CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN A

MAGISTRADO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., quince (15) de junio de dos mil veintidós (2022)

I.T: 57

Referencia:	ACCIÓN DE TUTELA
Radicación:	25000-23-37-000-2015-00171-03
Accionantes:	CONSEJO COMUNITARIO MAYOR DE LA ORGANIZACIÓN POPULAR CAMPESINA DEL ALTO ATRATO (COCOMOPOCA) Y OTROS
Accionados:	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

AUTO QUE RESUELVE INCIDENTE DE DESACATO EN SEDE DE CONSULTA

ASUNTO

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado procede a revisar, en grado jurisdiccional de consulta, la providencia dictada el 1.° de abril de 2022 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, mediante la cual decidió el incidente de desacato iniciado de oficio, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

ANTECEDENTES

El 19 de enero del año en curso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, inició de oficio incidente de desacato en contra de los siguientes funcionarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Francisco Cruz Prada, viceministro de Políticas y Normalización Ambiental; María del Mar Mozo Muriel, directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos; Fabián Mauricio Caicedo Carrascal, director de Gestión Integral del Recurso Hídrico; y Andrea Corzo Álvarez, directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano; por el incumplimiento de la orden quinta de la sentencia T-622 de 2016 proferida por la Corte Constitucional; asimismo, en proveído independiente de la misma fecha, abrió el trámite incidental por el incumplimiento de la orden novena de esa misma decisión en contra de la procuradora delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Olga Lucía Patín Cure.

Igualmente, el 9 de febrero hogaño la autoridad precitada dio apertura al trámite incidental en contra del señor Rodolfo Enrique Zea Navarro, en su calidad de

ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, por no acatar lo dispuesto en el ordinal séptimo del fallo mencionado.

DECISIÓN CONSULTADA

El 1.° de abril de la misma anualidad la corporación judicial referida sancionó a los funcionarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible precitados con multa de veinte salarios mínimos legales mensuales vigentes a cada uno de ellos, por desacato. Adicionalmente, conminó al ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y a la procuradora delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, para que desplegaran las acciones tendientes a dar cumplimiento a las directrices impuestas por el máximo tribunal constitucional.

CONSIDERACIONES

I. Estudio normativo y jurisprudencial del incidente de desacato

La acción de tutela es un procedimiento preferente y sumario, cuyo principal objetivo es la protección inmediata de derechos fundamentales (artículo 86 de la Constitución Política). En esa medida, guarda especial relevancia que las sentencias dictadas en sede de tutela sean acatadas sin demora. De allí que en el Decreto 2591 de 1991 se faculta al juez para lograr dicha finalidad.

En efecto, en el artículo 27 del citado Decreto se dispone un procedimiento de cumplimiento que es iniciado de oficio por el juez, pero puede ser impulsado por el interesado o el Ministerio Público. En la mencionada norma se regula que en el evento en el cual la autoridad responsable del daño causado no cumpla dentro de las 48 horas siguientes la orden dada en el fallo, el juez se dirigirá ante el superior del responsable y lo requerirá para que lo haga cumplir e inicie un proceso disciplinario en su contra.

Así mismo, se reglamenta que, si la autoridad se abstiene de cumplir después de transcurridas otras 48 horas, el juez ordenará abrir un proceso contra el superior y adoptará las medidas necesarias para lograr el cumplimiento del fallo. Adicionalmente, se señala que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan la sentencia. Al respecto, en el artículo 52 *ibidem* se faculta al accionante para solicitar el cumplimiento del fallo mediante el incidente de desacato, en los siguientes términos:

> «*La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción*».

En ese orden de ideas, una vez el accionante ha presentado el incidente de desacato, el juez debe analizar si la orden impuesta en sede de tutela fue cumplida o si, por el contrario, no ha sido acatada. En caso de que establezca que existe un incumplimiento, deberá imponer la sanción proporcional que corresponda. Sobre el particular, es importante tener presente que la imposición de una sanción es una manifestación de las facultades del juez para hacer cumplir el amparo ordenado y verificar el acatamiento de las decisiones de tutela.

Igualmente, es relevante resaltar que, en el incidente, a diferencia del procedimiento de cumplimiento, debe acreditarse la responsabilidad de carácter subjetivo, esto es, la existencia de un nexo causal entre la desobediencia del fallo y la culpa o dolo del funcionario responsable. Así las cosas, el juez de tutela tiene que determinar quién es la persona encargada de cumplir la orden y sobre ella será en quien recaiga la sanción. Además, aquel deberá definir si el incumplimiento es imputable al funcionario o no, pues solo en caso de serlo, podrá imponerle una sanción en el trámite del incidente de desacato. Al respecto, la Corte ha sostenido:

> «[…] *en el trámite del desacato siempre será necesario demostrar la responsabilidad subjetiva en el incumplimiento del fallo de tutela. Así las cosas, el solo incumplimiento del fallo no da lugar a la imposición de la sanción, ya que es necesario que se pruebe la negligencia o el dolo de la persona que debe cumplir la sentencia de tutela* […]»[1].

Por último, es necesario recordar que el objetivo del incidente de desacato es lograr el cumplimiento de la orden impuesta en la providencia de amparo y no propiamente la imposición de una sanción. En consecuencia, para decidir un incidente de desacato el juez debe analizar el caso concreto y determinar si: 1) Existió una orden dada en un fallo de tutela; 2) la sentencia se notificó a la autoridad encargada de hacer cumplir la orden impuesta; 3) se venció el plazo sin que se cumpliera la orden y 4) se demostró contumacia en el incumplimiento de la decisión.

II. Análisis del grado jurisdiccional de consulta

En relación con el grado jurisdiccional de consulta, se precisa que aquel se surte únicamente cuando el juez de primera instancia decide declarar el desacato y, como consecuencia, impone una sanción a la persona encargada de cumplir la orden judicial. Sobre el particular, en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 se señala que la sanción será consultada ante el superior jerárquico, quien decidirá, dentro de los tres días siguientes, si debe mantener o revocar la decisión.

La finalidad de la consulta es garantizar que la sanción impuesta se haya realizado de acuerdo con el ordenamiento jurídico y los hechos demostrados en el trámite incidental. En consecuencia, el expediente deberá ser remitido automáticamente por el juez que impuso la sanción, para que el superior jerárquico verifique el acatamiento de la orden tutelar y decida sobre la procedibilidad de la sanción.

[1] Corte Constitucional T-512/11. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

III. Caso concreto

A. La orden del fallo de tutela

La Corte Constitucional, en la sentencia T-622 del 10 de noviembre de 2016, reconoció al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas y, en consecuencia, impuso, entre otras órdenes, la siguiente:

> «[…] *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*».

Así las cosas, en esta oportunidad, deberá determinarse, en primer lugar, si los funcionarios sancionados fueron debidamente individualizados y se les notificó el auto, a través del cual se abrió el incidente de desacato y, en segundo término, si el viceministro de Políticas y Normalización Ambiental y los directores de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano y de Gestión Integral del Recurso Hídrico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñaron y pusieron en marcha el 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, en los términos definidos en el ordinal quinto de la sentencia T-622 de 2016.

En relación con esto último, se aclara que si bien en el proveído del 1.° de abril de 2022 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca examinó el cumplimiento de otras órdenes de tutela por parte de la procuradora delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Olga Lucía Patín Cure; y el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Rodolfo Enrique Zea Navarro; en esta sede de consulta, solo corresponde examinar lo relativo a la sanción impuesta frente a los funcionarios mencionados en el párrafo precedente, puesto que, en relación con los demás, no los declaró en desacato.

B. Individualización y notificación a los sujetos encargados de cumplir la orden quinta de la sentencia T-622 de 2016

Sobre el particular, la Subsección evidencia que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en proveído del 19 de enero de 2022, inició de oficio incidente de desacato en contra de los siguientes funcionarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Francisco Cruz Prada, viceministro de Políticas y Normalización Ambiental; María del Mar Mozo Muriel, directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos; Fabián Mauricio Caicedo Carrascal, director de Gestión Integral del Recurso Hídrico; y Andrea Corzo Álvarez, directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano; por el incumplimiento de la orden impartida en el ordinal quinto de la sentencia T-622 de 2016 dictada por la Corte Constitucional. En consecuencia, ordenó correr traslado a los funcionarios mencionados y notificar la decisión al buzón electrónico procesosjudiciales@minambiente.gov.co, para que dentro de los tres días siguientes a la notificación ejercieran el derecho de defensa y contradicción.

En sede de consulta, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible insiste, como lo hicieron en el trámite incidental los funcionarios sancionados, con posterioridad a la imposición de la sanción, en que la notificación de esa decisión se realizó de manera indebida, toda vez que las personas en contra de las cuales se inició el trámite no tuvieron la oportunidad procesal de ejercer su derecho de defensa y contradicción, en tanto que la notificación del proveído únicamente se efectuó a la dirección electrónica de notificaciones judiciales de la cartera ministerial, pero no a los correos personales de cada uno de ellos.

Al respecto, la Subsección advierte que la Corte Constitucional, en su jurisprudencia[2], ha sostenido que la apertura del incidente de desacato no debe notificarse personalmente al funcionario o funcionarios responsables del cumplimiento de la orden de tutela, pues tal exigencia iría en contra de la celeridad del cumplimiento de los fallos de la acción de tutela y la correspondiente protección inmediata de los derechos fundamentales.

En ese orden de ideas, en primer lugar, se tiene que, en el *sub judice*, contrario a lo expuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no era necesario notificar el proveído del 19 de enero de 2022 y las decisiones posteriores adoptadas en el trámite incidental a los correos de cada uno de los funcionarios sancionados, sino que se entiende que la notificación al buzón electrónico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible era suficiente para garantizar su derecho de defensa y contradicción, máxime cuando los señores Francisco Cruz Prada, Fabián Mauricio Caicedo Carrascal y Andrea Corzo Álvarez laboran en la entidad y, en todo caso, el apoderado de la cartera ministerial atendió el requerimiento e informó las actuaciones adelantadas en cumplimiento de la orden de tutela correspondiente.

Por esa razón se colige que frente a los señores Francisco Cruz Prada, viceministro de Políticas y Normalización Ambiental; Fabián Mauricio Caicedo Carrascal, director

[2] Ver, entre otras, las decisiones T-343 de 2011 y A-236 de 2013.

de Gestión Integral del Recurso Hídrico; y Andrea Corzo Álvarez, directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano; existió una debida individualización y notificación en el trámite incidental.

Sin embargo, la Subsección denota que la señora María del Mar Mozo Muriel, quien fue sancionada en el incidente de desacato objeto de consulta en su condición de directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, no estaba vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para la fecha en que se dio apertura al trámite incidental en su contra. En efecto, se tiene que aquella presentó renuncia al cargo y, a través de Resolución 1265 del 30 de noviembre de 2021, esta le fue aceptada; por lo tanto, es claro que no estaba vinculada a la entidad precitada al momento en que se inició el trámite incidental.

Así las cosas, es evidente que existió una indebida identificación e individualización de la persona encargada de cumplir la orden constitucional, pues si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, pretendía vincular al director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, debió indagar en la entidad quién ocupaba ese cargo, para la época en que profirió la providencia de apertura del incidente de desacato, comoquiera que la finalidad del trámite no es otra que identificar al funcionario que efectivamente puede lograr el cumplimiento de la orden de tutela.

Por lo anterior, se dejará sin efectos todo lo actuado frente a la señora María del Mar Mozo Muriel y, en consecuencia, se ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, rehacer el trámite, en relación con la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

C. Cumplimiento del fallo

El 19 de enero de 2022 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, inició de oficio incidente de desacato en contra de la procuradora delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Olga Lucía Patín Cure, y de los siguientes funcionarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Francisco Cruz Prada, viceministro de Políticas y Normalización Ambiental; María del Mar Mozo Muriel, directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos; Fabián Mauricio Caicedo Carrascal, director de Gestión Integral del Recurso Hídrico y Andrea Corzo Álvarez, directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano; por el incumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-622 de 2016 por la Corte Constitucional. En consecuencia, ordenó correr traslado a los funcionarios mencionados, para que, dentro de los tres días siguientes a la notificación, ejercieran el derecho de defensa y contradicción.

En respuesta al anterior requerimiento, el 25 de enero del año en curso, el apoderado judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se pronunció sobre la apertura del trámite incidental. En ese sentido, de manera preliminar,

explicó que esa cartera no era la única responsable del cumplimiento del ordinal quinto de la providencia proferida por el máximo órgano constitucional, pues en aquel se definieron múltiples obligaciones mancomunadas en cabeza de diversas entidades del orden nacional; añadió que, dada las atribuciones y funciones a cargo de ese Ministerio, desde el año 2017 ha adelantado y liderado acciones fundamentales para la articulación de los actores institucionales accionados y vinculados al trámite constitucional y de las comunidades étnicas en el territorio.

En concreto, se refirió a las acciones desarrolladas en el año 2021 y, entre esas, el desarrollo de catorce sesiones de la Comisión de Guardianes del río Atrato y varias mesas de trabajo con otras carteras ministeriales, con propósitos diversos encaminados a cumplir con la sentencia T-622 de 2016; la estructuración, gestión y puesta en marcha de los proyectos y contratos requeridos para la implementación del Plan de Acción para la descontaminación del río Atrato, en concordancia con el enfoque técnico y el cronograma fijado en aquel, tales como: el Contrato ADS 705 con la Universidad de Córdoba, para el diseño de la estrategia de rehabilitación y/o restauración del río Quito; el Convenio Interadministrativo 1112 de 2021, para aunar esfuerzos técnicos y financieros requeridos en la ejecución de un proyecto de educación ambiental y el Fondo de Acción, este último, para generar una ruta para el manejo de los conflictos asociados al agua con las comunidades indígenas de la cuenca hídrica.

Igualmente, detalló el cumplimiento de las actividades del Plan de Acción aprobado en el año 2019 y destacó que ha liderado el proceso de coordinación para la construcción de los informes presentados a la Corte Constitucional, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Comité de seguimiento (conformado por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación), de acuerdo con las solicitudes y compromisos adquiridos con los organismos de control, de los cuales presentó, a corte del primer semestre de 2021, un total de 8 informes de seguimiento, en el que se consolidan los principales avances realizados por las diferentes entidades accionadas desde el nivel nacional, regional y local, en torno a las acciones de cumplimiento de la sentencia T-622 del 2016, en relación con las líneas temáticas de mejoramiento de la calidad de vida, producción sostenible, planificación y ordenamiento del territorio, gobernanza del territorio y gestión del conocimiento y la información, a fin de acatarla de manera integral y articulada.

Resaltó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ejecutó varias gestiones, con el propósito de neutralizar y erradicar la minería ilegal, lograr la reforestación de las zonas aledañas al río y restablecer su cauce, para lo cual se debe, en primer lugar, lograr la restauración de la cuenca el río Quito, actividad que consta de las siguientes fases: (i) desarrollar un modelo digital de terreno continuo que incluya los cauces e imagen de alta resolución; (ii) realizar un estudio geomorfológico, hidrológico e hidráulico que sirva como línea base para el diseño de la restauración ecológica del río Quito y (iii) llevar a cabo un estudio de resuspensión y removilización del mercurio y otros metales pesados en los

sedimentos del río Quito, con la necesidad imperante de eliminar del factor tensionante generador del cambio morfológico de la fuente hídrica, consistente en la erradicación completa de las actividades minerales ilegales de gran escala.

Finalmente, destacó que promueve la defensa del río Atrato y, para ello, contrató un profesional del derecho, con el objeto de que aquel apoye el relacionamiento del despacho con la Fiscalía General de la Nación, los juzgados penales y otros despachos judiciales y ayude en los temas penales y criminalísticos en materia ambiental; además, ha realizado capacitaciones en materia sancionatoria ambiental y gestionado la consecución de recursos para robustecer la entidad y las mesas técnicas de trabajo, a través de la Comisión de Guardianes, con el propósito de dialogar, consultar y construir conjuntamente con la comunidad y los entes gubernamentales las acciones pertinentes para cumplir la orden quinta del fallo de tutela. Por lo anterior, advirtió que existía voluntad de atender las directrices judiciales dadas en la sentencia T-622 de 2016.

El 1.° de abril de 2022 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, sancionó por desacato a los señores Francisco Cruz Prada, viceministro de Políticas y Normalización Ambiental; Fabián Mauricio Caicedo Carrascal, director de Gestión Integral del Recurso Hídrico; María del Mar Mozo Muriel, directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos; y Andrea Corzo Álvarez, directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con multa de veinte salarios mínimos legales mensuales vigentes a cada uno de ellos, por desacato de la orden quinta de la sentencia de tutela.

Para el efecto, sostuvo que la Corte ordenó, a la cartera ministerial, entre otras entidades, que, en el término de un año siguiente a la notificación del fallo, diseñara y pusiera en marcha un plan de descontaminación de las fuentes hídricas del Atrato y sus afluentes, para lo cual debía incluir medidas como el restablecimiento del cauce del río, la eliminación de bancos de arena producto de las actividades mineras y la reforestación de las áreas impactadas por tales actividades; sin embargo, coligió que transcurridos cinco años de esa decisión, a pesar del desarrollo de una serie de acciones y actividades, se persiste en la etapa de diagnóstico para el cumplimiento del fallo y, con ello, continúa la vulneración de los derechos fundamentales del río Atrato.

En ese sentido, explicó que si bien el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha adelantado varias gestiones para acatar la orden de tutela, lo cierto es que aquellas no son suficientes para atender la urgencia y necesidad que demanda la descontaminación de las afluentes del Atrato y la restauración de su ecosistema, encontrándose aún en el diseño de planes y estudios que permitan elaborar proyectos de investigación y acción conjunta, con el propósito de afrontar la crisis, situación que se enunció desde que se expidió la decisión judicial incumplida. Así mismo, precisó que, a pesar de que en el 2019, como se constata en los informes de seguimiento y los autos de verificación de cumplimiento, se aprobó el Plan de

Acción para cumplir la orden quinta de la sentencia T-622 de 2016, el contenido y alcance de esta no ha sido satisfecho por parte de la entidad representante del río, en tanto subsiste el estado de grave vulneración de las garantías 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, así como la conservación, mantenimiento y restauración del cuerpo hídrico referido, sin que pueda aguardarse hasta que termine la primera etapa de aquel, consistente en la formulación de estrategias en el plazo contemplado por la entidad de hasta 6 años, para la implementación de las acciones de restablecimiento pertinentes.

Finalmente, insistió en que no se evidenciaba la realización de acciones puntuales desde las direcciones de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos; Gestión Integral del Recurso Hídrico y Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbanos, frente a las funciones a su cargo, ya que, no existía evidencia sobre el desarrollo de programas de remoción de bancos de arena y proyectos para restablecer el cauce del río; de resultados acerca de acciones de vigilancia, supervisión o participación en calidad de representante legal del río, en acciones que promuevan la defensa de este; datos o información específica de 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; y de gestiones tendientes a la neutralización y erradicación de las actividades de minería ilegal.

En sede de consulta, mediante memorial que data del 9 de junio de 2022, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sostuvo que, contrario a la conclusión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, cumplió a cabalidad la orden quinta y las condiciones impuestas por la Corte Constitucional, en tanto: 1. Diseñó, aprobó y adoptó, el 21 de diciembre de 2019, en la sesión sexta de la sesión de la Comisión de Guardianes, el Plan de Acción Ambiental; 2. Dicho Plan se diseñó en el territorio de manera colectiva y, para ello, se generaron cuarenta y cinco espacios de construcción colectiva, reflejados en mesas técnicas municipales, subregionales (cuencas alta, media y baja), una regional con la participación, articulación y coordinación con las entidades del orden nacional y regional, en el área de influencia de la cuenca hídrica y 3. En aquel se incluyeron, entre otras medidas, el restablecimiento del cauce y eliminación de bancos de arena en la línea temática y cuenta con veintiún indicadores de gestión y de resultados, el seguimiento a la implementación del plan de acción, la medición de los avances y la evaluación de los impactos de cada una de las entidades accionadas y vinculadas a la orden quinta.

Igualmente, arguyó que el mencionado Plan está en ejecución y los tiempos o plazos fijados para cada etapa no corresponden al capricho de la cartera, sino que se definieron de manera conjunta con todas las entidades y guardianes del río, quienes concluyeron que la temporalidad para llevar a cabo la recuperación integral de la cuenca era de veinte años, con unos cortes de evaluación de resultados y de tipo de acciones necesarias a corto, mediano y largo plazo, dada las complejidades de falta de información para el entendimiento sistémico de la cuenca, la prevención

para la generación de daños adicionales y las experiencias previas de recuperación de ríos.

De otra parte, puntualizó que el restablecimiento del cauce y la remoción de los bancos de arena de la cuenca se definieron en la línea temática del mejoramiento de la calidad ambiental del Plan de Acción de la orden quinta y, desde el punto de vista técnico, para la ejecución de esos lineamientos, se requiere determinar de manera rigurosa, a través de estudios de campo, laboratorio y modelación computacional, la mejor alternativa de remediación y restauración de la cuenca del río Quito, uno de los principales tributarios del río Atrato, siendo trazada, para ello, la «*ESTRATEGIA PARA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA ORDEN QUINTA CON EL CUERPO COLEGIADO DE GUARDIANES*», que consta de tres etapas de preliminares, que se ejecutaron, y cuatro fases que deben lograrse, incluidas en el Plan Nacional de Restauración (2015 – 2035), esto es, fase I: eliminación del factor tensionante; fase II: realizar el estudio de restauración ecológica del río Quito; fase III: implementación de los proyectos de restauración y fase IV: evaluación y monitoreo, siendo la primera de ellas, parte de la orden sexta de la decisión, frente a la cual, de manera articulada con varias entidades y órganos de control, se han realizado varias acciones de control de las actividades mineras ilegales a gran escala. Advirtió que el cronograma de esas etapas comprende un plazo de dos a veinte años.

En ese mismo sentido, precisó que el cumplimiento de la orden quinta de la sentencia de tutela no recae de manera exclusiva en la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues si bien en la Resolución 115 de 2018 se atribuyeron unas funciones internas específicas, lo cierto es que, en los términos en los que se fijó en el Plan de Acción de la orden quinta, otras entidades también son responsables de las actividades principales de restablecimiento del cauce del río, la eliminación de bancos de arena, la reforestación de zonas aledañas y la recuperación de formas tradicionales de subsistencia y alimentación. Igualmente, destacó que la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico ha realizado todas las funciones a su cargo, de acuerdo con las posibilidades, capacidades y competencias y, en ese entendido, ha participado en las quince sesiones de la Comisión de Guardianes del río Atrato, presentado los informes periódicos de seguimiento y realizado mesas de trabajo interinstitucionales, con el propósito de realizar la revisión de informes presentados por el Comité Interinstitucional ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Añadió que la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, DAASU, bajo las directrices del Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental y en coordinación con la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía, ha acompañado el proceso de formalización minera en el marco de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1955 de 2019 y participa en la actualización de los términos de referencia, para la elaboración del EIA, en cuanto a las actividades de mediana y gran minería y, de las Guías Minero-Ambientales, necesarias en las etapas de exploración, explotación y beneficio-transformación de minerales. Agregó

que, esa dirección ha suscrito varios contratos y convenios interadministrativos, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar acciones tendientes a iniciar rehabilitación de áreas de importancia ecológica en la cuenca del río y el fortalecimiento de la minería legal, entre otros, y expedido varios actos administrativos, que buscan neutralizar las actividades de minería ilegal que se realizan tanto en la cuenca del río Atrato y en el departamento del Chocó, dentro de las competencias legales de apoyo que tiene.

Por último, frente al viceministro de Políticas y Normalización Ambiental, manifestó que aquel ha enviado memorandos y comunicaciones escritas y dirigido y participado en múltiples acciones, reuniones y sesiones relacionadas con el cumplimento de la sentencia T-622 de 2016, en virtud de sus atribuciones y facultades y, en ese sentido, enlistó las actividades desarrolladas desde el mes de abril de 2021, relacionadas con el tema objeto de discusión.

Finalmente, explicó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, no tuvo en cuenta que los funcionarios sancionados han desarrollado sus funciones y gestionado el cumplimiento del fallo de tutela en diferentes tiempos, por lo cual el criterio de temporalidad debe tenerse en cuenta para definir el monto de la sanción. Así, explicó que el señor Fabian Mauricio Caicedo Carrascal se posesionó el 5 de febrero de 2019; el señor Francisco José Cruz Prada, el 28 de octubre de 2020 y Andrea Corzo Álvarez, el 12 de abril de 2021.

Precisado lo anterior y revisado el expediente digital, la Subsección advierte que los funcionarios del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible han realizado múltiples actuaciones relacionadas con el cumplimiento de la sentencia de tutela T-622 de 2016; en lo que aquí interesa, se tiene que en el año 2019, luego del desarrollo de un proceso de construcción y concertación con las entidades del orden nacional, regional y local, las comunidades étnicas de la zona de influencia de la fuente hídrica y los distintos actores que participaron en el proceso, fue diseñado y aprobado el Plan de Acción de la orden quinta de la decisión judicial mencionada, el cual comprende acciones de remoción de bancos de arena formados por las actividades mineras, la corrección del cauce del río y la reforestación de la zona de afluencia.

Asimismo, se halla que, dentro de la estrategia de mejoramiento de la calidad ambiental, en la cual se encuentran las sublíneas de restablecimiento del cauce y la remoción de los bancos de arena, fijó unas fases para la remediación y restauración de la cuenca del río Quito, uno de los principales afluentes del río Atrato, que comprende el desarrollo de varias etapas, entre esas, la eliminación del factor tensionante 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 y los estudios de restauración ecológica.

En ese mismo sentido, la Subsección avizora que la cartera ministerial, desde el año 2021, ha suscrito varios contratos, acuerdos y convenios administrativos, con el propósito de gestionar y poner en marcha determinados proyectos relacionados con el cumplimiento del ordinal quinto de la decisión de tutela, entre esos, el convenio con la Universidad de Córdoba, para obtener insumos técnicos para remediación y restauración ecológica del río Quito, comprendido dentro de la estrategia de rehabilitación y/o restauración de esa fuente hídrica. Aunado a lo anterior, se tiene que la entidad ha participado en más de doce sesiones de la Comisión de Guardianes del río Atrato, en múltiples reuniones y mesas de trabajo de articulación y espacios de dialogo, discusión y participación con entidades de todos los órdenes, sectores económicos y las comunidades étnicas y mineras de los quince municipios que se encuentran dentro del área del afluente, tal y como lo acreditó con las actas de reunión, los listados de participación y otros tantos documentos.

Así las cosas, se evidencia que, a pesar de las actuaciones desarrolladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, lo cierto es que a la fecha no se ha materializado ninguno de los procesos ordenados en la sentencia de tutela, esto es, no existe ninguna prueba que demuestre que se inició, de manera efectiva, el restablecimiento del cauce del río Atrato, la remoción de los bancos de arena o el proceso de reforestación. Lo que hasta ahora se avizora es el desarrollo de una fase preliminar y de estudios del área y las particularidades de aquella, lo que, sin duda alguna, es necesario para el desarrollo coordinado, articulado y planeado de las actividades requeridas en el caso, pero que no demuestra el cumplimiento integral de las medidas de protección especial ordenadas por la Corte Constitucional en este caso. Lo anterior a pesar de que la orden de tutela fue clara en disponer ciertos plazos, para la realización de estas.

Ahora bien, no pasa por alto para esta Subsección la complejidad del asunto, el cual, entre otras cosas, implica la concertación de cada medida o acción con las comunidades, con otras entidades nacionales, departamentales y municipales y con los órganos de control y la fuerza pública, y menos la complejidad de los temas relacionados con las fuentes hídricas y la identificación de los factores ambientales, sociales, económicos y culturales que convergen en este asunto. Sin embargo, examinadas las actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de sus dependencias y direcciones, se observa que, a pesar de las múltiples acciones y de la definición de un Plan de Acción para cumplir con el ordinal quinto de la sentencia T-622 de 2016, aquellas no han materializado las actividades o actuaciones allí dispuestas, como lo son el restablecimiento del cauce del río Atrato, la remoción de los bancos de arena o el proceso de reforestación, de suerte que se mantiene la transgresión de los derechos fundamentales reconocidos al sujeto especial de derechos y se presenta el incumplimiento de la orden de tutela mencionada.

Ciertamente, como lo concluyó el Tribunal las actuaciones acreditadas por la entidad solo muestran el desarrollo de una fase preliminar de la ruta que aquella se

trazó para cumplir la orden judicial, pero no satisfacen los lineamientos de la Corte Constitucional, en relación con sus obligaciones concretas de descontaminación de la cuenca del río, la recuperación de sus ecosistemas y la prevención de daños ambientales adicionales en la región.

Así pues, resulta forzoso concluir que los señores Francisco Cruz Prada, viceministro de Políticas y Normalización Ambiental; Fabián Mauricio Caicedo Carrascal, director de Gestión Integral del Recurso Hídrico; y Andrea Corzo Álvarez, directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano; no han cumplido en su totalidad la orden de tutela. Por lo anterior, la Subsección confirmará la providencia del 1.° de abril de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, en cuanto ordenó el cumplimiento de la orden de tutela y declaró que los funcionarios mencionados, incurrieron en desacato del ordinal quinto de la sentencia T-622 de 2016.

D. Sanción

Siguiendo la línea fijada por la Corte Constitucional[3], la Subsección considera importante mencionar que, para verificar el cumplimiento de la orden judicial y la imposición y la graduación de la sanción, deben tenerse en cuenta los factores objetivos y subjetivos del caso. En ese orden, en primer lugar, se reitera que el asunto bajo examen corresponde a un tema complejo, en el que confluyen varios aspectos que deben definirse previo a la implementación del Plan de Acción, y en el que se requiere la participación, no solo de los funcionarios de la cartera ministerial, sino la creación de espacios de encuentro y la concertación con diferentes entidades y con la comunidad.

En segundo término, es necesario considerar la fecha de vinculación de los funcionarios sancionados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, puesto que ese factor incide directamente en el tiempo con el que han contado para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia de tutela. Al respecto, se tiene que el señor Fabián Mauricio Caicedo Carrascal se posesionó en el cargo de director de Gestión Integral del Recurso Hídrico, el 5 de febrero de 2019; el señor Francisco José Cruz Prada asumió el empleo de viceministro de Políticas y Normalización Ambiental a partir del 28 de octubre de 2020 y Andrea Corzo Álvarez se vinculó como directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano el 12 de abril de 2021.

En último lugar, también debe tenerse en cuenta la actuación de los sancionados y, en ese sentido, se denota que se acreditó el adelantamiento de varias gestiones positivas orientadas al cumplimiento de la orden quinta de la Corte Constitucional, tales como la concertación y determinación del Plan de Acción; la suscripción de contratos y convenios, con el propósito de aunar esfuerzos técnicos y financieros,

[3] Ver, entre otras, la sentencia SU-034 de 2018.

para llevar a cabo los planes y estrategias trazadas, y la dirección y participación en múltiples actividades, con el propósito de satisfacer el fallo judicial.

En atención a lo expuesto, se disminuirá la multa impuesta a los señores Francisco Cruz Prada, viceministro de Políticas y Normalización Ambiental; Fabián Mauricio Caicedo Carrascal, director de Gestión Integral del Recurso Hídrico y Andrea Corzo Álvarez, directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano; a nueve salarios mínimos mensuales legales vigentes, para el primero de los mencionados; diez salarios mínimos mensuales legales vigentes para el segundo y ocho salarios mínimos mensuales legales vigentes para la tercera funcionaria.

En suma, la Subsección dejará sin efecto todo lo actuado en el trámite incidental de la referencia frente a la señora María del Mar Mozo Muriel y, en consecuencia, se ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, rehacer el trámite, en relación con la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; además, confirmará la providencia del 1.° de abril de 2022, dictada por la Subsección mencionada, que declaró que los señores Francisco Cruz Prada, viceministro de Políticas y Normalización Ambiental; Fabián Mauricio Caicedo Carrascal, director de Gestión Integral del Recurso Hídrico; y Andrea Corzo Álvarez, directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano; incurrieron en desacato del ordinal quinto de la sentencia T-622 de 2016, pero se modificará, en el sentido de disminuir la multa impuesta a los funcionarios mencionados a nueve, diez y ocho salarios mínimos mensuales legales vigente, respectivamente, frente a cada uno de ellos.

En mérito de lo expuesto, la Subsección “A” de la Sección Segunda,

RESUELVE:

Primero: Dejar sin efectos todo lo actuado en el incidente de desacato de la referencia frente a la señora María del Mar Mozo Muriel y, en consecuencia, ordenar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, rehacer el trámite en relación con la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Confirmar el auto del 1.° de abril de 2022, dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que declaró que los señores Francisco Cruz Prada, viceministro de Políticas y Normalización Ambiental; Fabián Mauricio Caicedo Carrascal, director de Gestión Integral del Recurso Hídrico; y Andrea Corzo Álvarez, directora de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbano; incurrieron en desacato del ordinal quinto de la sentencia T-622 de 2016.

Tercero: Modificar la multa de veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes impuesta a los señores Francisco Cruz Prada; Fabián Mauricio Caicedo Carrascal y Andrea Corzo Álvarez, en el sentido de disminuirla a nueve (9), diez (10) y ocho (8) salarios mensuales legales vigentes, respectivamente, frente a cada uno de ellos.

Cuarto: Registrar la presente providencia en el programa "SAMAI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firma electrónica

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firma electrónica

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firma electrónica

La anterior manifestación fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/ donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.