC-4360 de 2018. En el seguimiento a este fallo fueron evidentes al menos dos problemas de implementación: obstáculos de coordinación entre las entidades estatales para elaborar los planes ordenados por la sentencias y vacíos de información para evaluar el cumplimiento de las órdenes. También consideramos este tipo de problemas de implementación pudieron ser previstos desde las órdenes de la sentencia. En consecuencia, recomendamos que en el caso del macroterritorio del Yuruparí, se tengan en cuenta dos alternativas: que ordene el establecimiento de sistemas de información que sirvan en un futuro para evaluar el cumplimiento de las órdenes de la sentencia y, segundo, que opte por alternativas que faciliten el articulación estatal y el seguimiento de los planes ordenados.

Teniendo en cuenta lo anterior, solicitamos a la Corte tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

1. Se tomen las medidas estructurales que, en el marco del derecho a la libre autodeterminación y la participación de las comunidades, permitan impulsar y fortalecer los sistemas de salud culturalmente diferenciados y adecuados (desde el SISPI y el Sistema General de Seguridad Social en Salud) y justicia (Jurisdicción Especial Indígena y Justicia Ordinaria) y mejorar la coordinación interjurisdiccional entre dichas figuras. Se generen políticas públicas interculturales, transfronterizas y diferenciadas coordinadas que permitan establecer claramente las acciones de mitigación, control y reversión de enfermedades para cada comunidad. Garantizando siempre la participación efectiva de los pueblos indígenas y autoridades tradicionales.

2. Que dentro del fortalecimiento del SISPI y del Sistema General de Seguridad Social en Salud se fortalezca la infraestructura, la disponibilidad de recursos humanos, medicamentos y demás elementos para permitir una prestación de servicios de salud de calidad y adecuados culturalmente. Permitiendo un trabajo de las medicinas tradicionales y occidentales y garantizando espacios y acciones de diálogo intercultural que conduzcan a organizar y fortalecer la efectiva prestación de servicios basados en la multiculturalidad de la región.
3. Que se recopile, analice y gestione, en conjunto con los pueblos indígenas y sus instituciones organizativas y representativas, información sobre patologías prevalentes y especificidades epidemiológicas incluyendo la variable étnica desagregada, información que además deberá ser pública en los distintos lenguajes de los Pueblos Indígenas.
4. Se tomen medidas concretas a enfrentar el avance de la COVID-19 en las comunidades, por ejemplo, construyendo un plan de choque que mejore los servicios de salud disponibles, desarrollar iniciativas de vigilancia comunitaria de la pandemia y sus efectos con el liderazgo de las autoridades tradicionales; y fortalecer, financiar y promover programas de autogestión de la información acerca de las afectaciones que sufren.
5. Que se tengan en cuenta la disponibilidad de datos sobre contaminación de aguas, para establecer si es necesario ordenar el fortalecimiento o establecimiento de un sistema de información que permita verificar la efectividad de lo realizado por el Estado en la descontaminación de los ríos.
6. Que se adopten estrategias para minimizar los problemas de coordinación de las autoridades estatales, en el diseño de las órdenes sobre los Planes solicitados por los tutelantes. Una opción podría ser unificarlos en un sólo instrumento para facilitar su seguimiento en la articulación de las autoridades en torno a su ejecución.

7. NOTIFICACIONES

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

Cordialmente,

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO

PAULO ILICH BACCA BENAVIDES

DIANA ALEJANDRA QUIGUA G.

CARLOS EDUARDO OLAYA DÍAZ

JESÚS DAVID MEDINA CARREÑO

