



El ambiente
es de todos

Minambiente

Al contestar por favor cite el siguiente número: **8140-E2-0031586**

Bogotá, D. C..16 de octubre de 2020

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA

tadtvo01mag@cendoj.ramajudicial.gov.co; despacho01tribunal@gmail.com

Santa Marta, Magdalena

PLAN DE COMPENSACIÓN

Asunto: INFORME CUMPLIMIENTO AUTO 8 DE OCTUBRE DE 2020 EN TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO SENTENCIA T-606 DE 2015 PARA CONOCIMIENTO DE LA SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA.

Expediente: 47-001-2333-000-2014-00351-00

Acumulado: 47-001-2333-000-2011-00384-00

Accionante: Jhonatán Pacheco Yáñez – otros.

Accionado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.

MAGISTRADA PONENTE: Dra. MARÍA VICTORIA QUIÑONES TRIANA

Buenas tardes,

En atención a lo dispuesto en auto de data 8 de octubre del año 2020 por medio del cual se abre el trámite de incidente de desacato dentro de la acción de tutela del asunto, contra el Señor Ministro de ambiente y Desarrollo Sostenible resulta preciso indicar que sobre la naturaleza jurídica del Incidente de Desacato la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹, ha señalado que:

“NATURALEZA DEL INCIDENTE DE DESACATO-Jurisprudencia constitucional

El incidente de desacato es un mecanismo de creación legal que procede a petición de la parte interesada, de oficio o por intervención del Ministerio Público, el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela mediante las cuales se protejan derechos fundamentales. De acuerdo con su formulación jurídica, el incidente de desacato ha sido entendido como un procedimiento: (i) que se inscribe en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio; (ii) cuyo trámite tiene carácter incidental. La Corte Constitucional ha manifestado que la sanción que puede ser impuesta dentro del incidente de desacato tiene carácter disciplinario, dentro de los rangos de multa y arresto, resaltando que, si bien entre los objetivos del incidente de desacato está sancionar el incumplimiento del fallo de tutela por parte de la autoridad responsable, ciertamente lo que se busca lograr es el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada y, por ende, la protección de los derechos fundamentales con ella protegidos.

INCIDENTE DE DESACATO-Límites, deberes y facultades del Juez

La autoridad judicial que decide el desacato debe limitarse a verificar: “(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada). (Sentencias T-553 de 2002 y T-368 de 2005). // Adicionalmente, el juez del desacato debe verificar si efectivamente se incumplió la orden impartida a través de la sentencia de tutela y, de existir el incumplimiento, debe identificar si fue integral o parcial. Una vez verificado el incumplimiento debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho (...).” Con todo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, por razones muy excepcionales, el juez que resuelve el incidente

¹ Sentencia T-512/00. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.



Al contestar por favor cite el siguiente número: **8140-E2-0031586** de desacato, con la finalidad de asegurar la protección efectiva del derecho, puede proferir órdenes adicionales a las originalmente impartidas o introducir ajustes a la orden inicial, siempre que se respete el alcance de la protección y el principio de la cosa juzgada, señalando los lineamientos que han de seguirse para tal efecto.

CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO-Responsabilidad objetiva y subjetiva

Siendo el incidente de desacato un mecanismo de coerción que tienen a su disposición los jueces en desarrollo de sus facultades disciplinarias, el mismo está cobijado por los principios del derecho sancionador, y específicamente por las garantías que éste otorga al disciplinado. Así las cosas, 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.

I. DE LA NO PROCEDENCIA DEL INCIDENTE DE DESACATO POR NO CONFIGURARSE LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA

El incidente de desacato es un mecanismo de creación legal que procede a petición de la parte interesada, de oficio o por intervención del Ministerio Público², el cual tiene como propósito que el juez constitucional, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto y multa a quien desatienda las órdenes de tutela mediante las cuales se protejan derechos fundamentales. Este trámite está regulado en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991 en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 27. CUMPLIMIENTO DEL FALLO. Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.

(...) El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso. (...).”

“ARTÍCULO 52. DESACATO. 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.”

De acuerdo con su formulación jurídica, el incidente de desacato ha sido entendido como un procedimiento: (i) que se inscribe en el ejercicio del poder jurisdiccional sancionatorio³; (ii) cuyo trámite tiene carácter incidental.

Según lo señalado por la Corte Constitucional⁴, el desacato es un ejercicio del poder disciplinario y por lo mismo la responsabilidad de quien incurra en aquel es una responsabilidad subjetiva. **Es decir, que debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, no pudiendo presumirse la responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento.**

² Corte Constitucional, Sentencia T-766 de 1998.

³ Corte Constitucional, Sentencias T-188 de 2002, T-171 de 2009 y T-123 de 2010, entre otras.

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-763 de 1998. Aunque en esta providencia la Corte se refiere al desacato en la acción de tutela, establecido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, sus consideraciones son plenamente aplicables en materia de acciones populares, pues la naturaleza de dicha institución es la misma



Al contestar por favor cite el siguiente número: **8140-E2-0031586**

Asimismo esa Corporación, al referirse sobre la facultad del juez para sancionar por desacato a quien incumple un fallo de tutela reconocida en el artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991, precisó, entre otras cosas, que la finalidad del incidente de desacato no es la imposición de la sanción en sí misma, sino la búsqueda del cumplimiento de la sentencia, que la imposición o no de una sanción dentro del incidente puede implicar que el demandado se persuada o no del cumplimiento de una sentencia, y que en caso de que se haya adelantado todo el trámite y resuelto sancionar por desacato, para que la sanción no se haga efectiva, el renuente a cumplir podrá evitar ser sancionado acatando.

De otro lado cabe señalar que no se desconoce que el impulso del incidente de desacato, se lleva a cabo, como un mecanismo de coerción que tiene a su disposición el despacho judicial en desarrollo de sus facultades disciplinarias, y que el mismo está cobijado por los principios del derecho sancionador, y específicamente por las garantías que éste otorga al disciplinado, pero si previo a éste, el Juzgador observa que no hay responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden, resulta inocuo adelantar todo un trámite incidental para determinar lo ya demostrado, esto es, que el incumplimiento de la orden no es producto de la negligencia de la entidad, **sino porque resulta a todas luces imposible incumplir ésta, pues sobra reiterar que está eliminada la presunción de responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento del término otorgado.**

De acuerdo con la jurisprudencia reseñada, para que el juez pueda sancionar por desacato “siempre será necesario demostrar que el incumplimiento de la orden fue producto de la existencia de responsabilidad subjetiva por parte del accionado, es decir, debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, quedando eliminada la presunción de la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento”⁵, siendo indispensable establecer si el sujeto obligado ha adoptado alguna conducta positiva de la cual pueda inferirse que ha obrado con el ánimo de evadir los mandatos de una autoridad judicial (culpa o dolo) o si, por el contrario, ha obrado de buena fe⁶.

El juez que decide la consulta ejerce su competencia sobre dos asuntos estrechamente relacionados pero diferentes. Primero, debe verificar si hubo un incumplimiento y si este fue total o parcial. En ambos casos apreciará en las circunstancias del caso concreto la causa del incumplimiento con el fin de identificar el medio adecuado para asegurar que se respete lo decidido. Segundo, una vez verificado el incumplimiento, el juez de consulta debe analizar si la sanción impuesta en el incidente de desacato es la correcta. Ello comprende corroborar que no se ha presentado una violación de la Constitución o de la Ley, y asegurarse de que la sanción es adecuada, dadas las circunstancias específicas de cada caso, para alcanzar el fin que justifica la existencia misma de la acción de tutela, es decir, asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia. En el evento en que el juez en consulta encuentre que no ha habido incumplimiento, no procede la sanción por desacato

En el presente caso, tal y como se puede establecer tanto de los informes presentados por este Ministerio de manera directa al despacho Judicial en audiencias de verificación como a la Gobernación del Magdalena en su calidad de coordinadora del Plan de Compensación, la entidad ha gestionado las acciones pertinentes y conducentes para el cumplimiento del fallo de la Corte Constitucional

Asimismo, se considera necesario para conocimiento del despacho señalar lo siguiente:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde el acompañamiento de la Oficina Asesora Jurídica y mediante la Oficina Asesora de Planeación, aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad presentó como gestión y en el marco de las competencias de la entidad desde 2018, ha velado por la consecución de \$400.000.000 como aporte a dicho plan de compensación para el desarrollo del proyecto presentado por la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia Regional Tayrona denominado: proyecto de inversión “*reconversión de actividades de pesca artesanal en la bahía de neguanje articulado a la implementación del plan de ordenamiento ecoturístico del Parque Nacional Natural Tayrona, como aporte al plan de compensación en cumplimiento de la sentencia T606 de 2015*”.

Al indagar acerca del trámite adelantado para brindar informe a la Gobernación del Magdalena previo reunión del 3 de septiembre de 2020, la Oficina Asesora de Planeación afirmó que los recursos para el proyecto mencionado se encuentran congelados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tanto para la vigencia de 2020 y posiblemente en la vigencia de 2021.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2009.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-368 de 2005.



**El ambiente
es de todos**

Minambiente

Al contestar por favor cite el siguiente número: **8140-E2-0031586**

Por lo que este Ministerio, frente a esta situación adelantó dos gestiones principales:

Primera Gestión: frente al documento del Plan de Compensación para los Pescadores Artesanales del Parque Nacional Tayrona

A fin de lograr la suscripción del mismo, se realizó las observaciones a la Gobernación del Magdalena sobre el documento del Plan de Compensación respecto a la información registrada en la financiación por parte de esta Entidad, conforme al cronograma planteado: mediante correo de 10 de septiembre, en sesión de trabajo adelantada con los delegados de la Gobernación del Magdalena el señor Félix José Díaz Costa y el señor Reiner Avendaño Rojas el 17 y 24 de septiembre, mediante correo de 30 de septiembre y el día 5 de octubre de 2020, se reiteró la aclaración de la modificación (debido a que aún aparecía el inconveniente en el documento); si ello no se soluciona el trámite de la suscripción por parte del Representante Legal del Ministerio no se podría llevar acabo atendiendo que el mismo no podría obligarse a lo que previamente se indicó no podría tramitar.

Igualmente mediante comunicación Nacional, el Señor Presidente de la República, el Dr. Iván Duque Márquez el 27 de septiembre de 2020 anunció el cambio de Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo que aceptó la renuncia del Dr. Ricardo Lozano el pasado 1 de octubre de 2020, y mediante comunicación interna del Ministerio se informó el día 5 de octubre de 2020, que el Dr. Carlos Eduardo Correa Escaf fue nombrado el sábado 3 de octubre de 2020, como el nuevo Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien inició proceso y tiempo de empalme; para el cual, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica tiene presente el proceso y trámite del plan de Compensación.

Segunda Gestión: frente a Financiación y/o Proyectos para el Plan de Compensación para los Pescadores Artesanales del Parque Nacional Tayrona

Atendiendo que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ya se ha reiterado conforme a su estructura normativa en especial el Decreto Ley 3570 de 2011, no es órgano ejecutor, y las dificultades que esto ocasiona para dar viabilidad a la financiación y operación de un proyecto; se adelantaron las gestiones pertinentes con las demás áreas del Ministerio a fin de identificar posibles fuentes de financiación y/o lineamientos de proyectos para dar cumplimiento a la orden Judicial atendiendo que según informes de la Gobernación del Magdalena aún había pescadores sin concertar proyecto de compensación.

Por lo que se requirió a la Gobernación del Magdalena remitir la información de la caracterización de los pescadores que aún no tienen proyecto de compensación, si bien el 25 de septiembre se envió la tabulación mediante un Excel, como lo informó la delegada de la Gobernación del Magdalena en la audiencia el día 5 de octubre de 2020, y en el transcurso de la semana que viene allegarían la información con el correspondiente análisis para adelantar con certeza por parte de las entidades accionadas las gestiones pertinentes frente a los proyectos, información indispensable para tramitar las siguientes líneas identificadas dentro del Ministerio para el cumplimiento de la orden, la cual aún no la han allegado, por lo que se les requerirá nuevamente dicha información.

Por parte del Ministerio, como se precisó a la Dra. María Victoria Quiñones en la audiencia del 5 de octubre de 2020, se logró evidenciar unas ideas para el cumplimiento de la orden; las cuales se pretende indicar a continuación, pues de acuerdo a la información pendiente por allegar de la Gobernación del Magdalena podrían hacer parte del Plan de Compensación para los pescadores Artesanales del Parque Tayrona, las cuales son:

1. Capacitaciones en coordinación con la Oficina de Negocios Verdes frente a estrategias de negocio para potenciar la conservación del medio ambiente y la biodiversidad.
2. Líneas de Proyectos para trabajar con PNNT y CORPAMAG identificados en el POMIUC bajo la constancia suscrita con la Directora Territorial Caribe y la Jefe de la Oficina de Planeación delegada por CORPAMAG.

En esta línea de acción se tienen ideas generales que se tendrán que validar con la AUNAP para proceder a concertarse con los pescadores de acuerdo a sus capacidades y enfoques, a continuación, presentamos algunas de las ideas, que dependiendo de la Coordinación con la Gobernación del Magdalena, la información brindada y los espacios de concertación pueden constituirse como proyectos en el Plan de Compensación:



El ambiente
es de todos

Minambiente

Al contestar por favor cite el siguiente número: **8140-E2-0031586**

Proyecto: Promover la recuperación y conservación de los hábitats y poblaciones de especies amenazadas (Aves, tortugas marinas, Hicotea, cocodrilo caimán aguja, babilla, peces, mamíferos marinos, jaguar).

Objetivo: Rehabilitar, mejorar y mantener las poblaciones y la productividad de los ecosistemas marinos y costeros estratégicos.

Responsable: CORPOGUAJIR A, **CORPAMAG**, **Minambiente**, **PNN**, DADSA

Otros participantes: Universidades, ONGs, grupos étnicos y comunidades locales, **asociaciones de pescadores**, Institutos de Investigación, Cooperación internacional. SIRAP Caribe

Costo*⁷: \$ 500 millones por año

Duración: 10 años

Zonas: Zonas de protección de la UAC VNSNSM

Proyecto: Promover el diseño e implementación del plan de ordenamiento pesquero en la zona costera de la UAC.

Objetivo: Establecer medidas de manejo y ordenamiento para la pesca sostenible, que permitan el aprovechamiento racional, la recuperación y preservación de los recursos pesqueros, de acuerdo con la zonificación ambiental y concertado con los usuarios de los recursos

Responsable: **AUNAP**, Gob. La Guajira, **Gob. Magdalena**, **Alcaldías**, **MADR**, ICA.

Otros participantes: SENA, Universidades, Institutos de Investigación, **comunidades de pescadores**, **cooperación Internacional**, **CORPAMAG**, CORPOGUAJIRA

Costo*: \$300 millones

Duración: 4 años

Zonas: Áreas para la producción agrícola, ganadera y de uso sostenible de los recursos naturales, y áreas de recuperación de la UAC.

Proyecto: Planificación y fortalecimiento del turismo Sostenible en la zona marina y costera.

Objetivo: Planificar el desarrollo del turismo sostenible y las actividades ecoturísticas y etnoturísticas, teniendo en cuenta las condiciones y restricciones de uso de la zona costera y la participación de las comunidades locales e instituciones, esto con el fin de mejorar la oferta de servicios turísticos y generar alternativas económicas para el área.

Responsable: **Alcaldías municipales**, **Gobernaciones**, Mincomercio y Turismo, **PNN**, DIMAR.

Otros participantes: SENA, Universidades, Institutos de Investigación, **comunidades de pescadores**, Fundaciones sociales, cooperación Internacional, **CORPAMAG**, CORPOGUAJIRA.

Costo*: \$650 millones

Duración: 2 años

Zonas: Áreas para la producción agrícola, ganadera y de uso sostenible de los recursos naturales, y áreas de recuperación de la UAC.

⁷ Atendiendo que dichos proyectos tienen un enfoque de identificación, su financiación está sujeta a las autoridades así como las gestiones que se tendrán que adelantar desde el Ministerio para aportar al mismo, la copia del POMIUC se encuentra en el expediente judicial.



El ambiente
es de todos

Minambiente

Al contestar por favor cite el siguiente número: **8140-E2-0031586**

3. De acuerdo lo anterior, con el apoyo de la Oficina de Asuntos Internacionales, los proyectos que puedan llegar a ser concertados con los pescadores se presentarán ante los *escritorios* de los cooperantes Internacionales, para buscar financiación de los mismos.

Es de señalar que la sanción solo es procedente si el funcionario judicial observa que la entidad pública no ha desplegado acciones o gestiones necesarias para darle cumplimiento al fallo, es así que la finalidad del incidente de desacato es precisamente lograr el cumplimiento de la sentencia de tutela lo cual carecería de sentido y objeto emitir la orden sancionatoria en el evento en el que la entidad ha adelantado las gestiones pertinentes para el cumplimiento del mismo, y considerar lo contrario sería desatender de manera desafiante los principios constitucionales de necesidad y razonabilidad.

En este orden de ideas, se solicita respetuosamente, lo siguiente:

PRIMERO: TERMINAR, el Incidente de Desacato, en contra del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, emitido dentro de la Acción Constitucional de Tutela de la referencia.

ANEXOS

1. Copia de memorando del Grupo de la Oficina Asesora de Planeación de 27 de agosto de 2020.
2. Copia de Correo enviado a la Gobernación del Magdalena del 10 de septiembre de 2020.
3. Foto registro de la reunión adelanta el 17 y 24 de septiembre de 2020 con la asistencia de los delegados de la Gobernación del Magdalena.
4. Copia de correo enviado a la Gobernación del Magdalena enviado el 30 de septiembre de 2020.
5. Copia de correo enviado a la Gobernación del Magdalena enviado el 5 de octubre de 2020.
6. Copia del POMIUC

NOTIFICACIONES Y COMUNICACIONES

Las recibiré en la Calle 37 No. 8 - 40 de la ciudad de Bogotá, o en el correo de notificaciones judiciales procesosjudiciales@minambiente.gov.co

Cordialmente,

LAURA ANGÉLICA RUBIO MONCADA

C.C. 1.014.200.539 de Bogotá

T.P. 256.714 del C.S. de la J