

**NATURALEZA JURÍDICA  
DEL PACTO INTERGENERACIONAL POR LA VIDA DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA  
PIVAC**

**RESUMEN**

El presente documento propone la posible naturaleza de la herramienta denominada *Pacto intergeneracional por la vida del Amazonas Colombiano*, por sus siglas PIVAC, cuya elaboración fue ordenada en la Sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia. Este instrumento entraría a formar parte del conjunto de estrategias para proteger el bioma amazónico, con un especial énfasis en los derechos fundamentales de las generaciones futuras. Sin embargo, excepto los atributos definidos por la Corte en la Orden segunda de la referida sentencia, no es clara la naturaleza jurídica de este instrumento.

Por lo anterior, en las siguientes líneas exponemos las condiciones y posibles formas jurídico-administrativas por medio de las cuales puede ser adoptado este instrumento, considerando las opciones de creación de actos jurídicos dentro del ordenamiento (especialmente leyes, políticas públicas y actos administrativos) en torno a “la conservación del amazonas colombiano, la detención de la deforestación, la reversión de la degradación forestal y la adaptación al cambio climático para la protección de los derechos de las presentes y futuras generaciones” (Sentencia SCT-4360/18).

**PALABRAS CLAVE**

Intergeneracionalidad, Pacto, PIVAC, Amazonía, generaciones futuras, Sentencia 4360 de 2018.

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RESUMEN.....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>PALABRAS CLAVE.....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>¿QUÉ ES EL PIVAC?.....</b>   | <b>5</b>  |
| Contenido mínimo.....   | 6         |
| Experiencias nacionales e internacionales.....  | 10        |
| Desafíos.....   | 14        |
| <b>POSIBLES FORMAS JURÍDICAS PARA EL PIVAC.....</b>   | <b>15</b> |
| 1. Acto político con efectos vinculantes.....   | 15        |
| 2. Acto legislativo o ley que consagre a nivel constitucional el contenido del PIVAC.....   | 16        |
| 3. Decreto presidencial (reglamentario).....  | 18        |
| 4. Acto Administrativo conjunto - Resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural..... | 19        |
| 5. Documento de Política Pública.....   | 20        |
| 6. Región Administrativa de Planificación de la Amazonía -RAP Amazonía-.....  | 22        |
| 7. Otras iniciativas.....   | 23        |
| <b>RECOMENDACIONES DE INSTRUMENTO PARA LA ADOPCIÓN DEL PIVAC.....</b>   | <b>24</b> |
| <b>OPCIONES JURÍDICAS MÁS ADECUADAS.....</b>  | <b>25</b> |

## INTRODUCCIÓN

En el año 2016, 25 niños, niñas y jóvenes interpusieron una acción de tutela para proteger los derechos de las generaciones futuras debido al aumento de la deforestación de la selva amazónica colombiana<sup>1</sup>. Como resultado de dicho litigio estratégico fue proferida la Sentencia STC-4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, a fin de proteger los derechos de las generaciones futuras amenazados por las consecuencias de las emisiones de gases de efecto invernadero, que en Colombia se asocian al avance de la deforestación en la región amazónica.

La orden segunda de la sentencia ordenó la construcción de un acuerdo denominado **Pacto intergeneracional por la vida del Amazonas Colombiano**, por sus siglas “**PIVAC**”, cuya coordinación fue delegada en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), según la Directiva Presidencial N°10 de 2018, pero que posteriormente quedó en cabeza de la coordinación de la Mesa de ejecución de la sentencia, esto es Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y Presidencia<sup>2</sup>. Esta es la primera vez en la historia jurídica colombiana que se busca la adopción de un instrumento jurídico como el PIVAC, que no parece responder a las características de las decisiones públicas convencionales.

Por otra parte, el *panel de expertos*, órgano consultivo del esquema de seguimiento e implementación de la sentencia<sup>3</sup> definió 50 indicadores para poder hacer un seguimiento al

---

<sup>1</sup> Este proceso fue impulsado en un contexto nacional e internacional de transiciones (Estrada, 2019); en primer lugar, en el 2016 concluyó el proceso de paz con las FARC, lo cual influyó en la ampliación de la frontera agrícola vinculada a la deforestación. En segundo lugar, al finalizar el 2015 se encontraba recién ratificado el Acuerdo de París (Ley 1844 de 2017). Tercero, había una ausencia de acciones concretas para proteger la selva amazónica evidenciado en el aumento del 40% de la deforestación en los departamentos de Meta, Caquetá, Putumayo y Guaviare (*arco de la deforestación*) (Molinares, 2022), lo cual se relaciona con las alarmas por la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero que supone la tala de la selva amazónica.

<sup>2</sup> La directriz 10 de 2018 estableció que MADS era la entidad encargada de formular el PA y el PIVAC. No obstante esto fue anterior al establecimiento de las mesas, en el auto 18 de diciembre de 2020 el Tribunal creó las mesas de seguimiento, y le ordenó a MADS, MINAGRICULTURA y Presidencia liderar conjuntamente la mesa de ejecución cuyo objetivo incluye "avanzar en la actualización y/o conformación, así como posterior implementación, del PA y el PIVAC que aquí interesan". El Tribunal no estableció la coordinación de la mesa.

<sup>3</sup> El auto del 18 de diciembre de 2020 del Tribunal Superior de Bogotá ordenó la conformación de dos mesas de seguimiento. La primera es la *Mesa de Ejecución*, cuya finalidad es materializar las decisiones de la sentencia mediante la articulación y el apoyo a los entes regionales, la actualización y conformación del PA y PIVAC, la actualización del POT en la Amazonía, entre otras medidas encaminadas a mitigar la deforestación. La segunda es la *Mesa de Apoyo al Seguimiento*, liderada por la Procuraduría de la Nación con el objetivo de coordinar con la primera mesa el cumplimiento de la sentencia, diseñar e implementar indicadores, evaluar y analizar informes y recibir y evaluar las

proceso de implementación, los cuales fueron aprobados por el Tribunal en audiencia del 27 de octubre del 2021. Respecto del PIVAC se establecieron 4 indicadores:

**Tabla 1. Indicadores de seguimiento relativos al PIVAC**

| NOMBRE  | DESCRIPCIÓN  |
|---|--|
| <b>Indicador N°31. Aprobación definitiva del PIVAC</b>                                      | Pacto Intergeneracional por la vida de la Amazonía Colombiana (PIVAC) construido, suscrito por las partes y aprobado.  |
| <b>Indicador N°32. Avance de las rutas de participación para la construcción del PIVAC</b>  | Porcentaje de avance de las rutas de participación para la construcción del PIVAC.   |
| <b>Indicador N°33. Coordinación interinstitucional – 5 etapas PIVAC</b>                     | Número de mecanismos de coordinación interinstitucional para la construcción, implementación, difusión, monitoreo y seguimiento del PIVAC.   |
| <b>Indicador N°34. Estrategias del PIVAC dirigidas a la adaptación del cambio climático</b> | Número de estrategias de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico a nivel nacional, regional y local, dirigidas a la adaptación del cambio climático, en la construcción del PIVAC. |

**Fuente:** Panel de Expertos - Mesa de Apoyo a Seguimiento Sentencia STC 4360/2018 (28 de septiembre, 2021)

Tanto los informes de cumplimiento elaborados por el *Comité de Ejecución*, liderado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), cuya función es coordinar a las entidades en relación con el cumplimiento de la sentencia, como los reportes de los indicadores **dan cuenta de la ausencia absoluta de avance en la construcción del PIVAC**. Lo mencionado hace surgir dudas estructurales sobre la finalidad de este instrumento: se trata de un acuerdo de voluntades, que involucra a toda la Nación, en torno al desarrollo del país, la paz y la comprensión del relacionamiento entre las culturas y la selva amazónica. En consecuencia, los alcances esperados de este pacto, su gestión y nacimiento a la vida jurídica requieren de un marco jurídico amplio, claro, eficaz y suficiente que permita su funcionamiento práctico.

---

quejas de los actores. El *panel de expertos* es el órgano técnico para evaluar y asesorar los planes de acción e indicadores.

Uno de los debates ausentes en este proceso ha sido cuál debería ser esa forma que le dé vida jurídica al PIVAC. Además de su contenido participativo, el instrumento normativo es el que permite establecer presupuestos, alcances, responsabilidades, lineamientos y consecuencias jurídicas específicas de las acciones estatales para luchar contra la deforestación y adaptar esos territorios amazónicos al cambio climático. Con todo, a pesar de la puesta en marcha de diferentes estrategias para recopilar información sobre el contenido del PIVAC y seis años después de dictada la sentencia aún no hay una definición precisa de este instrumento ni claridad sobre los alcances de esta herramienta dentro del sistema jurídico colombiano. Lo anterior, trae como consecuencia un vacío en materia de competencias y eficacia para su adopción, implementación y eficacia, y que debe ser adecuadamente definido para garantizar el derecho fundamental a la participación ciudadana.

Por esta razón, el objetivo del presente documento es proponer cuál forma jurídica puede adoptar el PIVAC, teniendo en cuenta el enfoque de derechos humanos como un supuesto constitucional de toda forma de actuación de las autoridades públicas. Para eso, analizamos el alcance jurídico y administrativo de este pacto, identificamos algunos contenidos determinantes y las formas jurídicas compatibles para conseguir sus propósitos. Nuestra propuesta de conceptualización del PIVAC se fundamenta (i) en los referentes del contexto de la política ambiental colombiana y los documentos vinculados al proceso de seguimiento de la sentencia; (ii) se resaltarán algunos hitos representativos del proceso de cumplimiento de las órdenes, (iii) se hará una relación de las formas jurídicas posibles que podría adoptar el PIVAC, y (iv) se presenta una síntesis sobre la forma jurídica adecuada para protocolizar y darle eficacia a este pacto.

## ¿QUÉ ES EL PIVAC?

El PIVAC es una herramienta *sui generis*, diferente a cualquier otro instrumento de política o de ordenamiento del territorio que se encuentra vigente en Colombia, lo que entraña un desafío institucional sin precedentes. Conforme a la Orden segunda de la sentencia STC-4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia:

*“Se ORDENA a la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formular en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del presente proveído, con la participación activa de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación*

*ambientales, y la población interesada en general, la construcción de un “Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano -PIVAC”, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación al cambio climático”.*

## **Contenido mínimo**

El contenido mínimo del PIVAC enfatiza en ciertas condiciones, que suscitan algunas limitaciones:

- 1) *Es un instrumento que debe contener medidas dirigidas a la adaptación al cambio climático, así como a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero en la región.* En este sentido, debe procurar ofrecer alternativas planificadas con base en criterios científicos y sociales para que los territorios superen sus vulnerabilidades (violencia, desigualdad, conflictos por uso y ocupación de la tierra, entre otros) y fortalezcan su resiliencia, a fin de disminuir el riesgo climático de las poblaciones actuales y futuras en la región amazónica, en armonía con las decisiones para reducir la deforestación a cero.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que previamente desde el nivel legal y reglamentario se han diseñado instituciones jurídicas y mecanismos específicos para mitigar la deforestación y buscar la adaptación climática de los territorios. Al respecto, se encuentran las leyes 1844 de 2017, aprobatoria del Acuerdo de París, y la 1931 de 2018, que establece las directrices para la gestión del cambio climático. Con base en estas dos normas se fundamentan, principalmente, los objetivos de mitigación, adaptación y el funcionamiento del Estado en relación con las causas y efectos del cambio climático. De este modo, el PIVAC debería proponer estrategias que desarrollen estas leyes y sean complementarias a las estrategias ya diseñadas desde el poder ejecutivo, para lo cual es imprescindible un diagnóstico de los instrumentos y normas, de tal manera que no se dupliquen los esfuerzos institucionales.

2) *Deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local.* A partir de la Ley 1931 de 2018, Colombia cuenta con el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), que es el conjunto de políticas, normas, procesos, entidades estatales, privadas, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente al cambio climático, para mitigar los gases efecto invernadero y la adaptación al cambio climático.

En este marco, todos los niveles de la administración pública tienen compromisos específicos que se ven reflejados en diversos instrumentos. Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS), a cargo de los ministerios que hacen parte del SISCLIMA, son una de esas herramientas institucionales. También, los departamentos tienen la obligación de incorporar la gestión climática dentro de sus planes de desarrollo; así mismo, junto con las autoridades ambientales regionales, deben formular los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT).

Por último, los municipios y distritos deberán incorporar dentro de sus planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, la gestión del cambio climático teniendo como referencia los PIGCCS y los PIGCCT. En ese sentido, las estrategias del PIVAC deben elaborarse en relación con los vacíos, barreras o refuerzos necesarios frente a las estrategias nacionales, departamentales y municipales ya existentes. Además debe tenerse en cuenta que la Amazonía, por su diversidad cultural, cuenta con formas de organización local de territorios como resguardos indígenas, áreas no municipalizadas, entidades territoriales indígenas<sup>4</sup> y zonas de reserva campesina. Todas ellas también deben incorporar la gestión climática a su gobernanza territorial, de manera informada y según su formas organizativas propias, sistemas políticos y jurídicos en lo que corresponda.

3) La orden la deben cumplir *Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*, lo que

---

<sup>4</sup> En la Amazonía colombiana se registra una importante cantidad de resguardos indígenas, cuya área sumada asciende a cerca de 27 millones de ha., y son destinatarias de los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad (artículo 63, Constitución Política). Pese a que no se ha expedido la legislación orgánica prevista en el artículo 329 constitucional, es posible que algunos de estos territorios indígenas, de manera transitoria y voluntaria se pongan en funcionamiento como entidades político administrativas de carácter especial, ya sea en virtud del Decreto Ley 1953 de 2014 (en áreas ya conformadas como municipios) o el Decreto Ley 632 de 2018 (en aquellas áreas no municipalizadas), ambas normas expedidas al amparo del artículo 56 transitorio.

enmarca las medidas en el ámbito de competencia de estas entidades. De este modo, el eje de las medidas contenidas en el PIVAC es principalmente de desarrollo sostenible, es decir, de forma concomitante agrarias y de conservación ambiental. La coordinación de tales medidas no está definida, lo que puede generar algunas de las demoras en la formulación del PIVAC para lograr los objetivos específicos e integrales asociados a la reducción de la deforestación a cero, la adaptación de esos territorios al cambio climático.

- 4) *Es producto de un espacio o proceso de participación social.* Dice al respecto la orden segunda: “*con la participación activa de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general...*”.

En ese sentido, también debe garantizarse el acceso a información ambiental útil, oportuna, clara y suficiente, así como los espacios deliberativos que permitan la construcción de acuerdos con las comunidades locales, la comunidad científica y el Estado. En este diálogo complejo se debe brindar especial protección a todos grupos en condición de vulnerabilidad. Cabe señalar que, en el caso de los pueblos indígenas y pueblos afrodescendientes el derecho a la participación implica el derecho a consulta y consentimiento previo libre e informado, en los casos establecidos en la jurisprudencia constitucional.

La adaptación es un proceso que debe tener una perspectiva local, intercultural, biocultural y económica que permita una adaptación consensuada con los y las habitantes de los territorios amazónicos, principalmente en zonas rurales. Por lo tanto, los procesos de participación que se establezcan deben permitir la incorporación o reconocimiento de prácticas tradicionales de los pueblos indígenas que han garantizado el mantenimiento de los ecosistemas amazónicos por siglos; así mismo, las prácticas respetuosas con el medio ambiente por parte de comunidades campesinas y algunas comunidades afrodescendientes que habitan la región. Todas estas contribuciones deberían ser tenidas en cuenta como guía para una adecuada toma de decisiones de política pública sobre el uso, aprovechamiento y conservación de la Amazonía.

- 5) *Debe contener medidas de tipo preventivo,* esto es, que se enfoquen en las causas estructurales que impulsan los motores de la deforestación amazónica, para evitar el



daño socioecológico. Un propósito similar tiene el CONPES 4050 de 2021, Política antideforestación, así como muchas otras políticas que inciden en el manejo institucional de los bosques. Sin embargo, la diferencia radica en que estas normas y políticas se han centrado históricamente en la deforestación como consecuencia y no en sus causas estructurales. Ejemplo de esto son los sistemas de control administrativo ambiental y penal, que están desconectados de las causas estructurales de la deforestación (Por ejem., ganadería, cultivos de uso ilícito, acaparamiento, uso insostenible, quemas, minería ilícita, tráfico de maderas y otras especies, etc.).

- 6) *Debe contener medidas de tipo obligatorio*, de tal manera que no estén sometidas únicamente a la buena voluntad de los actores que quieran participar y trabajar activa y efectivamente para la prevención, la mitigación de la deforestación así como las acciones de manejo para la recuperación del bosque, su conservación y desarrollo sostenible. Esto es un desafío, teniendo en cuenta que el PIVAC debería responder a las lógicas normativas actuales, que implican circunscribir las actuaciones a las competencias de los distintos órganos del poder público.
- 7) *Debe contener medidas de tipo correctivo*, esto se puede interpretar de dos maneras, una es que esas medidas permitan sancionar las actuaciones contrarias al objetivo del PIVAC, especialmente aquellas que son causa directa de la deforestación. Además, corregir el daño también puede significar la restauración ecológica de las zonas afectadas por la deforestación. Frente al primer punto, debe tenerse en cuenta las competencias de las entidades públicas; en ese sentido, asuntos como delitos y sanciones, requieren de leyes de la República, mientras que decisiones sobre restauración ecológica podrían incorporarse en actos administrativos.
- 8) *Debe contener medidas de tipo pedagógico*, es decir, que permitan fortalecer los conocimientos y competencias locales, regionales y nacionales para estimular conductas que impulsen la conservación y el manejo sostenible de los bosques para garantizar un enfoque de derechos en las decisiones ambientales. Tales medidas deben reconocer las buenas prácticas y conocimientos especializado locales e

incorporarlos como guía para la toma de decisiones públicas sobre el uso y aprovechamiento de los bosques.

Visto así, el PIVAC es un instrumento que debe ser resultado de un proceso participativo amplio y deliberativo para definir medidas que detengan la deforestación y permitan una adecuada adaptación climática de la región amazónica con base en la articulación de diferentes niveles de gobierno, y que tenga consecuencias jurídicas eficaces. No obstante, es fundamental resaltar que los problemas asociados a la deforestación amazónica tienen su origen, en diversas causas: acaparamiento de tierras, ganadería extensiva, praderización, deforestación como presión en las mesas de negociación, entre otras, lo que hasta ahora viene tomando cierta forma con el plan antideforestación del actual gobierno y la política pública<sup>5</sup> (CONPES 4021/20), *pero que -por ahora- no dialoga con el proceso para cumplir las órdenes de la sentencia.*

### **Experiencias nacionales e internacionales**

Desde los años 80, la literatura internacional ha venido desarrollando teorías alrededor de la justicia intergeneracional porque conforme pasa el tiempo, aumenta la temperatura y con ella la impredecibilidad de sus efectos,. Esto ha sido respaldado por el último informe del IPCC, en el que se presentó una gráfica de justicia intergeneracional climática mostrando los cambios entre 1900 y 2100. De esta manera, las personas del futuro van a ver afectada su calidad de vida y su entorno vital, tal y como se puede leer en el libro "In Fairness to Future Generations", que define una teoría de equidad intergeneracional en términos de derechos humanos<sup>6</sup>.

Más recientemente, las propias Naciones Unidas han mencionado la justicia climática intergeneracional y de equidad intergeneracional, articulando los conceptos con los tres pilares de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible entre los que aparece un pacto con las generaciones futuras. También se ha propuesto la adopción de los Principios de Maastricht sobre los Derechos Humanos de las Generaciones Futuras (2023)<sup>7</sup>. Además, en la COP de 2022 los grupos de expertos de la ONU instaron al sector privado a incorporar

---

<sup>5</sup> "Política Nacional para el control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques".

<sup>6</sup> Weiss, E. B. (1992). In fairness to future generations and sustainable development. *Am. UJ Int'l L. & Pol'y*, 8, 19.

<sup>7</sup> <https://www.rightsoffuturegenerations.org/>

consideraciones de equidad intergeneracional en los planes de transición climática, entre otros antecedentes relevantes<sup>8</sup>.

El Secretario General de las Naciones Unidas realizó informe titulado “Nuestra Agenda Común” (A/75/982)<sup>9</sup>, para sugerir medidas prácticas para cumplir el compromiso que contrajimos hace tiempo de satisfacer las demandas del presente de forma que se salvaguarden los intereses de las generaciones futuras y se preserve su capacidad de disfrutar efectivamente de todos los derechos humanos.

La sentencia de la Amazonia no es la única que habla sobre generaciones futuras en contextos de litigio climático. Por ejemplo, el litigio de Juliana vs USA, se promovió porque los jóvenes consideran que las prácticas productivas del Estado violan sus derechos constitucionales en su accionar en relación con el cambio climático. En 2019, 16 jóvenes de todo el mundo presentaron una denuncia legal ante la ONU sobre la falta de interés de Argentina, Brasil, Francia, Alemania y Turquía para abordar el cambio climático, bajo la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. En el caso de Neubauer y otros contra Alemania, demandantes juveniles impugnaron con éxito la constitucionalidad de los objetivos de reducción de emisiones de Alemania, alegando que la Ley de Protección Climática de Alemania viola los derechos de las generaciones futuras. En India la Corte Suprema creó un fondo fiduciario para las generaciones futuras en el contexto de un caso de litigio climático.

Igualmente, en 2023, Colombia y Chile solicitaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos pronunciarse sobre la responsabilidad de los Estados frente a sus compromisos de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el cambio climático. También, la Corte Internacional de Justicia está próxima a emitir una opinión consultiva para aclarar los deberes de los Estados de proteger el sistema climático y los derechos de las generaciones presentes y futuras, y explicar las consecuencias legales para los Estados que han causado daños significativos inducidos por el clima a las comunidades más vulnerables.

---

8

<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/what-is-meant-by-intergenerational-climate-justice/>

<sup>9</sup> <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-future-generations-es.pdf>

La Cumbre del Futuro, que se realizará en septiembre de 2024, buscará acordar soluciones multilaterales para un mañana mejor, fortaleciendo la gobernanza global por el bien de las generaciones presentes y venideras (resolución A/RES/76/307 de la Asamblea General)<sup>10</sup>. Así, el mundo se mueve para incorporar consideraciones intergeneracionales.

A nivel internacional también encontramos distintas iniciativas relacionadas con pactos intergeneracionales, principalmente en materia de salud y pensional. En general, los acuerdos versan sobre medidas y principios de política pública para reducir las desigualdades intergeneracionales, así como para garantizar la participación eficaz de la juventud, a fin de incluir sus intereses políticos de transformar las estructuras que determinan las causas de conflicto y la rendición de cuentas sobre esa conflictividad. En general, se plantea una transformación del modelo democrático contemporáneo de los Estados para que los intereses de los y las jóvenes, y no sólo los ciudadanos, tengan espacios de representación política.

**Tabla 2. Otras experiencias de pactos intergeneracionales**

| EXPERIENCIAS   | DESCRIPCIÓN   | POSIBLES APORTES PARA EL PIVAC  |
|--|---|---|
| Comisión intergeneracional del Reino Unido. Resolution Foundation, «A New Generational Contract: the final report of the Intergenerational Commission». May 2018 | La justificación del trabajo parte del reconocimiento que la justicia intergeneracional hace parte del debate político actual en el Reino Unido, específicamente en lo relacionado con servicio de salud, mercado laboral, crecimiento económico de los jóvenes y sistema pensional. El documento es de carácter investigativo y de recomendaciones de política pública; no es vinculante, ni expone de manera clara cómo se podría realizar la propuesta de contrato generacional. Presenta los resultados que arrojaron diferentes consultas ciudadanas y el análisis y recomendaciones de los expertos académicos que reflexionaron sobre el problema. | El informe señala que el progreso entre generaciones se ha estancado y que existen fuertes problemas para abordar una política pública que ofrezca soluciones a largo plazo. La propuesta se encamina a la redefinición y actualización del modelo del Estado de bienestar con enfoque intergeneracional como estrategia para evitar la ampliación de la brecha entre jóvenes y ancianos que permita dar soluciones a los problemas sociales presentes en el Reino Unido. Las recomendaciones son de carácter tributario, educativo, ajuste de políticas de primer empleo y pensión, así como inversión social para las generaciones futuras. |

<sup>10</sup> <https://www.un.org/es/summit-of-the-future>

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>Pacto intergeneracional Europeo 2021</p>  | <p>Es un informe que recoge las principales conclusiones de una consulta ciudadana sobre el futuro de Europa en 2021. Se habla de pacto generacional ya que se prioriza la voz de la juventud sobre sus necesidades insatisfechas, perspectivas e intereses frente a los temas de la agenda política de la Unión Europea (UE). También se partió de la premisa que hay un pacto intergeneracional roto que debe reconstruirse con los jóvenes. Se abordaron temas de mercado laboral, participación política, formación, cambio demográfico y bienestar. El tema del cambio climático solo fue priorizado por los países del norte europeo.</p>  | <p>Se reconoció la existencia de <b>conflictos y desigualdades intergeneracionales</b>. A partir de ello, se propusieron políticas públicas concretas que se requieren en la UE, que además de las acciones estratégicas tradicionales, establecen un nuevo método nombrado "conciliación y corresponsabilidad" que desarrolla acuerdos y salidas concertadas entre las generaciones y abarcan las situaciones de desigualdad intergeneracional. Por ejemplo, se propuso un "bono de emancipación" como parte de una estrategia tributaria para subsidiar el "arranque" de la vida laboral de las generaciones más jóvenes y garantizar su independencia económica. En el componente de valores y participación política se presentan estrategias para fortalecer la vinculación de la participación de la juventud.</p> |
| <p><b>Acciones de la Alcaldía de Bogotá:</b> Política Distrital de juventudes bogotanas 2019 - 2030 y Plan Distrital de Desarrollo para Bogotá 2020 - 2024</p> | <p><b>"Pacto social intergeneracional" de la Secretaría de Educación Distrital, con el apoyo de PNUD y UNESCO:</b> El proyecto es realizado con la finalidad de guiar y ajustar la Política Distrital de Juventudes 2019-2030 para Bogotá y para contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Es una estrategia participativa para identificar las necesidades y expectativas de las juventudes. El pacto identifica los retos intergeneracionales en educación, paz, seguridad, convivencia e inclusión productiva. No es un instrumento jurídicamente vinculante, pues se constituye como una herramienta para la construcción de políticas públicas.</p> <p>En el marco de la anterior estrategia, en 2020 se realizaron diálogos con jóvenes en las localidades de Bogotá y en otros municipios de la región con el fin de apoyar las acciones de Bogotá-Región y</p> | <p>La estratégica "Pacto social intergeneracional", presenta herramientas metodológicas diseñadas para fortalecer la participación de jóvenes en escenarios proyectivos y de toma de decisión y avanzar en el reconocimiento de los jóvenes como "agentes". Estas herramientas metodológicas y la experiencia de estos actores, podría ser tomada en cuenta para el desarrollo de la ruta de participación de niños y jóvenes para el PIVAC. Si bien la dimensión ambiental no constituye un eje específico, esta se reconoce como parte del eje de paz, seguridad y convivencia y se reconoce que las juventudes bogotanas están realizando y tienen oportunidad de incidencia en materia de ordenamiento y gobernanza ambiental y en posibles líneas de actuación</p>  |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>conocer las diferentes realidades de la ciudad. Producto del ejercicio se identificaron problemáticas, necesidades y expectativas de una muestra representativa de las juventudes bogotanas frente a la formulación del Plan Distrital de Desarrollo 2020 - 2024.</p>   | <p>frente a la Declaratoria de Emergencia Climática de Bogotá.</p>  |
| <p>Tres contratos para resolver la crisis climática ERRONKAK (informe del gobierno Vasco) 2023</p> | <p>El objeto de la publicación es brindar insumos a tomadores de decisión y formuladores de política, educadores y organizaciones de la sociedad civil. Dentro del informe se habla del contrato intergeneracional, pero no se plantea su naturaleza jurídica. Según el informe el abordaje del cambio climático debe superar la lógica de la planeación y seguimiento establecida hasta el momento, y reconocer las relaciones de ecoddependencia e interdependencia entre generaciones actuales y futuras, entre lo rural y lo urbano; y entre los actores que componen las cadenas de suministro a nivel nacional y global. Es un documento aspiracional.</p> | <p>Plantea la necesidad de cambiar la perspectiva de cómo se conciben las políticas públicas con perspectiva intergeneracional y global con principios orientadores de justicia generacional, corresponsabilidad ambiental entre generaciones, la transición justa y algo que llaman "la empatía de largo alcance". Se propone retomar el pensamiento "catedral", es decir, la construcción de grandes proyectos que quizás no podrán disfrutar sus realizadores, sino las generaciones que siguen, así como la experiencia del movimiento político japonés "diseño del futuro", el cual tiene como objetivo identificar, visibilizar y luchar por la incorporación de las necesidades e intereses de los jóvenes (no ciudadanos) en la política pública. Se proponen marcos de rendición de cuentas de más de 5 años y la necesidad de la identificación y construcciones de acuerdos trasnacionales por la conservación de "bienes comunes globales".</p> |

**Fuente:** Propia, Dejusticia, 2024.

## Desafíos

En términos generales, el PIVAC se ve enfrentado a un sistema normativo hipertrofiado que debe ser objeto de diagnóstico, análisis y sistematización para identificar los vacíos en los que este instrumento pueda tener desarrollos jurídicos con efectos prácticos. Esto, además, se profundiza con la precaria coordinación de los sectores involucrados en el problema de la deforestación y el desafío de la adaptación amazónica al cambio del clima. Además, este pacto debía ser aprobado con un horizonte de ejecución de, al menos, 10 años, porque uno

de sus objetivos es reducir a cero la deforestación para el año 2030; sin embargo, en caso de ser aprobado en el año 2024, solamente podría tener un período de ejecución de 6 años o menos. En ese sentido, *es necesario revisar las metas del Estado frente a las probabilidades reales de reducción de la deforestación en un plazo más amplio.*

El problema de la deforestación y la adaptación en la región amazónica ha venido siendo objeto políticas públicas expresadas en leyes, decretos, actos administrativos, estrategias, programas, planes, etc., sin una coordinación efectiva de las autoridades públicas bajo un enfoque local que proteja los derechos humanos de los pobladores amazónico y busque la mejora de su calidad de vida. En ese entendido, es esencial que exista un diálogo sobre las pretensiones locales campesinas e indígenas en relación con el desarrollo de actividades productivas, el acceso a tierras y la seguridad en los territorios que habitan, para que sean incluidos en las decisiones públicas relativas a la deforestación y el cambio climático.

A esto se suma el recrudecimiento del conflicto armado en la región y, con este, de las economías ilícitas que impulsan la deforestación. También, las economías lícitas como ganadería expansiva y algunos monocultivos, asociadas al acaparamiento de tierras sin que el Estado cuente con herramientas para su control.

Frente a la adaptación, el alcance del PIVAC puede ser un poco más complejo dado el actual sistema nacional, regional y municipal relacionado con cambio climático y que prevé obligaciones relacionadas con la adaptación. En ese sentido, es un desafío identificar algunos puntos en los que no exista respuesta del Estado en la materia.

Finalmente, el modelo democrático del estado prevé mecanismos de participación para la incidencia de las personas en la vida pública. No obstante, en materia ambiental existe un déficit constitucionalmente inadmisiblemente reconocido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018, que se suma a la inexistencia estructural de espacios de participación eficaz, directa e indirecta y vinculante de juventud, niñez y adolescencia, que les permitan incidir en la dirección del Estado ante la emergencia climática y lo que serán los efectos en su vida.

## POSIBLES FORMAS JURÍDICAS PARA EL PIVAC

En principio, al estar dirigida a autoridades de la rama ejecutiva del poder público, podría presumirse que la formulación del PIVAC debería nacer a la vida jurídica mediante un acto administrativo. Sin embargo, la sentencia abrió la oportunidad para realizar un “*pacto*” con características muy específicas, lo cual permite pensar alternativas respecto del mecanismo de su nacimiento a la vida jurídica. Con dicha perspectiva, a continuación se expondrán algunas alternativas para adoptar o protocolizar el pacto social intergeneracional ordenado por la Corte Suprema de Justicia.

### **1. Acto político con efectos vinculantes**

En la historia reciente del país, el instrumento cuya forma jurídica es la más cercana a las características del PIVAC es el Acuerdo de Paz. La Ley 418 de 1997 dotó al Estado colombiano de “instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia”. El artículo 8 facultó a los representantes del gobierno nacional para adelantar actos para lograr la paz.

El Acuerdo de paz es un instrumento de naturaleza política y la competencia para lograr sus fines está en cabeza del Presidente de la República o a quien delegue. Así, no es una norma jurídica autoejecutable; en consecuencia, “(...) el carácter normativo de los acuerdos de paz solo puede darse una vez se surta un procedimiento en democracia que permita dotarlos de esa característica” (Sentencia C-171/17). Son considerados mayoritariamente como acuerdos especiales del derecho internacional humanitario (DIH) de acuerdo al artículo 3 de los Convenios de Ginebra. Sin embargo, ante la ausencia de reglas detalladas, la doctrina ha desarrollado al menos tres tesis para definir su marco: i) el derecho doméstico, ii) el régimen legal sui generis y iii) el derecho internacional (Sentencia C-171/17).

Las pretensiones del PIVAC comparten varios elementos formales y sustanciales con el Acuerdo de Paz. De un lado, porque se centra en la garantía de derechos humanos, en tanto que busca mejorar las condiciones presentes para evitar las condiciones de vulnerabilidad de las generaciones futuras ante las consecuencias del cambio climático, y cuya responsabilidad está en cabeza del Estado. Los dos instrumentos buscan, de alguna manera, prevenir crisis humanitarias, en un caso asociados a la guerra, en el otro al calentamiento global. De otra parte, porque no tienen un marco regulatorio establecido pero buscan establecer acuerdos sociales y estatales que permitan reconducir la historia para establecer las bases de un futuro pacífico y ambientalmente equilibrado. Además, porque los dos buscan definir rutas para superar los bloqueos y barreras estructurales que impiden superar problemas complejos del Estado.



En el problema de la deforestación amazónica confluyen intereses legales e ilegales (locales, nacionales e internacionales), conflicto armado, luchas por la tenencia y ocupación de la tierra, reivindicación de derechos de los pueblos indígenas, entre otros, lo cual supera el diseño del Estado para atender estructuralmente el avance del deterioro del bosque en un enfoque que permita dialogar con las necesidades vitales de las generaciones futuras.

## **2. Acto legislativo o ley que consagre a nivel constitucional el contenido del PIVAC**

En la historia legislativa colombiana hay registros de ocasiones en las cuales el Congreso adoptó actos de carácter transitorio para resolver un problema concreto o darle categoría constitucional a un conjunto de principios de alta relevancia<sup>11</sup>. Ahora bien, es claro que existen normas de rango constitucional para orientar la actuación del Estado a la hora de contener la deforestación masiva de la Amazonía. De hecho, las más de 35 disposiciones sobre la protección del ambiente desarrolladas en la jurisprudencia constitucional, conforman una sólida estructura jurídica denominada Constitución Ecológica, para el desarrollo de leyes que puedan establecer las reglas dirigidas a proteger a la naturaleza, las generaciones presentes y futuras. Algunos tipos de leyes pueden dar forma a ciertos contenidos del PIVAC:

- Una *ley orgánica* tiene la facultad de incluir reglas a largo plazo que permitirían gestionar la planificación intergeneracional de la Amazonía. En función de un problema de articulación de los distintos niveles de la administración pública, podría buscarse la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial. Podría asumirse que el PIVAC es un instrumento que determina reglas especiales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Artículo 288 de la Constitución) para lograr un ordenamiento territorial que permita frenar la deforestación y disminuir los riesgos del cambio climático en la selva amazónica.

El sistema jurídico que regula el ordenamiento ambiental en la Amazonía tiene problemas estructurales, principalmente definidos por la escasa coordinación entre políticas agrarias, ambientales y climáticas. Esta situación se traslada a las autoridades e instituciones locales, lo que genera tensiones por la propiedad y uso de la tierra, los bosques y sus servicios.

---

<sup>11</sup> A modo de ejemplo, se encuentra el artículo 14 del Acto Legislativo N°1 de 2009 por medio del cual se ordenó estudiar y aprobar un régimen jurídico especializado para un conjunto de ecorregiones, (aún no regulado por el Congreso de la República).

- Las *leyes estatutarias*, debido a que pueden regular derechos fundamentales, tienen la capacidad de recoger el sentido del fallo judicial, en el sentido de definir los alcances de los derechos de las generaciones futuras y su relación con la protección y la conservación de la selva amazónica. Sin embargo, la regulación de un conjunto de derechos fundamentales no está específicamente relacionado con el objetivo del PIVAC, que consiste en concertar medidas para detener la deforestación y adaptar los territorios amazónicos al cambio climático.
- También podría aprobarse el conjunto del PIVAC por medio una *ley ordinaria*, en donde sean incluidas las herramientas pedagógicas, correctivas, obligatorias y preventivas pactadas por los actores durante el proceso de formulación del PIVAC.

Todas las intenciones legislativas tendrían que ser presentadas ante el Congreso de la República por la iniciativa de la Presidencia, el MADSy el MADR. No obstante, las consideraciones realizadas respecto de cada tipo de trámite legislativo, es preciso advertir que cualquiera de estos procesos en el Congreso duraría por lo menos un año, tiempo en el cual se realizan los debates y plenarias que establece la Ley 5 de 1992.

Además, el problema o riesgo que se evidencia con escalar el PIVAC al nivel de modificación de la Constitución Política o la expedición de una ley versa en la potestad que tiene el Congreso conocida como la libre configuración legislativa (Sentencia C-203 de 2011), que le permitiría eventualmente al Congreso ampliar, agregar, modificar o ajustar las medidas que hayan sido definidas durante el proceso participativo.

### **3. Decreto presidencial (reglamentario)**

Retornando a los alcances del poder ejecutivo (administración pública), el PIVAC podría adoptarse mediante un decreto presidencial de carácter general (*potestad reglamentaria*) emitido por el Presidente de la República y que reglamente desarrollos legales ya existentes, tales como el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, la Ley 99 de 1993 o las últimas leyes sobre planes de desarrollo nacional en lo referente a la deforestación y la adaptación climática. Este instrumento, además de reconocer los mandatos o principios relacionados con la protección del Amazonas, debería referirse y protocolizar estrictamente los acuerdos definidos por quienes hicieron parte de la ruta de participación (sin renunciar al control de legalidad al que está sometida la administración).

Específicamente, este decreto de carácter general además de reconocer los acuerdos del PIVAC, debería (o podría) articular herramientas complementarias (como los fondos para la conservación y lucha contra la deforestación) y coordinar el uso de recursos y mecanismos agrarios, ambientales y climáticos.

Además, actualmente se cuenta con la posibilidad de articular o impulsar una política de gestión territorial con base en la declaración de *regiones autónomas*<sup>12</sup>, la región Amazonas podría identificarse o consolidarse a partir de los acuerdos del PIVAC, entendiendo que la potestad del presidente de impulsar una gestión pública regional de carácter autónoma no implica invadir indebidamente las competencias de las entidades territoriales (Auto del 14 de noviembre de 2023, Expediente D-15536).

#### **4. Acto Administrativo conjunto - Resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Dado que al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le fue delegada la coordinación de la orden sobre la formulación del PIVAC, también sería una opción que se adoptara mediante un acto administrativo tipo resolución cuyo proceso sea liderado por esta cartera. No obstante, sería necesario involucrar a la Presidencia y al MADR. Su contenido, no obstante, estaría limitado por el desarrollo de disposiciones propias del alcance de sus competencias, lo que podría resultar insuficiente frente a la complejidad jurídica de las causas estructurales de la deforestación, tales como la incidencia de estructuras armadas; los problemas sobre ordenamiento ambiental del territorio, así como el acceso a la tenencia de la tierra y el uso de los bosques en áreas con limitaciones ambientales, entre otras.

Esta podría ser la vía jurídica rápida para dotar de eficacia jurídica algunos aspectos del PIVAC, pero su contenido sería limitado frente a las necesidades reales de articulación estatal que existen. Ahora bien, la efectividad de cualquier instrumento que se defina está determinada por su aceptación local -reflejada en el grado de participación- y la capacidad de las instituciones de operativizarlo -presupuesto y especialidad institucional-.

---

<sup>12</sup> Ley 2294 de 2023. Artículo 28. Regiones Autónomas. El Gobierno nacional desarrollará, articulará e impulsará las Regiones Autónomas, como un pilar que permita una gestión pública eficiente para el desarrollo económico, social, ambiental, cultural y étnico que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (...).

Para lograr *consensos subregionales*, que atiendan a las voces, intereses y condiciones de todos los actores que hayan resultado en el proceso, el PIVAC podría tener subcapítulos vinculantes de acuerdo con la jurisdicción administrativa que determina el ámbito de competencias de cada una de las autoridades de la región y que atiendan a las particularidades históricas, contextuales y de desarrollo local. Esta opción implica descentralizar el PIVAC para buscar su eficacia.

Dado el carácter integrador que pueda tener el PIVAC respecto de *consensos regionales de carácter departamental*, su aprobación podría gestionarse también para irradiar las asambleas departamentales y los concejos municipales, con la misma precaución que el órgano colegiado no podría incluir variaciones que desnaturalice el sentido de las herramientas acordadas en el Pacto.

## 5. Documento de Política Pública

Esta alternativa implica convertir el PIVAC en un documento de referencia vinculante. Esta opción podría facilitar su adopción por parte de las mesas creadas por el juez de seguimiento de la sentencia y requeriría la expedición de un documento CONPES<sup>13</sup>. Esta clase de documentos se identifican por sugerir una serie de acciones articuladas que deben realizar las autoridades para superar un problema de política pública.

Al respecto, debe aclararse que los bosques en Colombia cuentan con al menos 16 políticas públicas sobre bosques (Tabla 1), y la más reciente, es decir el CONPES 4021 de 2021 justamente recoge las finalidades del PIVAC.

**Tabla 3. Políticas públicas sobre bosques.**

|  | NO. | AÑO | NOMBRE |
|--|-----|-----|--------|
|--|-----|-----|--------|

<sup>13</sup> Los documentos CONPES son instrumentos de política a través de los cuales el Gobierno Nacional establece directrices para el desarrollo del país en temas económicos y sociales. Existen varios tipos de documentos CONPES atendiendo a los objetivos particulares que cada uno persigue, siendo el de política pública el más recurrente de todos. La vigencia de estos documentos depende, en principio, del cumplimiento de todas sus acciones previstas en él, las cuales recaen en las distintas entidades públicas involucradas. De igual manera, el DNP, en su rol de Secretaría Técnica del CONPES, tiene la responsabilidad de establecer y hacer cumplir las directrices metodológicas para la elaboración, expedición y eventual modificación de estos documentos.

|    |      |      |  |
|----|------|------|--|
| 1  | 620  | 1970 | Fomento de bosques   |
| 2  | 2429 | 1989 | Plan de Acción Forestal para Colombia  |
| 3  | 2834 | 1996 | Política de Bosques  |
| 4  | –    | 2001 | Política nacional de investigación ambiental   |
| 5  | 3242 | 2003 | Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático               |
| 6  | 3680 | 2010 | Lineamientos para la consolidación del Sistema nacional de Áreas Protegidas                                      |
| 7  | 3125 | 2003 | Política de estímulo a la reforestación comercial En Colombia: 2003-2006   |
| 8  | 3700 | 2011 | Estrategia Institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia |
| 9  | 3697 | 2011 | Política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad        |
| 10 |      | 2012 | Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE).          |
| 11 | 3886 | 2017 | Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz       |
| 12 | 3934 | 2018 | Política de Crecimiento Verde  |
| 13 | 3918 | 2018 | Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia                    |
| 14 | 4021 | 2020 | Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques                     |
| 15 | 4050 | 2021 | Política para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP                                   |

**Fuente:** Laura Santacoloma (2024)

En ese sentido, es importante poner de presente que la hipertrofia normativa que implica el desarrollo de tantas políticas interfiere con un accionar eficaz por parte de las autoridades involucradas. Además, es una enorme barrera para la participación efectiva de la ciudadanía y la pone en condición de vulnerabilidad frente a la interpretación arbitraria de operadores de las normas. Este fue el caso de las Operaciones militares Artemisa y otras

medidas administrativas (como la prohibición del uso de motosierras), que fueron puestas en marcha sin ningún intento previo por adoptar medidas concertadas con las comunidades lo que generó graves conflictos y mayor distancia con el Estado.

También, resaltamos que los verbos rectores de los delitos asociados a la deforestación (Ley 2111 de 2021) abren la puerta a la criminalización de campesinos e indígenas en la Amazonía<sup>14</sup>. Las chagras y los cultivos de pancoger suelen tener dimensiones cercanas a la hectárea, lo que puede utilizarse en una interpretación represiva para profundizar la vulnerabilidad de estas comunidades. Lo mismo sucede con el sistema sancionatorio ambiental. Además, estos sistemas operan simultáneamente y no en relación con la gravedad de la acción, lo que ahonda la situación de vulnerabilidad de la gente que habita los bosques amazónicos.

Tampoco se ha incluido un enfoque de derechos humanos para las estrategias de mitigación y adaptación frente al cambio climático, lo que preocupa a la sociedad civil ante los crecientes conflictos sobre mercados de carbono, monocultivos para la bioeconomía y minería asociada a transición energética.

Lo mencionado muestra que los desarrollos de distintas políticas públicas en las leyes y otros instrumentos no cuentan con un enfoque complejo para abordar la deforestación e inciden en la profundización de los problemas estructurales. Con todo, si bien la política pública podría ser una opción para darle forma institucional al PIVAC, su eficacia pone en riesgo el resultado esperado por la sentencia.

## **6. Región Administrativa de Planificación de la Amazonía -RAP Amazonía-**

Aunque todavía hay muchas preguntas sobre los alcances de su funcionamiento, su complementariedad con las autoridades ambientales y su papel en el que esquema de ordenamiento Nación – Entidades territoriales, de acuerdo con la Ley 1454 de 2011 a las regiones administrativas y de planificación les corresponde entre otras las siguientes funciones de promover el desarrollo regional; mejorar la planeación de las entidades territoriales de la región; impulsar proyectos de interés mutuo y participar en la gestión y

---

<sup>14</sup> Artículo 330. Deforestación. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad, existente tale, queme, corte, arranque o destruya áreas iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque natural, incurrirá en prisión (...)

planificación de los recursos naturales de la región<sup>15</sup>. Ahora bien, la orden judicial resalta que el alcance es nacional, regional y local, y específicamente diseñado para reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático, lo que excede la finalidad de la RAP.

## 7. Otras iniciativas

Otros instrumentos y planes que influyen en la gestión ambiental y adaptación al cambio climático en el Amazonas colombiano han venido siendo diseñados, desarrollados e impulsados para fortalecer las políticas públicas alrededor de la conservación (uso sostenible, preservación, restauración y conocimiento) del bosque, principalmente en relación con el financiamiento de proyectos sostenibles. Pese a no tener el alcance del PIVAC sus contenidos pueden articularse o servir de insumo para la construcción del pacto. Uno es el *Fondo Ambiental de la Amazonía*, creado por el artículo 92 de la Ley 99 de 1993<sup>16</sup>. Este fondo incentiva la gestión de proyectos territoriales relacionados con el manejo de los bosques desde un enfoque participativo, pero no está concebido como un instrumento especializado para detener la deforestación o impulsar los compromisos relativos al cambio climático.

Por otra parte, una herramienta concebida en el nivel nacional tiene que ver con el *Programa REM*<sup>17</sup> – *Visión Amazonía*, que es una iniciativa del gobierno de Colombia que con el apoyo financiero del Reino de Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Alemania, para reducir las emisiones provenientes de la deforestación en la

---

<sup>15</sup> Numeral 1, 3, 4, 8, 9, y 10 del artículo 30 de la Ley 1454 de 2011.

<sup>16</sup> El objetivo del fondo es apoyar “la ejecución de las políticas ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables en la Amazonia Colombiana. Como tal estimulará la descentralización, la participación del sector privado y el fortalecimiento de la gestión de los entes territoriales, con responsabilidades en estas materias. Para el efecto, podrá financiar o cofinanciar, según el caso, a entidades públicas y privadas en la realización de proyectos, dentro de los lineamientos de la presente Ley y de manera que se asegure la eficiencia y coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental y se eviten duplicidades”.

<sup>17</sup> El objetivo de la REM es apoyar la reducción de emisiones de la deforestación en el Bioma Amazónico colombiano, en consonancia con las disposiciones acordadas en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En: [https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/28-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos-articulos/2140-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos-64#:~:text=El%20objetivo%20de%20la%20REM,el%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20\(CMNUCC\)](https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/28-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos-articulos/2140-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos-64#:~:text=El%20objetivo%20de%20la%20REM,el%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20(CMNUCC).).

Amazonía colombiana por medio del impulso de estrategias de protección de los bosques y el uso sostenible de los recursos naturales y gobernanza de comunidades locales<sup>18</sup>.

Vale señalar que existen múltiples esquemas de financiación para asegurar la gestión ambiental de los bosques y la preservación de la biodiversidad a través de proyectos, tales como *BanCO2*<sup>19</sup>, *Amazonía Mía*<sup>20</sup>, *Conservar paga*<sup>21</sup>, *Probosques*<sup>22</sup>, entre otras, que están dirigidas al fortalecimiento de soluciones al cambio climático basadas en la naturaleza.

## RECOMENDACIONES DE INSTRUMENTO PARA LA ADOPCIÓN DEL PIVAC

La comprensión integral del PIVAC exige identificar no sólo su contenido sino su forma jurídica para garantizar su validez y eficacia. En relación con su *validez*, es decir, que el PIVAC surja a la vida jurídica sin vicios, es importante que sea expedido por el órgano competente y según el procedimiento establecido para el tipo de norma que dé forma al PIVAC. En cuanto a la *eficacia* del PIVAC, las disposiciones normativas deben ser diseñadas de tal forma que sea posible su cumplimiento. También, es necesario que existan consecuencias jurídicas ante su incumplimiento. Además, en relación con el cumplimiento de la sentencia judicial, el PIVAC debe atender a, por lo menos dos variables: 1. El contenido de la Orden segunda judicial y 2. La finalidad de la sentencia.

En relación con la *orden específica*, las medidas deben ser obligatorias, correctivas, preventivas y pedagógicas para lograr los objetivos de mitigación y adaptación frente al cambio climático en la Amazonía. Para este fin, las autoridades públicas deben garantizar el derecho de acceso a la *participación*. Esto implica que debe ser previa, informada, representativa, activa y eficaz (Sentencia T-361 de 2017).

---

<sup>18</sup> Este programa opera mediante el mecanismo de compensación de acciones encaminadas a la reducción de emisiones de dióxido de carbono, para ello cuenta con una bolsa de recursos que se distribuyen del modo expuesto en el siguiente enlace: <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/distribucion-general-de-los-recursos/#>

<sup>19</sup> Otra herramienta relevante es, véase al respecto el siguiente enlace: <https://www.banco2.com/project/menos-deforestacion-en-la-amazonia-colombiana-2/>

<sup>20</sup> <https://www.usaid.gov/es/colombia/fact-sheets/env-amazon-alive>

<sup>21</sup>

<https://www.minambiente.gov.co/conservarpaga/#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Ambiente%20y.%20conservaci%C3%B3n%20de%20los%20bosques.>

<sup>22</sup> <https://probosquescolombia.org/>



Sobre el *objetivo general del fallo judicial*, no puede perderse de vista que es necesario buscar el redireccionamiento institucional para lograr detener la deforestación y adaptar el territorio en la Amazonía. En todo este marasmo de instrumentos normativos y de política pública, el contenido y rol del PIVAC parece no encontrar lugar. Sin embargo, consideramos que algunos asuntos centrales no son abordados por el sistema vigente: 1. Relación entre bosques y habitantes; 2. Articulación intersectorial e interinstitucional, que involucre las entidades competentes para el seguimiento de los capitales que financian la deforestación; 3. Paz territorial y bosques; 4. Definición de justicia intergeneracional y principios del Estado; 6. Prevención de la deforestación; 7. Actividades lícitas como motor de la deforestación (ganadería, praderización y monocultivos); 8. Conceptualización normativa y tratamiento jurídico del acaparamiento de tierras con enfoque diferencial.

## **OPCIONES JURÍDICAS MÁS ADECUADAS**

Los problemas estructurales del estado sobre la deforestación y la adaptación climática en relación con los contenidos del PIVAC se concentran en la ausencia de un enfoque público complejo. Esto se refleja en un sistema normativo y de política pública hipertrofiado, atomizado, descoordinado y sin enfoque intergeneracional, territorial ni participativo, que se refleja en un sistema jurídico repetitivo, difícil de ejecutar y, en consecuencia, ineficaz para incidir en la mitigación del problema.

En el contexto y alcances descritos, tres instrumentos brindan las mejores opciones para implementar el PIVAC: 1. Acuerdo político nacional, 2. Decreto presidencial y 3. Política pública. En nuestro criterio, el Acuerdo político nacional es el que mayor alcance tiene en términos de los objetivos de la sentencia porque permite un debate nacional con efectos políticos vinculantes que deben traducirse a normas que fortalezcan y redirijan las actuaciones del Estado que inciden negativamente en el problema. Quién debería convocar el PIVAC es el Presidente de la República o su delegado y dar inicio a conversaciones nacionales que permitan incorporar eficazmente los resultados de esas mesas.

Al respecto, la Ley 418 de 1997 establece que “El Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de la naturaleza y de los derechos y libertades de las personas, con enfoque diferencial y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad

real y a proveer a todos de las mismas oportunidades para su adecuado desarrollo, el de su familia y su grupo social” (Artículo 3).

Bajo ese entendido, y dada la vinculación del problema de la deforestación con el conflicto armado, es importante analizar cuál es el alcance de las facultades legales del Presidente y el amparo que la Sentencia STC-4360 de 2016 le otorga para avanzar en un propósito como el aquí descrito. Las limitaciones del acuerdo político, además de las jurídicas, tienen que ver con el tiempo y recursos necesarios para lograrlo.

En relación con el decreto y la política es posible abordar algunas de las ausencias que nutren la deforestación y las dificultades para la adaptación del territorio amazónico al cambio climático; no obstante, es probable que se pierda en el hipertrofiado sistema normativo actual.

De cualquier manera, sugerimos que en cualquier caso, se incluya una perspectiva de participación vinculante de niñez, adolescencia y juventud que permita fortalecer su incidencia efectiva e informada, en el debate público sobre la justicia intergeneracional.