TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUB SECCIÓN B

Bogotá D. C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022)

MAGISTRADA PONENTE:	**CARMEN AMPARO PONCE DELGADO**
EXPEDIENTE No.:	**25000-23-37-000-2015-00171-00**
ACCIONANTE:	**CONSEJO COMUNITARIO MAYOR DE LA ORGANIZACIÓN POPULAR CAMPESINA DEL ALTO ATRATO (COCOMOPOCA) Y OTROS**
ACCIONADO:	**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y OTROS**
REFERENCIA:	**ACCIÓN DE TUTELA**

AUTO DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO NO. 006
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Procede el Despacho a verificar el cumplimiento de la sentencia T-622 de 10 de noviembre de 2016, proferida en sede de revisión por la Honorable Corte Constitucional, respecto de las gestiones adelantadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de representante legal del Río Atrato.

I. DE LAS ÓRDENES DADAS EN LA SENTENCIA T-622 de 2016

"(…)

*QUINTO.- ORDENAR **al Ministerio de Ambiente,** al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Defensa, a Codechocó y Corpourabá, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia, y a los municipios demandados -con el apoyo del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, WWF Colombia y las demás organizaciones nacionales e internacionales que determine la Procuraduría General de la Nación- y en conjunto con las comunidades étnicas accionantes, que dentro del año siguiente a la notificación de la sentencia, se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como: **(i) el restablecimiento del cauce del río Atrato, (ii) la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal.***

*Adicionalmente, este plan incluirá una **serie de indicadores claros que permitan medir su eficacia** y deberá diseñarse y ejecutarse de manera concertada con los pobladores de*

la zona, así como garantizar la participación de las comunidades étnicas que allí se asientan en el marco del Convenio 169 de la OIT. (…)

DÉCIMO PRIMERO.- El Gobierno nacional, a través del Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación deberá ADOPTAR las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad y progresividad de todas las medidas a implementar para dar cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia. Para tal efecto, deberán preverse anualmente las partidas presupuestales del caso, con arreglo a la alta complejidad y el carácter estructural de las medidas ordenadas.
(…)"

II. RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LA TUTELA.

El Presidente de la República, mediante el Decreto 1148 de 2017, designó al Ministerio de Ambiente como representante legal del río Atrato, con las siguientes responsabilidades:

(i) Representar legalmente al río Atrato.
(ii) Diseñar y poner en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río y sus afluentes, los territorios ribereños.
(iii) Recuperar sus ecosistemas, y evitar daños adicionales;
(iv) Restablecer el cauce del río;
(v) Eliminar bancos de arena;
(vi) Reforestar zonas afectadas
(vii) Combatir la minería ilegal.
(viii) Realizar estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades.

Funcionario responsable:

Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental

Mediante Resolución No. 0115 de 2018, se asignan funciones al interior del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia T-622 de 2016.

De la norma se extraen las principales responsabilidades a cargo de las dependencias del Ministerio asignadas para el cumplimiento de la tutela.

FUNCIÓN	DEPENDENCIA
• Coordinar y realizar seguimiento a acciones de dependencias responsables del cumplimiento de sentencia. • Adoptar la metodología y el plan de trabajo interno. • Ser la vocera del Ministerio ante la comunidad que habita la cuenca del rio Atrato. • Diseñar y poner en marcha el plan de descontaminación del rio Atrato. • Rendir informes sobre cumplimiento de tutela por parte del Ministerio. • Consolidar registro de avances • Proporcionar insumos para estudios epidemiológicos y toxicológicos.	Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico.
• Liderar el cumplimiento de la orden quinta del fallo. • Diseñar el plan de descontaminación del rio Atrato. • Restablecer su cauce • Eliminar los bancos de arena • Reforestar zonas aledañas al rio. • Apoyar en el cumplimiento de orden 7º de la sentencia • Recuperar formas tradicionales de subsistencia y alimentación.	Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.
• Ayudar al cumplimiento de la orden sexta de la sentencia • Elaborar plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal. • Apoyar institucionalmente a autoridades ambientales y entes territoriales. •	Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano
Acompañamiento institucional	• Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos. • Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental SINA. • Dirección de Cambio Climático • Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles.

III. INFORME DE AVANCES

En virtud del auto de verificación de cumplimiento No. 004 del 17 de diciembre de 2020, el Despacho resolvió lo siguiente:

> *"**PRIMERO: REQUERIR** al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia, presente un informe al Despacho donde indique lo siguiente:*

a) Del presupuesto del año 2021 asignado al Ministerio, qué montó se asignó para el "Plan de descontaminación del río Atrato", cuáles son los componentes del mismo y el cronograma que ha fijado para su ejecución.

b) Las gestiones que ha adelantado o tiene programado adelantar el Ministerio ante Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda a efectos de que se provean los recursos financieros y logísticos necesarios para el cumplimiento de las órdenes del fallo.

c) Suscripción de convenios nacionales e internacionales destinados a obtener apoyo financiero, logístico, científico, u otro, para adelantar el "Plan de descontaminación del río Atrato".

***SEGUNDO: REQUERIR** al Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental, para que dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia, directamente o a través del Comité de Seguimiento, presente un informe al Despacho donde indique lo siguiente:*

a) Gestión adelantada por parte del Ministerio durante el año 2020, en relación con: i) retiro de bancos de arena y restablecimiento del cauce del rio, ii) campañas de reforestación de las zonas aledañas al rio devastadas por la tala, iii) estudios toxicológicos y epidemiológicos iv) programas de fiscalización y sanción por violación a normas ambientales v) apoyo institucional a autoridades ambientales regionales y locales vi) campañas de educación ambiental para la zona.

b) Gestión adelantada durante el año 2020 ante el Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación para realizar operaciones coordinadas y conjuntas para: i) retiro de dragas ilegales ii) represión de la minería ilegal iii) explotación ilegal de la fauna y flora de las zonas ribereñas del río.

c) Gestión adelantada durante el año 2020 en relación con campañas de presencia institucional en la zona del río Atrato, en cooperación con autoridades regionales y locales, así como representantes de las comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, pesqueras y pequeños mineros, en especial de los municipios de Quibdó, Soledad, Guayabalito, Loma de Barranca, San Isidro, Bocas de Paimadó, Lomas Pueblo Nuevo, río Pató, Villa Conto y Paimadó.

d) Informar cómo y de qué forma se están integrando al plan de descontaminación las recomendaciones del Panel de Expertos integrado por: ORGANIZACIÓN TIERRA DIGNA; ORGANIZACIÓN WWF; CONSULTORIO AMBIENTAL UNIVERSIDAD LIBRE; INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DEL PACÍFICO IIAP; UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA; ORGANIZACIÓN DEJUSTICIA; GRUPO PLEBIO; INSTITUTO COLOMBIANO DE ANTROPOLOGÍA E HISTORÍA, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAD PARA LOS DERECHOS HUMANOS; DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGÍA DE LA U DE LOS ANDES; ORGANIZACIÓN ORO LEGAL; CIDER UNIANDES; INSTITUTO HUMBOLDT; ORGANIZACIÓN USAID; UNIVERSIDAD DE CARTAGENA; ASOCOBA Y COCOMACIA".

Mediante memoriales radicados el 08 y 19 de febrero de 2021[1], el Ministerio de Ambiente manifiesta haber dado cumplimiento a los requerimientos contenidos en el auto de verificación anterior.

El Comité de Seguimiento, mediante escritos radicados los días 17 de junio y 22 de noviembre de 2021, allegó el Séptimo y Octavo Informe de Seguimiento a la Sentencia T-622 de 2016, en el cual reportó avances de sus tareas y de la gestión realizada por algunas de las entidades responsables.

De los documentos allegados, las principales gestiones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de la Orden Quinta se resumen así:

a) Remoción bancos de arena en el río y b) Corrección del cauce del río.

El Plan de Acción Específico para la restauración de la cuenca del río Quito comprende cuatro fases:

Fase I: Eliminación del factor tensionante generador del cambio morfológico del río, consistente en la erradicación completa de las actividades mineras ilegales de gran escala como requisito para poder iniciar las actividades de restauración.

Fase II: Realizar el estudio de restauración ecológica del río Quito para determinar la mejor alternativa de remediación y restauración de esta cuenca, el cual prevé el desarrollo de un estudio geomorfológico, hidrológico e hidráulico, que permita obtener la línea base para el diseño de la restauración ecológica del río. Con los resultados del estudio, se generarán recomendaciones para el manejo del cauce del río Quito, como en el río Atrato aguas abajo de la confluencia del río Quito.

Fase III: Implementación del proyecto de restauración. Dependiendo del tipo de manejo o intervención a implementar, se hace necesario tener en cuenta otros factores como son el fomento y la participación a largo plazo de la población local, de tal forma que las decisiones colectivas tengan más probabilidad de éxito.

Fase IV: Evaluación y monitoreo de plantas, calidad del agua, geomorfología, hidrología, peces y macroinvertebrados.

[1] Índices 118 y 119 en SAMAI.

Refiere que el presupuesto estimado para la ejecución del "Proyecto de Consultoría para la Remediación y Restauración Ecológica del Río Quito", correspondiente a la Fase II, asciende a la suma de $6.519.200.000, con financiación del Fondo de Compensación Ambiental – FCA, el Sistema General de Regalías y el Fondo Nacional Ambiental.

Por su parte, en los informes de seguimiento se concluye que actualmente no hay ningún resultado concluyente sobre la Fase I, toda vez que la actividad minera ilegal que utiliza dragas y retroexcavadoras cada día se incrementa en el territorio.

Hasta el Octavo Informe de Avance, no se han reportado intervenciones para rectificar cauces de ninguna fuente hídrica, así como tampoco para movimientos de bancos de arena. Las únicas actividades ejecutadas están relacionadas con el retiro de palizadas para facilitar la navegabilidad.

c) Reforestación de las riberas del río

Resume las gestiones adelantadas por el Ministerio y Corpourabá, así:

Entidad	**Actuaciones**
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	A través del proyecto "Financiamiento adicional para el apoyo a la preparación para REDD+ del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) en Colombia", el ministerio gestionó un valor de $950.000.000 para implementar acciones de restauración y/o rehabilitación ecológica de 300 hectáreas de áreas disturbadas por actividades antrópicas en la cuenca del río Atrato.
Corpourabá	Proyecto en ejecución: "*Conservación y restauración de bosque bajo el esquema de PSA*[2] *Etnias en jurisdicción de CORPOURABA*", en territorios de comunidades negras e indígenas en su jurisdicción, incluyendo la cuenca del río Atrato. En desarrollo del proyecto ha firmado dos convenios: Convenio 4600010613: formalizado el 27 de mayo de 2020, por un valor de $2.636.478.392. Beneficiarios: 30 comunidades indígenas: 2 en Apartadó, 4 en Chigorodó, 2 en Mutatá, 1 en Turbo-Necoclí, 1 en Turbo, 5 en Vigía de Fuerte, 3 en Urrao, 2 en Murindó, 5 en Dabeiba, 1 en Necoclí y 4 en Frontino. Convenio 4600010611: formalizado el 27 de mayo de 2020 por un valor de $1.408.753.205. Beneficiarios: 15 comunidades de Consejos

[2] Pago por Servicios Ambientales.

	Comunitarios así: 3 en Turbo, 4 en Vigía del Fuerte, 3 en Urrao, 4 en Murindó, 1 en Frontino.
Codechocó	Suscribió convenio con la Corporación Ecológica Mi Huerto, por valor de $ 2.764.234.172, con el objeto de adelantar proyectos en la modalidad de "recuperación de áreas degradadas por actividades antrópicas" en la línea temática denominada "Mejoramiento de la Calidad Ambiental" del Plan de Acción de la Orden Quinta. Este proyecto de recuperación de áreas boscosas degradadas por actividad minera se desarrolló en el municipio de Cantón de San Pablo.

d) Campañas de educación ambiental

Las actividades relacionadas en los informes de seguimiento respecto de las campañas de educación ambiental desarrolladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se puntualizan en las siguientes:

- Videoclips de sensibilización y capacitación denominada "*Gobernanza del Agua, una estrategia biocultural en el Majestuoso río Atrato*".

- Cursos virtuales: "*Fortalecimiento de capacidades para el Manejo y transformación de Conflictos asociados al recurso hídrico*" y "*Agua, recurso vital*", con la participación de líderes comunitarios de la cuenca del río Atrato y el Cuerpo Colegiado de Guardianes.

- Proyecto "*Dialogando con el Atrato: una aproximación biocultural al manejo de conflictos asociados al agua con las comunidades indígenas de la cuenca del Río Atrato*", con el objetivo de construir una metodología para abordar los conflictos socioambientales de las comunidades indígenas de la cuenca del río Atrato, con un costo de $74.000.000 gestionados con recursos del proyecto "*Financiamiento adicional para el apoyo a la preparación para REDD+ del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) en Colombia*".

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Con relación al cumplimiento de las ordenes impartidas en el fallo de tutela, el Despacho evidencia lo siguiente:

1. Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. - Responsable:

FUNCIONES	HALLAZGOS
• Liderar el cumplimiento de la orden quinta del fallo. • Diseñar el plan de descontaminación del rio Atrato. • Restablecer su cauce • Eliminar los bancos de arena • Reforestar zonas aledañas al rio. • Apoyar en el cumplimiento de orden 7º de la sentencia • Recuperar formas tradicionales de subsistencia y alimentación.	No hay evidencia de las acciones adelantadas por la dependencia directamente o en coordinación con autoridades regionales sobre programas de remoción de bancos de arena o proyectos para restablecer el cauce del rio. El Ministerio fijó el año 2040 como meta para el cumplimiento integral de la orden quinta, un plazo que desconoce la urgencia y la necesidad de implementar acciones concretas para garantizar los derechos del rio, máxime cuando dicha entidad funge como su representante legal; a su vez, la pasividad y omisión en el cumplimiento del fallo también desconoce las consecuencias en la salud de la población ribereña que se surte de agua del cauce para su consumo y demás necesidades de saneamiento básico.

2. Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico - Responsable:

FUNCIONES	HALLAZGOS
• Ser la vocera del Ministerio ante la comunidad que habita la cuenca del rio Atrato. • Diseñar y poner en marcha el plan de descontaminación del rio Atrato. • Rendir informes sobre cumplimiento de tutela por parte del Ministerio. • Consolidar registro de avances • Proporcionar insumos para estudios epidemiológicos y toxicológicos.	No se aportan resultados acerca de acciones de vigilancia, supervisión o participación en calidad de representante legal del Rio Atrato en acciones que promuevan la defensa de este, tales como presentar denuncias o hacerse parte en procesos sancionatorios de carácter disciplinario contra autoridades locales omisivas; en procesos judiciales contra taladores, explotadores irregulares de recursos maderables, explotadores irregulares de minería. No informa de manera específica datos como indicadores, coberturas, porcentajes de avances, entre otros, que permitan contextualizar el impacto material y concreto real de cada acción y su relación con el cumplimiento de la orden, hecho que impide conocer el avance puntual en el cumplimiento del fallo por parte del ente ministerial; por contrario, los avances reportados por la entidad se limita a reiterar lo ya expuesto en los informes de seguimiento anteriores, circunstancias que dificultan el seguimiento del grado de implementación en las tareas de descontaminación y recuperación ambiental del río y sus afluentes. No se reportan resultados de estudios epidemiológicos y toxicológicos actualizados, tampoco están claras las acciones que se van a adelantar en relación con los resultados de dichos estudios.

3. Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano - Responsable:

FUNCIONES	HALLAZGOS
• Ayudar al cumplimiento de la orden sexta de la sentencia • Elaborar plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal. • Apoyar institucionalmente a autoridades ambientales y entes territoriales.	No se aportan resultados acerca de acciones de vigilancia, supervisión o participación en calidad de representante legal del Rio Atrato en acciones que promuevan la defensa del mismo, tales como presentar denuncias o hacerse parte en procesos sancionatorios de carácter disciplinario contra autoridades locales omisivas; en procesos judiciales contra taladores, explotadores irregulares de recursos maderables, explotadores irregulares de minería. No hay evidencia de las gestiones adelantadas por la dependencia directamente o en coordinación con autoridades nacionales o regionales sobre acciones tendientes a la neutralización y erradicación de las actividades de minería ilegal. No hay evidencia de

Debe recordarse que la representación legal del río Atrato asignada al Ministerio del Medio Ambiente, mediante el Decreto 1148 de 2017, conlleva todas las responsabilidades y consecuencias jurídicas establecidas para quienes deben ejercerla. En ese orden, corresponde al Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental la coordinación y organización de las dependencias a su cargo para dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

Es así como, según los informes allegados, se constata que las acciones adelantadas por el Ministerio de Ambiente no satisfacen los parámetros fijados por la Corte Constitucional ni por el Tribunal en los autos de verificación, ello puesto que la formulación de planes y estudios teóricos generales no representan acciones materiales concretas con sus resultados específicos.

Como ya se había advertido en el auto de verificación proferido el 11 de diciembre de 2020, debe reiterarse que, a la fecha, no hay evidencia de que el gobierno nacional, a través de las entidades designadas, haya iniciado la ejecución del plan para la descontaminación del río por fuera de los informes teóricos y la celebración de reuniones de seguimiento virtual y mesas de trabajo sin que se precisen mayores resultados en el corto plazo.

De las circunstancias anteriormente expuestas el despacho realiza las siguientes conclusiones:

-El cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-622 de 2016 continúa en un estado precario de puesta en marcha e implementación, persistiendo la celebración de mesas de trabajo y actividades de socialización, sin que, a la fecha, se reporten resultados concretos frente a las responsabilidades a cargo de las autoridades del gobierno central como líderes del acatamiento de las ordenes proferidas por la Corte Constitucional, como garantes del Atrato como sujeto de derechos y de su comunidad, en tanto, se recuerda, han transcurrido más de cinco años desde la expedición de la sentencia y los plazos allí definidos por la Alta Corte para el restablecimiento de los derechos fundamentales objeto de protección se encuentran vencidos.

-Las acciones adelantadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para dar cumplimiento a la orden quinta del fallo de tutela continúan sin atender la urgencia y necesidad que demanda la descontaminación de las afluentes del Atrato y la restauración de su ecosistema. Si bien el plan de acción fue aprobado en 2019, a la fecha no se evidencian resultados concretos frente a su implementación que lleven a concluir el restablecimiento o cese de la grave vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua y al medio ambiente sano de las comunidades que habitan la cuenca del Atrato y sus afluentes e, igualmente de la protección, conservación, mantenimiento y restauración del río, como lo determinó la Corte.

-Se recuerda que el juez en la acción de tutela conserva la competencia para efectos de hacer cumplir el fallo, en los términos previstos en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, así como la facultad para abrir incidente de desacato en caso de incumplimiento tal como lo ordena el artículo 52 ibidem.

En consecuencia, ante el grave y generalizado estado de incumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte, el despacho considera necesario abrir el incidente de desacato al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por el incumplimiento de la orden quinta del fallo de tutela, representado a través del Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental, como coordinador del cumplimiento de la sentencia de tutela al interior de la entidad, y de los directores de las dependencias responsables, a quienes se le correrá traslado a fin de que hagan uso de su derecho de defensa, si a bien lo tienen.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: ABRIR incidente de desacato por el incumplimiento de las órdenes de la sentencia T-622 de 2016 contra los siguientes funcionarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia:

- Francisco Cruz Prada, en su calidad de Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental.
- María del Mar Mozo Muriel, en su calidad de Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.
- Fabian Mauricio Caicedo Carrascal, en su calidad de Director de Gestión Integral del Recurso Hídrico.
- Andrea Corzo Álvarez, en su calidad de Directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano.

SEGUNDO: CORRER TRASLADO del incidente a los funcionarios referidos en el numeral anterior a la dirección electrónica indicada para que, dentro del término de tres (3) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, manifieste lo que consideren pertinente, en ejercicio de su derecho de defensa.

TERCERO: REMITIR la presente providencia al despacho del Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, de la Honorable Corte Constitucional, para lo de su competencia.

CUARTO: NOTIFICAR la presente providencia a las siguientes direcciones electrónicas:

Parte accionante:
vgonzalez@centrosiembra.org

Funcionarios incidentados:
Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible - Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental:
procesosjudiciales@minambiente.gov.co

Ministerio Público:
procjudadm3@procuraduria.gov.co

ADVERTIR a las partes y al Ministerio Público que la cuenta electrónica para radicar documentos es:
rmemorialesposec04tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Para la consulta del expediente deberá formularse la respectiva solicitud a la dirección electrónica scs04sb04tadmincdm@notificacionesrj.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARMEN AMPARO PONCE DELGADO
Magistrada