



REPÚBLICA DE COLOMBIA
Rama Judicial del Poder Público
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE PASTO

ACCIÓN DE TUTELA N°. 52001-33-33-002-2020-00051-00 Procesos acumulados.
ACCIONANTES: JOSÉ ILDER DÍAZ BENAVIDES y OTROS
ACCIONADOS: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES –A.N.L.A.-, POLICÍA NACIONAL; DIRECCION DE CONSULTA PREVIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR y DIRECCIÓN ANTINARCÓTICOS DE LA POLICÍA NACIONAL Y VINCULADOS.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de Agosto de dos mil veinte (2020).

1. Asunto a tratar

Una vez que ha expirado el término concedido a las autoridades accionadas para rendir informe sobre cumplimiento del fallo emitido en este asunto con la modificación realizada en segunda instancia por el H. Tribunal Administrativo de Nariño, procede el Juzgado a definir la procedencia de dar por cumplido aquel fallo o si por lo contrario debe proseguirse con la apertura del trámite incidental por desacato según sea lo constatado en los escritos presentados durante este trámite.

2. Informes de cumplimiento y escritos de intervención en este asunto

Conforme a lo dispuesto en auto del 14 de agosto de este año, en sendos escritos las entidades accionadas, esto es, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, los Ministerios de Salud y Desarrollo Sostenible, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Interior y de Justicia-Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa emitieron pronunciamiento respecto al cumplimiento de los ordenamientos de tutela emitidos en la presente acción, de acuerdo al ámbito de su competencia legal, y son consonantes en aseverar que por parte de cada una se han adelantado las actuaciones indispensables para acatar el fallo de tutela, en especial la A.N.L.A. y la D.I.R.A.N. de la Policía Nacional, para lo cual detallan las actuaciones que han desplegado en obediencia a lo ordenado y con base en las cuales solicitan que no se de apertura al trámite por desacato.

Asimismo, es de destacar que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica dentro del marco de sus competencias legales, presentó escrito de intervención en este asunto, en el que sostiene que por parte de las accionadas se ha dado cumplimiento al fallo del juez constitucional de tutela, y en ese sentido hace referencia a las medidas de participación y acceso a la información que han adoptado las entidades públicas involucradas en este proceso con lo que se demuestra el efectivo cumplimiento de lo ordenado.

Sumado a lo expuesto, al expediente fue allegado el pronunciamiento que frente a la eventual apertura del incidente de desacato, realiza el señor Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación, quien hace referencia a los ordenamientos del fallo de tutela, en especial al que está dirigido a dicho ente de control, manifestando que desde que se tuvo conocimiento del proyecto de implementación de las audiencias públicas ambientales no presenciales, desde el mes de abril de 2020 hizo llamados de advertencia y peticiones para evitar una posible vulneración de derechos, la última actuación que al respecto desarrolló fue mediante oficio S2020-026897 en donde advirtió a las entidades accionadas la necesidad de implementar un mecanismo de coordinación entre las diversas entidades territoriales, la A.N.L.A. y la Policía Nacional para monitorear la presencia de comunidades indígenas del proyecto e informar de manera inmediata a la Dirección de la Autoridad de Consulta previa que adelante el respectivo proceso para consulta.

De otro lado, es de recalcar que el accionante ADOLFO LEÓN ZAPATA también ha presentado incidente de desacato por incumplimiento al fallo, pues considera que no se han brindado las garantías reales de participación como fue ordenado en la sentencia y por ende las autoridades accionadas han incumplido y se les debe aplicar la sanción por desacato, entre otros.

Aunado a lo anterior, por parte del Gobernador del Departamento de Nariño y algunos congresistas, así como miembros de asociaciones de litigantes y de entidades de índole ambiental y otras, han coadyuvado el trámite incidental porque consideran que no se ha dado cumplimiento a la orden de tutela.

Por último, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política de Drogas y Actividades relacionadas y Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes se manifiesta que por su parte han actuado conforme a sus funciones, y de acuerdo con su competencia legal no poseen injerencia en las ordenes de tutela dadas en este asunto, motivo por el que solicitan su desvinculación.

3. Trámite a seguir

Analizado el contenido de cada uno de los escritos que contienen las actuaciones que cada una de las entidades han adelantado para cumplir con el fallo de tutela, se tiene que no es satisfactoria frente a los ordenamientos dados tanto en primera como segunda instancia, si bien por parte de aquellas se observa el desarrollo de diversas gestiones, no son suficientes para tener como cumplido el fallo y abstenernos de dar apertura al trámite por desacato, y en lugar de ello se les conferirá la oportunidad para que complementen sus informes.

En ese sentido, se insistirá en lo referente al trámite de consulta previa pues dada la ausencia de actuación alguna sobre el proceso de consulta previa y como bien les advirtió el señor Procurador Delegado para Asuntos Ambientales es cierto que el fallo de tutela no dispuso nada sobre la legalidad o vigencia de la Resolución 001 de marzo de 2020, por la que se dispuso que no procedía consulta previa; sin embargo, en el evento en que se requiera la necesidad de realizar un proceso de tal naturaleza se deberá garantizar la celebración de la misma, en consecuencia, les indicó a las entidades accionadas la necesidad de implementar un mecanismo de coordinación entre las entidades territoriales, la ANLA y Policía Nacional con el fin de monitorear la presencia de comunidades indígenas en zonas de influencia del proyecto e informar de manera inmediata a la Dirección de la autoridad de consulta previa para que adelante el respectivo proceso; así las cosas, contrario a las argumentaciones que esgrimen tanto la Dirección de Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, y las demás entidades accionadas en este asunto, al Juzgado no le es dable tener por cumplido el fallo, en tanto la ausencia de gestión alguna en este tópico pues bajo su óptica ya fue objeto de estudio y se definió que no había lugar a consulta previa como se expresó en la mentada resolución, es menester el agotamiento de actuaciones que permitan vislumbrar la participación activa de las comunidades indígenas que pueden verse afectadas por el procedimiento ambiental que se adelanta, pues aunque la orden de tutela no afectó tal determinación en forma directa, de acuerdo a las circunstancias fácticas y legales que se analizaron tanto en primera como en segunda instancia se profirió el ordenamiento contenido en el inciso final del numeral tercero y hay lugar a constatar su cumplimiento.

4. Consideraciones en torno al trámite incidental por desacato

La jurisprudencia constitucional es uniforme al señalar que cuando en el fallo de tutela se ampara un derecho fundamental conculcado, es deber del funcionario que conoció del asunto en primera instancia, hacer cumplir la orden impartida para resarcir el derecho fundamental bien sea en sede primera instancia, en impugnación o incluso en revisión.¹

¹ C. C., S. T- 1234 de 2008, T- 458 de 2003.

En efecto, los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991, establecen que el juez competente tiene a su cargo velar por el cumplimiento de la decisión, por manera que si la obligación del accionado es de hacer, debe verificarse que su respuesta no sea simplemente formal, porque así podría mantenerse o inclusive agravarse la lesión al derecho (s) fundamental (es) protegidos o surgir nuevas afectaciones, como quiera que las situaciones administrativas al interior de la entidad no pueden ser justificante para el incumplimiento de las órdenes emitidas en una sentencia judicial de tutela.

De conformidad con las normas citadas hay un término para cumplir la sentencia, mismo que aparece en la parte resolutive de la decisión, el cual es perentorio, por ello si fenece el plazo y el juez tiene conocimiento de dicho incumplimiento, entonces se dirigirá al superior del incumplido² y lo requerirá para dos efectos:

- a. *Que el superior haga cumplir al inferior la orden de tutela,*
- b. *Que el superior inicie u ordene iniciar un procedimiento disciplinario contra el funcionario remiso.*

Pero si, a pesar de todo, dicha autoridad superior no obra conforme a lo ordenado, debe disponerse la apertura del proceso contra éste y se adoptará directamente todas las medidas para que se acate la decisión, pudiendo sancionar por desacato tanto al responsable y al superior hasta que se atienda lo decidido o el mandato efectuado, para lo cual se da curso al trámite incidental de desacato, sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario respectivo, tal como lo consagra el artículo 53 del Decreto 2591, mediante el cual se advierte sobre tales consecuencias a quien repita la acción o la omisión que motivó la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en el proceso en el cual fue parte para que no vuelva a reincidir³.

De igual manera, como en el trámite incidental la responsabilidad es personal y deben establecerse los elementos objetivos y subjetivos de la conducta con la cual se siguen conculcando derechos fundamentales protegidos, de individualizarse a la autoridad que tiene la obligación de cumplir la sentencia, se realizarán los ordenamientos previos para señalar la persona que debe cumplir la orden de tutela, indicarle el término que se le otorga para ejecutarla y el alcance de la misma, con el fin de concluir si el destinatario la atendió de forma oportuna y completa (*conducta esperada*)⁴.

También es preciso recordar que en este trámite procesal es obligatorio para el juez asegurar a la autoridad incumplida las garantías de la tutela judicial efectiva, por ello se permite el ejercicio del derecho de defensa y de contradicción. Así la sanción no puede imponerse si esas condiciones no se respetan ni tampoco si la conducta que se reprocha no se materializa en su doble aspecto: *objetivo* en lo relativo al incumplimiento de la orden judicial y *subjetivo* referente a las razones de falta de diligencia en el cumplimiento de la orden impuesta en la tutela, y que se deriva de la negligencia, impericia u omisión injustificada las que deben estar debidamente probadas. Por ello se descarta la inferencia de responsabilidad por el solo hecho de la desobediencia.

5. Caso concreto

En este caso, se emitieron unas órdenes que deben ser cumplidas tal como lo consagra el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, entre ellas la suspensión del procedimiento ambiental para la modificación del Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato – P.E.C.I.G., por parte de la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES –A.N.L.A.- y de la POLICÍA NACIONAL como ente colaborador, al igual que la Dirección

² Téngase en cuenta que si las entidades tuteladas no expresan funcionario delegado para el cumplimiento la responsabilidad versa sobre su representante legal.

³ C. C.S. T-1234 de 2008

⁴ C. C., S. T-553 de 2002 y T-368 de 2005

Antinarcóticos de la Policía Nacional-D.I.R.A.N.; Ministerio del Interior- Dirección de Consulta Previa; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Consejo Nacional de Estupeficientes – C.N.E., hasta tanto se brinden garantías reales y efectivas de participación para la comunidad en general y conforme a los parámetros de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, por parte de dichas entidades las cuales deberán hacerlo de manera coordinada, se procederá al levantamiento de la suspensión y rehacer el procedimiento en lo que respecta a la realización de la fase 1 del proceso -audiencias informativas- y previo a ello establecer medios alternativos eficaces para la divulgación de los estudios técnicos; en tanto se surten estas actuaciones el trámite permanecerá suspendido hasta que la autoridad nacional garantice y demuestre la posibilidad de acceso y participación masiva de la población, sea por medios virtuales o en su defecto en forma presencial cuando ello sea ya posible, **en todo caso se insiste con plena garantía de los mecanismos de participación.**

Pese a lo anterior y conforme a lo disertado, se tiene que en apariencia el aludido ordenamiento no ha sido acatado en debida forma, pues según los escritos allegados ante este Juez constitucional, se asevera que las gestiones desarrolladas no resultan suficientes para tener por cumplido el fallo de tutela y negar la apertura al trámite por desacato.

Así entonces, al parecer no se ha adelantado actuación alguna respecto a la garantía de participación de las comunidades indígenas que pueden resultar afectadas gravemente con la reanudación del procedimiento ambiental y en esa medida, tal como se expresó en auto del 14 de agosto de 2020, la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES está en la obligación de acatar la orden de suspensión de toda actuación dentro del proceso administrativo señalado.

Por tanto y correlativamente con la decisión de apertura del incidente por desacato, se dispondrá el trámite sobre el cumplimiento de la orden judicial señalada, es decir se deberá suspender toda actuación dentro del procedimiento ambiental a partir de la notificación de la presente decisión y con el fin de evitar, al menos hasta la verificación incidental, que la orden judicial fue acatada en forma oportuna e imperativa.

Al margen de lo expuesto, es pertinente mencionar que tanto los escritos incidentales y los de coadyuvancia allegados al plenario dan cuenta de las situaciones en torno a las cuales se evidencia el aparente incumplimiento del fallo de tutela. Ello porque según se sustenta no se han brindado ***garantías reales de participación*** a la comunidad, no solo indígena, sino en general. Escritos que luego de su revisión llevan al Juzgado a considerar la potencial insuficiencia de las gestiones que ha desplegado tanto la A.N.L.A. como la Policía Nacional y en general las entidades tuteladas representantes del Estado luego de disponerse la reanudación del procedimiento ambiental para que el acceso de los tutelantes y población interesada cristalice sus derechos fundamentales que fuesen protegidos en la acción de tutela de la diferencia.

Con fundamento en lo anterior, el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto, Nariño,

RESUELVE:

Primero: ORDÉNASE la apertura de incidente de desacato en contra del Dr. PAULO ANDRÉS PÉREZ ALVAREZ, Subdirector de Mecanismos de Participación Ciudadana de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, del Director de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional y del Director de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, para que complementen el informe del cumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo de tutela de fecha 27 de mayo de 2020 que se modificó parcialmente por el Tribunal Administrativo de Nariño en sentencia del 10 de julio de 2020 en los términos esbozados en la parte considerativa de este auto. Para lo cual se les concede el término improrrogable de (48) horas para que complementen sus argumentos de defensa, al igual para que aporten y/o soliciten pruebas conducentes y pertinentes para tomar la

decisión.

Segundo: ORDÉNASE el trámite de cumplimiento del fallo señalado, de manera concomitante con el trámite incidental en atención a lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, para procurar el acatamiento material y objetivo de la orden de protección de los derechos amparados, a fin de que se cumpla lo previsto por el numeral cuarto de la sentencia de fecha 27 de mayo de 2020; en consecuencia, se ordena al Director de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales que DE MANERA INMEDIATA suspenda toda actuación que deba surtirse en el procedimiento ambiental hasta tanto este Juzgado verifique que el fallo ha sido cumplido a cabalidad.

Tercero: NOTIFÍQUESE de manera inmediata esta decisión a los incidentalistas, autoridades incidentadas e involucradas en este procedimiento, por el medio más expedito posible.

Del cumplimiento de las anteriores órdenes se remitirá copia al correo electrónico adm02pas@cendoj.ramajudicial.gov.co.

CÚMPLASE:

(Original firmado)

CARLOS ARTURO CUÉLLAR DE LOS RÍOS
Juez

SOPT

*Consejo Superior
de la Judicatura*