

Sentencia T-596/17

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS-Improcedencia general

Esta Corte ha sostenido, como regla general, que la acción tutela no procede para la protección de derechos colectivos, ya que para su amparo la Constitución Política ha dispuesto las acciones populares. No obstante, como hipótesis excepcional, ha reconocido la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación a un derecho colectivo, como el medio ambiente sano, implica una amenaza cierta o una vulneración a un derecho fundamental.

ACCION POPULAR-Naturaleza jurídica y contenido

ACCION POPULAR-Alcance

ACCION POPULAR-Poderes del juez

ACCION POPULAR-Aplicación de la Ley 472 de 1998 en el tiempo

DERECHOS COLECTIVOS-Jurisprudencia constitucional no ha establecido reglas absolutas sobre la procedencia o no de la acción de tutela

El análisis de subsidiariedad de la acción de tutela, cuando entre sus pretensiones se encontraba una solicitud de protección de derechos colectivos, se hizo más estricto a partir de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998 -como se verá más adelante-. Sin embargo, la Corte ha resaltado que ni existe una regla absoluta según la cual la acción de tutela nunca sea procedente para amparar derechos fundamentales afectados por la perturbación de derechos colectivos, ni tampoco una regla por virtud de la cual siempre que con la perturbación de un derecho colectivo se vulnere o amenace un derecho fundamental sea procedente la acción tutela.

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS-Reiteración de jurisprudencia sobre criterios para determinar su procedencia

ACCION POPULAR-Juicio de eficacia

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS-Improcedencia por cuanto no se demostró la afectación de derechos fundamentales y los accionantes cuentan con la acción popular para la protección del derecho al medio ambiente sano y otros intereses colectivos

Referencia: Expediente T-6.042.811

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares

Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

## ANTECEDENTES

## LA DEMANDA DE TUTELA

1. 1. El expediente T-6.042.811 fue seleccionado por la Sala de Selección Número Tres mediante Auto del 30 de marzo de 2017.

2. Edgardo Julio Camargo Suárez y Andrés Camilo Suárez Moreno (los “accionantes”) interpusieron acción de tutela contra el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros por considerar vulnerados sus derechos al medio ambiente sano (art. 79 C.P.), a la vida digna (art. 1 y 11 C.P.), al mínimo vital (art. 1 C.P.), al trabajo y a la libertad de oficio (art. 25 y 26 C.P.), a la alimentación (art. 1 y 65 C.P.) y al agua (art. 1, 79 y 366 C.P.), por causa del supuesto incumplimiento de las funciones que les corresponden a las autoridades estatales accionadas para la protección del ecosistema de la Ciénaga Grande de Santa Marta. A su juicio, se vulneran sus derechos fundamentales (i) por la falta de mantenimiento y dragado adecuado de los caños que conectan el río Magdalena con la Ciénaga Grande de Santa Marta (“CGSM”), y (ii) por el aprovechamiento excesivo de agua dulce por parte de particulares y otras afectaciones relacionadas con la agroindustria.

3. Las pretensiones de los accionantes están encaminadas, en términos generales, a ordenar

al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a Parques Nacionales Naturales, a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, al departamento del Magdalena, a las alcaldías de los municipios accionados, y a las demás entidades competentes para que elaboren y adopten un plan para superar la situación ambiental de la CGSM.

4. Además de ello, solicitan que se haga el mantenimiento y dragado de los caños y afluentes y la restauración de las cuencas de los ríos. Igualmente, solicitaron la realización de estudios sobre el uso de la tierra que rodea a la CGSM para verificar que estén conformes a la normativa ambiental. Por otra parte, pidieron que se adelanten las acciones por parte del Estado colombiano para el cumplimiento de la Convención Ramsar y el Convenio de Diversidad Biológica y garantizar la protección de las áreas protegidas.

5. Requirieron adoptar los planes de ordenamiento territorial a las políticas ambientales de la zona para garantizar la conservación del ecosistema, la formulación de un plan y su implementación para el suministro de los servicios públicos básicos. Junto a ello, pidieron la elaboración de un ordenamiento pesquero de la zona a fin de garantizar la sostenibilidad del ecosistema. Finalmente, solicitaron la ejecución de proyectos de capacitación en formas alternativas de producción.

## B. HECHOS RELEVANTES NARRADOS EN EL ESCRITO

7. Informan los accionantes que el funcionamiento del ecosistema de la CGSM depende del equilibrio de los flujos de agua salada, provenientes del mar Caribe, y de agua dulce que ingresa: (i) por los ríos Sevilla, Aracataca, Frío, Tucurín y Fundación que fluyen desde la Sierra Nevada y desembocan en la CGSM; (ii) por el río Magdalena que fluye a la CGSM por medio de una serie de caños y canales; y (iii) por los flujos laminares que se producen en

cada pulso de inundación.

8. La ecorregión de CGSM fue incluida en la lista de humedales RAMSAR, los cuales tienen gran reconocimiento a nivel nacional e internacional.

9. La ecorregión de la CGSM está ubicada en un territorio sobre el cual ejercen jurisdicción municipios, como Sitio Nuevo (donde residen los accionantes), Puebloviejo, Remolino, El Retén, Salamina, Zona Bananera, Pivijay, Ciénaga, Aracataca, El Piñón, Fundación, Concordia, Zapayán y Cerro de San Antonio.

10. Además, en la ecorregión existen tres pueblos palafitos, Nueva Venecia, Buenavista y Bocas de Aracataca, los cuales están afectados por la situación de los asentamientos. En los dos primeros corregimientos habitan los accionantes.

11. Los accionantes habitan en pueblos palafitos, es decir que viven sobre el agua en la CGSM y dependen de la pesca artesanal para su sustento material. El deterioro ambiental de la CGSM con efectos en la pesca de la zona, los afecta directamente, por ser esa es su principal actividad productiva.

12. Informan que en los pueblos palafitos no existe servicio de acueducto ni de saneamiento básico, razón por la cual se abastecen directamente de las fuentes hídricas del río Aracataca y Calo Aguas Negras.

13. Relatan que la ecorregión de la CGSM se ha visto afectada por una disminución sustancial del agua dulce, a juicio de los accionantes por (i) la falta de un adecuado mantenimiento y

dragado de los caños y canales que conectan al río Magdalena con la CGSM y (ii) el aprovechamiento excesivo del agua de los ríos que descienden de la Sierra Nevada de Santa Marta.

14. Los accionantes afirman que, a pesar de que existen recursos y varios contratos, en la actualidad hay algunos caños que se encuentran taponados y en mal estado con un alto nivel de sedimentación. Por ejemplo, informan que uno de estos contratos tenía por objeto las obras de recuperación y mantenimiento de la CGSM, el cual fue adjudicado por Corpamag el 26 de diciembre de 2014, por un valor de \$80.625.658.117,39 a la firma Servicios Dragados y Construcciones S.A. No obstante, según lo informan, la situación no ha mejorado.

15. Las fuentes de agua dulce también se encuentran disminuidas por la sobreutilización del recurso para los cultivos de palma y banano, la construcción de diques, la ganadería de búfalos y el cultivo de arroz en la zona oriental de la CGSM.

16. Advirtieron los accionantes que “la [d]isminución en la cantidad de agua dulce que entra a la CGSM ha afectado de manera grave la pesca artesanal en la zona, debido a que esta actividad depende del estado ambiental del ecosistema y especialmente, de la calidad de agua”.

17. En el último año, a causa de los problemas ambientales del complejo lagunar, se han presentado diez mortandades masivas de peces afectando los ingresos económicos y los alimentos, lo que ha inducido a familias a desplazarse de la región por hambre.

18. A causa de la grave situación de la ecorregión de la CGSM, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó a la Gobernación de Magdalena y a los diferentes municipios de

la región que declararan la calamidad pública, lo que ocurrió el 12 de agosto de 2016.

19. Adicionalmente, indicaron que los municipios que hacen parte de la ecorregión tienen una cobertura precaria de servicios públicos domiciliarios como energía eléctrica, alcantarillado y agua potable, por lo cual sostienen que se abastecen de agua dulce del río Magdalena o de los ríos que bajan de la Sierra Nevada, sin que el agua tenga un tratamiento adecuado.

20. Debido a la situación ambiental de la ecorregión, una misión de la Convención Ramsar visitó la zona para hacer un análisis de la situación y formular unas recomendaciones al Estado colombiano para solucionar la crisis socio-ambiental. Dentro de ellas se incluyeron, entre otras, (i) la elaboración de una síntesis de todas las fuentes de información sobre la CGSM como referencia oficial para cualquier intervención; (ii) el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para el manejo y la toma de decisiones respecto del Sitio Ramsar, y (iii) su inclusión en el Registro de Montreux.

21. Aclararon los accionantes que en relación con la problemática ambiental en la CGSM se presentó el 6 de febrero de 2012 por Laura Esther Murgas Saurith una acción popular contra Corpamag por hechos asociados a la situación de la ecorregión. El Tribunal Administrativo de Magdalena falló a favor de la accionante, pero el Consejo de Estado declaró la nulidad de lo actuado y devolvió el proceso al tribunal de origen, donde nuevamente se decidió a favor de la accionante. Actualmente, este proceso se encuentra pendiente de la resolución del recurso de apelación que interpusieron las entidades estatales accionadas ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.

22. En atención a la ausencia de instrumentos de manejo de la situación socio-ambiental en la CGSM, como lo son el Plan de Manejo y Ordenamiento de la Cuenca Hidrográfica -POMCA; (ii) el ordenamiento pesquero de la región para que la actividad sea sostenible, y (iii) la

ausencia de intervención estructural, integrada y completa sobre la zona por parte de la autoridades que tienen competencia en la ecorregión, los accionantes solicitan una solución pronta y articulada para que no se vean forzados a abandonar el lugar donde realizan la única actividad productiva que conocen.

## C. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

### Defensoría del Pueblo

23. Sostuvo que “es evidente que a los habitantes de la Región (sic) de la Zona de la Ciénaga Grande de Santa Marta, se le están vulnerando derechos fundamentales y colectivos de manera permanente en el tiempo, dado que no es una situación que apenas esté empezando a presentarse y al pasar del tiempo no se ven soluciones definitivas”. Lo anterior lo fundamentó en que el derecho colectivo a un ambiente sano tiene una relación estrecha con derechos fundamentales como la vida y el trabajo.

24. Recomendó que se modularan los efectos del fallo, ya que los accionantes son dos personas particulares, que representan a una comunidad vulnerada, lo que hace necesaria una providencia con efecto inter comunis.

25. Presentó el Informe Jornada de Atención Descentralizada Pueblos Palafitos de la CGSM en el que se consignaron tres propuestas de trabajo con la población. En primer lugar, la elaboración de un video para su posterior transmisión en los noticieros nacionales para llamar la atención de las entidades competentes. En segundo lugar, la recolección de firmas para interponer una acción popular que ordene a Corpamag a (i) realizar una intervención inmediata frente al dragado del río y un mantenimiento permanente de la desembocadura



del mismo, (ii) llevar a cabo verificaciones constantes sobre las talanqueras en tierras altas para que el agua no sea desviada por parte de los terratenientes de palma y banano. Y por último, evaluar el nivel de cumplimiento de las medidas consagradas en la Ley 1448 de 2011 para obtener la reparación integral o llevar el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que ordene al Estado colombiano a cumplir con el proceso de reparación integral.

26. Por lo anterior, solicitó que se declare la vulneración de derechos fundamentales y colectivos de los accionantes y que el fallo cubra a toda la región de la CGSM, especialmente, a las personas que se dedican a la pesca como actividad principal para su subsistencia.

27. Igualmente, indicó que en corregimientos como Nueva Venencia, Buenavista y Bocas de Aracataca el agua potable es inexistente y la cobertura de las redes de alcantarillado y aseo son aún peores, pues en el municipio de Sitio Nuevo –del que hacen parte los mencionados corregimientos y donde habitan los accionantes– hay tan solo un 30% de acceso al acueducto y 2% al alcantarillado (DANE, Censo 2005).

28. Sostuvo que el deterioro ambiental que presenta la CGSM pone en riesgo el recurso de peces del cual subsisten poblaciones como Nueva Venencia y Buenavista, entre otras, pues esta ha sido históricamente la fuente primaria de su economía, especialmente en los pueblos palafitos, donde no existe una infraestructura adecuada que asegure a la población la satisfacción de sus necesidades básicas.

Fiscalía General de la Nación

30. La apoderada judicial de Corpamag señaló que, a partir de 1956, desde que se construyó la carretera Ciénaga-Barranquilla, se presentó un proceso de degradación progresiva de la ecorregión por interrumpir los caños que permitían el intercambio hídrico entre el mar y las ciénagas del delta exterior del río Magdalena. La situación se agravó por la disminución de la entrada de agua dulce proveniente del río Magdalena al complejo de ciénagas, a causa de la excesiva sedimentación y la obstrucción de canales por procesos naturales y por la acción de propietarios situados en el delta que han obstruido los caños.

31. Recordó que en 1988 la Procuraduría General de la Nación, debido al deterioro de la ecorregión, constituyó un Comité Interinstitucional para la recuperación del complejo lagunar de la CGSM, el cual planteó una serie de acciones que debían adelantarse para detener el declive ambiental de la zona. Dentro de tales acciones se encontraban (i) la elaboración de un estudio para definir alternativas de solución a la problemática del Parque Natural Isla Salamanca; (ii) el Departamento Nacional de Planeación presentó en 1988 ante el Gobierno Alemán una solicitud de cooperación técnica para elaborar una estrategia para el mejoramiento de la situación ecológica y socioeconómica de la Ciénaga Grande de Santa Marta; (iii) la construcción de tres box-culvert (marcos) para mejorar el intercambio hídrico entre la ciénaga y el mar y (iv) la realización de trabajos de dragado en algunos caños menores del complejo lagunar, entre otros. Este fue el inicio del Plan de Recuperación del Complejo Lagunar de la CGSM.

32. Aportó una lista de los 32 contratos que se ocupan de los caños que se encuentran en la CGSM. Asimismo, informó que atendió una denuncia durante sus actividades de inspección, seguimiento y control sobre el uso de las aguas que desembocan en la CGSM y que han llevado a la apertura de catorce (14) procesos disciplinarios por captación ilegal de recursos hídricos.

33. Expuso las inversiones que hizo Corpamag desde el 2006 y que han venido aumentando considerablemente hasta el punto que en el año 2016 por el proyecto de recuperación, mantenimiento y conservación de los caños del complejo deltaíco estuarino del río Magdalena se invirtió la suma de \$5.453.946.508 de pesos. Asimismo, por la implementación de una granja piloto acuícola para la transferencia de tecnología, se invirtió un total de \$798.750.000 y para la recuperación hidráulica de los caños de la CGSM se destinaron un total de \$5.225.000.000.

34. También ilustró las acciones que ha adelantado, las cuales incluyen: las inversiones arriba descritas; las acciones en el marco de su jurisdicción marina, que terminaron en la aprobación de la delimitación de las Unidades Ambientales Costeras (UAC), la definición de criterios para elaborar una propuesta de participación y comunicación de las UAC del río Magdalena y avances en la compilación de un documento de caracterización y diagnóstico de la UAC; acciones orientadas a la ordenación del recurso hídrico dentro de las cuales formuló nueve para ello y para el manejo de cuencas hidrográficas y cuatro planes de manejo de humedales ubicados en las cuencas abastecedoras; acciones dirigidas a la gestión de riesgo del recurso hídrico a través de resoluciones que establecían lineamientos frente al uso sostenible del recurso en épocas de sequía y acciones para la recuperación forestal concretadas en el proyecto de zonificación de manglares de la zona costera del Departamento del Magdalena. En el marco de este proyecto de recuperación se desarrollaron, entre otras, actividades de formulación de un plan de manejo ambiental de la CGSM, ejecución de monitoreo ambiental, formulación y ejecución de proyectos de desarrollo social para los habitantes del área, apoyo a un ordenamiento pesquero de las zonas y la elaboración de proyectos productivos, como la implementación de la granja piloto acuícola y piscícola para la transferencia de tecnología y conocimiento de las comunidades de pescadores.

35. Aportó el Plan de Acción Inmediato para la Atención de la Problemática de Mortandad de Peces del Comité Técnico Interinstitucional Ecorregión Ciénaga Grande de Santa Marta del 10

de agosto de 2016. En ese plan se establecen las actividades y compromisos de los miembros del comité en el estado ecológico del humedal, en la contaminación por recursos biológicos, en la seguridad alimentaria y nutricional, en el saneamiento básico, en el agua potable y en las alternativas de subsistencia.

36. Alegó que los accionantes carecen de legitimación por activa para interponer la tutela, pues no acreditan su condición de pescadores. También adujo que no hay legitimación por pasiva en tanto que la protección de los derechos invocados no es de competencia suya sino del Departamento del Magdalena.

37. Indicó que el plan articulado que solicitan los accionantes ya existe con la promulgación del Decreto 297 del 11 de agosto de 2015 del Comité de Coordinación Interinstitucional para la Ecorregión CGSM. Además, resaltó que se encuentra en curso una acción popular en la que se pidió la declaratoria de responsabilidad de Corpamag por no realizar un adecuado mantenimiento de los caños de aguas negras.

38. Por lo anterior, solicitó que se declare improcedente la acción de tutela o, en su defecto, se niegue porque no hay prueba sumaria de la afectación a los derechos fundamentales de los accionantes.

39. Argumentó que existe falta de legitimidad por pasiva en tanto que la AUNAP no tiene injerencia directa en las competencias ambientales de otras autoridades. A su juicio, la AUNAP no ha omitido ningún requerimiento elevado por los accionantes ni tampoco actuación administrativa alguna propia de sus funciones y, en consecuencia, recordó que el plan de manejo ambiental y las labores de dragado no son de su competencia. Sin embargo, en lo relativo al desarrollo de un ordenamiento pesquero en la CGSM, aclaró que está

dispuesta a adelantarla con la advertencia de que seis (6) meses es un período de tiempo muy corto para fijar dicho ordenamiento, sobre todo, teniendo en cuenta que previamente es necesario llevar a cabo un diagnóstico.

40. Señaló que en la CGSM ha llevado a cabo las siguientes acciones para el fomento, control y vigilancia de la actividad pesquera en la región: (i) carnetización y socialización de normas de interés para la comunidad palafítica; (ii) fortalecimiento productivo a través de la entrega, entre otros, de congeladores y atarrayas, y (iii) reuniones interinstitucionales para abordar la problemática ambiental y social generada por la mortandad de peces. Concluyó que la AUNAP no quebrantó los derechos fundamentales de los accionantes y no tiene competencia para realizar funciones ambientales relacionadas con los recursos hídricos.

Gobernación del Magdalena (Secretaría Seccional de Salud), Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Instituto Colombiano Agropecuario, INVEMAR y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Marta, Batallón de Infantería Mecanizado No. 5 (Comando General de Fuerzas Militares), Instituto Colombiano de Desarrollo (INCODER) y la Dirección General Marítima (Dimar)

41. Informaron que los hechos narrados en la tutela desbordan la competencia de sus correspondientes entidades, pues no tienen dentro de sus funciones el deber legal de prevenir los desastres ambientales que llegasen a ocurrir, por lo cual consideran que no existe legitimación por pasiva y, en consecuencia, deben ser desvinculados del proceso de tutela.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

42. Consideró que la AUNAP y CORPAMAG son las autoridades competentes para adelantar conjuntamente el plan de protección de deterioro ambiental y propender por la rehabilitación del ecosistema de la ecorregión de la CGSM. Indicó que, en todo caso, podría acompañar en la formulación y ejecución de proyectos de capacitación en actividades sostenibles que garanticen una transición hacia alternativas productivas para las comunidades que dependen de la pesca en la CGSM. Concluyó que el Ministerio carece de legitimación por pasiva, pues no tiene injerencia para responder las pretensiones de la tutela, de manera que solicita su desvinculación del proceso.

#### Procuraduría General de la Nación

43. Consideró que es equivocado el señalamiento de los accionantes sobre la supuesta inactividad disciplinaria de la Procuraduría, motivo por el cual anexa (i) el estado de once investigaciones, entre muchas otras, adelantadas por las Procuradurías Delegadas del nivel central; (ii) el fragmento del libro en el cual se agradece especialmente a la Procuraduría por su propuesta para la “Alianza Estratégica para el desarrollo de los pueblos palafitos y conservación de la CGSM”, y el (iii) el informe sobre la intervención que ha mantenido la Procuraduría General de la Nación, por medio de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Con estos documentos solicita su desvinculación de la entidad, debido al despliegue de actuaciones que ha adelantado.

44. En el informe de la Procuraduría 13 Judicial II Agraria y Ambiental del Magdalena, se explica que el ecosistema de la CGSM “fue considerado el más productivo de Colombia en cuanto a recursos ictiológicos, a su vez el más explotado, dada la tradición cultural pesquera de sus habitantes que constituye la actividad económica de la cual han derivado milenariamente su sustento”. Gran parte de la degradación del agua en esa región se debe a la construcción y expansión de vías públicas y regionales, realizadas sin estudios de impacto ambiental que contribuyeron al taponamiento de los caños que facilitan el intercambio hídrico entre el sistema deltaico y lagunar, situación que ha llevado a la pérdida de

profundidad del complejo lagunar por los aportes sedimentarios del Rio Grande de Magdalena.

45. Por último, resaltó que la Procuraduría General de la Nación sí ha realizado diversas actuaciones, tales como, (i) convocar a un Comité Interinstitucional para atender la problemática de seguridad, ocupación ilegal, inadecuada ocupación de suelos y construcciones de diques, entre otros, daños ambientales en el área de la CGSM, el cual estableció una serie de compromisos; (ii) oficiar a la Fiscalía General de la Nación para poner en su conocimiento la actividad ilegal realizada en la CGSM; (iii) oficiar a los municipios demandados información respecto del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos y respecto del POT, y (iv) oficiar a Corpamag sobre los planes de ordenación y manejo ambiental de la cuenca hidrográfica vigentes en su jurisdicción, sobre los cronogramas de ejecución de los mismos y sobre las fuentes de abastecimiento de agua potable y puntos de vertimiento de aguas residuales, entre otros.

46. Con fundamento en lo anterior, la Procuraduría solicitó (i) que se declare a la CGSM como pasivo ambiental de carácter nacional y se prioricen las actuaciones para su recuperación; (ii) se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la fijación de una política ambiental coordinada con Corpamag; y (iii) se ordene al INVIAS la realización de estudios ambientales respecto de las vías proyectadas, en especial, frente a la vía de la prosperidad y la vía Tasajera.

Departamento de Magdalena

47. Informó que en el complejo lagunar CGSM se encuentran trece (13) municipios a los que les corresponde la gestión del riesgo y manejo de desastres en el área de su jurisdicción en los términos del artículo 311 de la Constitución. Son estos municipios los que tienen la obligación de realizar el diagnóstico de la situación socio-económica de las comunidades

pesqueras y de los pueblos palafitos afectados y, por lo tanto, no es competencia de la Gobernación del Magdalena.

48. Resaltó que el Departamento ha llevado a cabo las siguientes actividades para enfrentar la calamidad pública social y ambiental en la CGSM: (i) la formulación del plan de acción específico; (ii) la expedición del Decreto 381 del 12 de agosto de 2016, mediante el cual dio apertura a la declaratoria de la situación de calamidad pública por la situación de emergencia en el complejo lagunar CGSM para contrarrestar los impactos negativos de sequía, afectación ambiental y mortandad de peces; (iii) la entrega de 350 kits nutricionales en el municipio de Sitio Nuevo y otros pueblos palafitos; (iv) la distribución mediante carro tanque de 12.000 litros de agua potable; (v) la conformación de brigadas de salud y jornadas de capacitación sobre riesgos de tomar agua sin hervir y entrega de goteros purificadores de agua; (vi) la entrega de ayudas humanitarias con un costo de \$287.001.000 con alimentos básicos; (vii) los monitoreos de los puntos de medición de los caudales de los ríos; (viii) el mantenimiento de caños con maquinaria amarilla y recanalización de los mismos; (ix) el diseño del proyecto de acueducto para la provisión de agua a los pueblos palafitos de Nueva Venecia y Buenavista a partir de un convenio entre Aguas del Magdalena S.A. ESP y Brabant (firma holandesa), que sus obras se estiman para el mes de junio de 2017, y (x) la creación, mediante el Decreto No. 297 del 11 de agosto de 2015, del Comité de Coordinación Interinstitucional para la Ecorregión Ciénaga Grande de Santa Marta cuyo fin es articular un espacio de interacción entre las entidades públicas, nacionales, regionales, departamentales, municipales y distritales, así como instituciones científicas, de educación superior y organismos no gubernamentales relacionados con CGSM para coordinar y articular el control territorial y la prevención de posibles daños ambientales y la concertación de medidas para el desarrollo sostenible de la región.

49. Por lo anterior, solicitó exonerar de responsabilidad a la Gobernación del Departamento del Magdalena por no haber violado los derechos fundamentales de los accionantes.



50. Informó que ha adelantado, en el marco de sus competencias funcionales y territoriales, las acciones necesarias para proteger las dos áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se encuentran en la ecorregión de la CGSM.

51. Particularmente, advirtió que en diciembre de 2014 evidenció la construcción ilegal de diques y terraplenes en la CGSM, lo que lo llevó a contratar a un operario local para que realizara recorridos constantes en las inmediaciones del área protegidas hasta la fecha. Sostuvo que ha elaborado informes para las entidades del Comité Interinstitucional, del cual hace parte, los cuales dan cuenta de la grave situación del déficit hídrico en el complejo lagunar. Asimismo, señaló que ha participado en reuniones de trabajo con las alcaldías municipales de Sitio Nuevo, Pueblo Viejo, Remolino, Retén y Pivijay, las cuales han permitido la inclusión de aspectos ambientales en la formulación de los Planes de Desarrollo.

52. Resaltó que, debido a la complejidad de la problemática que se presenta en la CGSM, en la segunda área de su competencia (El Vía Parque Isla de Salamanca) se planteó una estrategia de intervención interinstitucional que incluyó: (i) proyectos educativos para el aprestamiento de extractores de almeja; (ii) un programa de inclusión productiva y sostenibilidad para la reconversión de la pesca de almeja a otra actividad económica para consolidar una fuente de ingresos para las familias de la zona; (iii) la vinculación de 34 familias a quienes se les pagaron durante seis meses para restaurar los caños secundarios y terciarios; (iv) el fortalecimiento de la Vía Parque en su capacidad logística y operativa con recursos adicionales durante las vigencias de 2014, 2015 y 2016 por un valor de \$1.050.000.000 entre otros proyectos adicionales, y (v) el inicio de procesos administrativos sancionatorios por construcción ilegal, pesca ilegal y vertimiento de sustancias tóxicas, entre otros.

Municipio de Fundación del Departamento del Magdalena

53. Comentó que el municipio de Fundación viene realizando, año a año, la limpieza manual del caño el Rihito y acciones de descontaminación de los caños que desembocan en el río Fundación. Solicitó que se desvincule al municipio de Fundación del proceso de tutela, pues ha realizado las acciones tendientes a la descontaminación en el marco de sus funciones territoriales.

Alcaldía Municipal de Zapayán, Magdalena

54. Recordó que la acción de tutela es improcedente respecto de la vulneración de los derechos fundamentales de los dos accionantes, ya que pretende la protección de derechos colectivos. Concluyó que el asunto debe tramitarse por vía de la acción popular.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

55. Sostuvo que en la acción de tutela no hay evidencias fácticas del daño, sino conjeturas que pueden ser discutidos en otros escenarios, como la acción popular. Así, afirmó que el amparo constitucional es improcedente, no sólo por la no vulneración del derecho al medio ambiente, sino también por la existencia de una acción popular ante el Tribunal Administrativo del Magdalena que solicitó la declaración de responsabilidad de Corpamag, Corpmagdalena y el Departamento de Magdalena por no realizar un adecuado mantenimiento a lo largo del caño de Aguas Negras y la reconstrucción de los muros de contención, taludes y jarillones para evitar la sedimentación y el desborde del agua del canal.

56. Informó que dentro de su competencia para orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones para la recuperación, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente, llevó a

cabo las siguientes actividades para atender la situación de la CGSM dirigidas a cuatro ejes de intervención. El primer eje está enfocado en la atención en el marco de las declaratorias de calamidad pública con la responsabilidad de los municipios y la Gobernación del Magdalena.

57. El segundo eje de intervención está enfocado en la evaluación del estado ecológico del complejo de humedales y la adecuación, mantenimiento hidráulico de caños (responsabilidad de Corpamag), actualización del Plan de Manejo del Humedal Ramsar y de la Reserva de Biosfera así como la formulación de un Plan de Acción integral de restauración involucrando un Plan Integrado de Gestión del Riesgo del Magdalena y un Plan de Monitoreo Integral.

58. El tercer eje está asociado con la gobernanza para lo cual se fijaron actividades relacionadas con el saneamiento predial, implementación de estrategias de comunicación y formación, fortalecimiento de los canales de apropiación social y comunitaria, lo cual implicó la suscripción del Convenio Interadministrativo 536 de 2016 –ya en estado de ejecución– entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad del Magdalena con el objeto de “generar una propuesta de escenarios futuros de sostenibilidad, bienestar y desarrollo de la Ciénaga Grande de Santa Marta”.

59. Finalmente, el cuarto eje de intervención está enfocado en la seguridad alimentaria y nutricional, para lo cual se tienen previstas actividades como capacitaciones, un comité nutricional, atención a lactancia materna, control de natalidad, prevención de embarazos en adolescentes y carnetización de pescadores, ordenamiento pesquero y seguimiento de las actividades a cargo de la AUNAP.

60. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también enfatizó que ha realizado actividades adicionales para reaccionar ante la problemática que se presenta en la CGSM, por ejemplo: (i) la formulación de la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia

en el año 2002, para el uso sostenible y recuperación de los humedales del país; (ii) la expedición de la Resolución 157 del 12 de febrero de 2004 que establece que “las autoridades ambientales competentes deberán elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción”; (iii) la expedición de la Resolución 196 de 2006 en la que promulgó la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia, los cuales deben ser formulados por las autoridades ambientales competentes; (iv) la designación al humedal en la CGSM como el primer sitio Ramsar (humedales de importancia nacional); y (v) el liderazgo del Plan de Acción Integral como estrategia de articulación institucional para enfrentar los problemas ambientales, que resultó en la conformación del Comité Técnico de la ecorregión de CGSM para impulsar la construcción de la agenda estratégica para propiciar el seguimiento del plan.

61. Informó que uno de los aspectos críticos del Plan de Acción Integral (Plan de Manejo del Humedal Ramsar) para la recuperación de la CGSM es la falta de financiación a largo plazo que haga viable la recuperación y el manejo ambiental de la zona.

62. Adujo que ya existe una acción popular ante el Tribunal Administrativo del Magdalena con Rad. No. 47-001-2331-002-2012-00041-01 contra la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, Corporación Río Grande de Magdalena y Departamento de Magdalena en la cual se declaró la responsabilidad de los accionados y, por tanto, se ordenó, entre otras cosas, las reconstrucciones de los taludes y jarillones del caño Aguas Negras para evitar que el agua del río Magdalena se siga esparciendo en la región, así como efectuar el dragado para evitar las inundaciones.

63. Según lo expuesto, solicitó la declaración de improcedencia de la acción de tutela por recaer sobre derechos colectivos que pueden ser reclamados a través de la acción popular.

64. Señaló que ha iniciado las investigaciones pertinentes para darle cumplimiento a su función de advertencia: (i) por ocupación ilegal del espacio público de las áreas costeras y marinas (7 de octubre de 2013); (ii) por contaminación de la bahía de Santa Marta (30 de abril de 2014); y (iii) por debilidades técnicas, administrativas e institucionales de la gestión del recurso hídrico, que impiden garantizar el agua como bien público (23 de julio de 2014), lo cual dio lugar a varios informes de seguimiento de las funciones de advertencia y a traslados a la Procuraduría General de la Nación.

65. Relató que la autoridad encargada de atender la problemática ambiental que se presenta en la CGSM es Corpamag. Sin embargo, aclaró que ha realizado una serie de actividades a través de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, dentro de las cuales destacó, además de las advertencias descritas: (i) las advertencias por ocupación ilegal, contaminación de bahía o debilidades técnicas, administrativas e institucionales de la gestión de los recursos hídricos que impiden garantizar el derecho al agua; (ii) el seguimiento y actuaciones especiales relacionadas con informes sobre las entidades advertidas a raíz de la situación de CGSM; (iii) las auditorías coordinadas; (iv) los informes especiales sobre la mortandad de pelicanos en la CGSM y (vi) los traslados de hallazgos por incidencia disciplinaria.

66. Debido a lo anterior, sostuvo que los accionantes se equivocan al sostener que la Contraloría no ha hecho nada respecto de la problemática ambiental de la CGSM.

Departamento de Policía de Magdalena

Policía Metropolitana de Santa Marta

68. Solicitó su desvinculación, por cuanto, según la ubicación geográfica de la Ciénaga Grande de Santa Marta, en su mayor extensión compete al Departamento de Policía del Magdalena (Aracataca, Cerro de San Antonio, Concordia, El Piñón, El Reten, Pedraza, Pivijay, Remolino, Salamina, Zapayán y Zona Bananera).

#### Municipio de Concordia (Alcaldía Municipal)

69. Se pronunció frente a los hechos de la tutela resaltando que el Municipio de Concordia tiene la prestación del servicio de agua potable suministrado por Aguas del Magdalena S.A. ESP en virtud del Plan Departamental de Aguas. Señaló que en Concordia no solo subsisten de la pesca, sino también de la ganadería. Asimismo, indicó que, a su juicio, los recursos de la sobretasa ambiental no se han ejecutado adecuadamente, pues en menos de dos años, la Ciénaga de San Antonio se secó, a pesar de que se hicieron inversiones presuntamente para la recuperación del caño que va desde el río Magdalena a la Ciénaga.

70. Argumentó que la Alcaldía de Concordia no incumplió sus obligaciones en relación con la protección del medio ambiente, pues la problemática ambiental en esa localidad surge por el secamiento de la Ciénaga del Cerro de San Antonio, circunstancia que se acentuó “por la inejecución o ejecución defectuosa de las obras de adecuación y aprovechamiento de las cuencas y micro cuencas hidrográficas, que adelantó Corpamag”. También consideró que el secamiento lo causó la ejecución del contrato de obra destinado a la optimización y aplicación de los sistemas de acueducto y alcantarillado de los municipios de Pijiño del Carmen y de Concordia, toda vez que el contratante de ese contrato (Aguas del Magdalena S.A. ESP) no construyó los embalses compensatorios exigidos. Por lo anterior, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela en cuanto no existe legitimación por pasiva respecto del Municipio de Concordia.

## D. RESPUESTA DE LOS TERCEROS INTERVINIENTES

### Personería Municipal de Puebloviejo

71. Informó, en su calidad de coadyuvante en el proceso de tutela, sobre el estado crítico de la CGSM que, a pesar de ser declarado humedal Ramsar en 1998 y reserva de la biósfera por la Unesco en el 2000, se han registrado mortandades de hasta 10 toneladas de peces por la falta de oxígeno por causa de la dilución de la materia orgánica descompuesta por la sequía. Señaló que los problemas de la CGSM se deben a la interrupción de flujos de agua dulce y salada debido a la construcción de carreteras como las de Ciénaga-Barranquilla, Palermo-Sitio Nuevo-Salamina.

72. También relató que los problemas socio-ambientales (interrupción de flujos de agua, transformación del territorio, contaminación orgánica, sobrepesca y ausencia de gestión integral) de la CGSM, han llevado a que los pescadores sean desplazados por el hambre.

73. El problema de la interrupción de flujos de agua se causó por la construcción de la carretera Ciénaga-Barranquilla a finales de los años cincuenta, que ignoró la comunicación entre la ciénaga y el mar Caribe lo que interrumpió el flujo hídrico entre el río y el complejo lagunar ocasionando la mortandad de aproximadamente 25.000 peces. Por esta razón, con la construcción de la doble calzada Ciénaga Barranquilla y la Vía de la Prosperidad se encendieron las alarmas de una eventual generación de los riesgos ambientales del pasado, pues si se construye como dique se podría interrumpir los procesos de flujo laminar. Para contrarrestar lo anterior, solicitan que se construyan viaductos, puentes y otras obras hidráulicas que garanticen el intercambio hídrico.

74. El problema de la transformación del territorio se debe a que se pretende cambiar el uso del suelo para la agricultura, la ganadería y los puertos, como ha ocurrido en Sitio Nuevo, lo que hace más vulnerable el ecosistema de la región.

75. El problema de la contaminación orgánica se causa por el vertimiento de aguas residuales sin ningún tratamiento, que paulatinamente pierde la capacidad de dilución, con el agravante de que la interrupción de agua dulce a la ciénaga tiene como efecto la pérdida de oxígeno que aumenta el riesgo de bacterias patógenas y contaminaciones.

76. El problema de la sobrepesca se deriva de la ausencia de un ordenamiento de pesca que regule la principal actividad económica de los habitantes de la región, lo que implicó la disminución del recurso natural. En el año 2015, se capturaron 5148 toneladas de peces al año, mientras que en el año 1994 fueron de 9269 toneladas.

77. El problema de la ausencia de gestión integral tiene su raíz en que las actividades adelantadas por Corpamag y el Ministerio de Ambiente no son suficientes, pues ni siquiera se ha formulado un plan de manejo ambiental como hoja de ruta para la actuación articulada interinstitucional. Corpamag se ha dedicado al dragado y mantenimiento de los caños en los que gasta el 80% de la sobretasa ambiental y el Ministerio de Ambiente no ha tenido el liderazgo necesario para que las entidades ambientales competentes formulen el plan de manejo ambiental.

#### E. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: Sentencia proferida por Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, Sala Quinta de Decisión Civil-Familia el 25 de noviembre de 2016.



78. El Tribunal Superior de Santa Marta declaró improcedente la tutela, al considerar que lo pretendido por los accionantes consistía en ordenar medidas de protección y recuperación ambiental de la CGSM y la acción de tutela no es procedente para proteger derechos colectivos como el derecho a un ambiente sano.

79. A juicio del ad quem, si bien se evidencia un deterioro en el ecosistema de la CGSM, también es cierto que ese factor de riesgo ambiental fue atendido mediante la acción popular promovida por Laura Esther Murgas Saurith contra Corpamag, Cormagdalena y el Departamento de Magdalena, mecanismo que ya tiene una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena amparando los derechos colectivos de la población del municipio de Sitio Nuevo. Ello tuvo como consecuencia la orden de iniciar los trámites destinados a ejecutar las obras de mantenimiento y de conservación del caño de Aguas Negras.

80. Concluyó que el derecho fundamental que posiblemente se vería afectado se encuentra cobijado por la acción popular promovida, bajo el entendido que el derecho al trabajo no se vulnera, pues no existe acreditación de la condición de pescadores de los accionantes ni de su calidad de líderes de las comunidades pescadoras de los municipios de Sitio Nuevo y Puebloviejo.

## Impugnación

81. El 1 de diciembre de 2016, los accionantes impugnaron el fallo de primera instancia reiterando que los problemas ambientales de la CGSM se deben a “(i) deficiencias en el dragado de caños que permiten la entrada de agua dulce al sistema de humedales desde el río Magdalena (...); (ii) la sedimentación de los cauces y sobre aprovechamiento del agua

dulce de los ríos que descienden desde la Sierra Nevada de Santa Marta por parte de algunos particulares (...); (iii) el desecamiento de parte de las tierras del humedal, quema de bosques, construcción no autorizada de diques y otros factores asociados a actividades agroindustriales a gran escala (...). Estos factores han afectado la pesca artesanal y la calidad del agua que tiene actualmente baja concentración de oxígeno.

82. Sustentaron la impugnación en que la acción de tutela sí es procedente excepcionalmente para proteger los derechos colectivos cuando la acción popular no resulte idónea y efectiva para reclamar la protección en casos concretos de derechos fundamentales amenazados o vulnerados. Sin embargo, aclararon que para lo anterior se requiere cumplir con unos criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional en la SU-1116 de 2001 y que, a su juicio, se cumplen a cabalidad en el presente caso. Estos criterios son: (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza de un derecho fundamental; (ii) que el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental; (iii) que la vulneración o amenaza al derecho fundamental no debe ser hipotética, y (iv) que la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo, pese a que con su decisión resulte protegido un derecho de esta naturaleza.

83. Afirmaron que los anteriores criterios se cumplen en el caso concreto porque (i) la vulneración al derecho al medio ambiente sano implica una afectación directa de los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, trabajo en condiciones dignas, al agua y a la alimentación; (ii) los accionantes son los que han sufrido de manera directa las afectaciones a los derechos fundamentales, pues dependen de la pesca para subsistir; (iii) la vulneración se encuentra probada en los documentos que obran en el expediente, donde existen informes sobre el deterioro ambiental, registros fotográficos y otros informes sobre la mortandad de peces en la zona, lo cual afecta la actividad económica que les da sustento material. Por último, (iv) la acción constitucional tiene la finalidad de garantizar condiciones de vida digna para sus familias, para que se proteja el derecho fundamental al mínimo vital y que se permita desarrollar la pesca. Asimismo, pretende impedir que se perpetúen los daños

generados al ecosistema de la CGSM que puedan poner en peligro sus derechos fundamentales, ya que estos dependen de manera íntima de la protección al medio ambiente sano.

84. Consideraron que la acción popular no es idónea por dos razones: primero, porque pese a que ya se ha interpuesto dicha acción, no se ha superado la problemática ambiental y segundo, porque la acción popular no puede amparar los derechos fundamentales sino el derecho a un medio ambiente sano. Adicionalmente, la acción popular que se encuentra pendiente de fallo en el Consejo de Estado busca la realización de las labores de mantenimiento requeridas por uno de los caños (Aguas Negras). No obstante, la situación de la CGSM no solo se debe a la falta de mantenimiento de uno de los caños, sino a otros factores, como lo es, el uso desproporcionado de agua dulce que se utiliza en proyectos agroindustriales, la quema no autorizada de bosques, el desecamiento de tierras y la construcción de diques, entre otras.

86. La Procuraduría intervino en el trámite de la impugnación solicitando también la protección inmediata de los derechos fundamentales invocados por los accionantes, ya que la acción popular en curso “no tiene la virtualidad ni capacidad jurídica de ofrecer una protección inmediata a los derechos amparados en ese proceso, pues aún se encuentra pendiente de ser decidida en el Consejo de Estado y el amparo de esa acción implica una protección prolongada en el tiempo”. Aún existe la vulneración al derecho colectivo a un ambiente sano y, en consecuencia, una violación directa a los derechos fundamentales a la salud, al trabajo, al mínimo vital y a la vida de los accionantes, lo cual exige una intervención, por lo menos, como mecanismo transitorio.

87. Indicó que frente a la legitimación por activa, la intervención de la Procuraduría General de la Nación busca desde la primera instancia, la protección de los derechos fundamentales,

no solo de los accionantes, sino de todos los ciudadanos habitantes en inmediaciones de la CGSM, quienes dada su condición de pobreza y marginalidad, se encuentran en estado de vulnerabilidad, por lo cual las autoridades deben garantizar su vida, honra, bienes y dignidad.

Segunda instancia: Sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, el 16 de febrero de 2017.

88. La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia de primera instancia. De acuerdo con el fallo de segunda instancia, la acción de tutela se fundamenta en el deterioro ambiental de la CGSM, sin embargo los accionantes “en nada mencionan, haberse dirigido directamente a cada una de las autoridades encausadas, para efectos de que sean ellas, las encargadas de atender sus diferentes pedimentos, pues conforme se observa, las distintas entidades accionadas, pusieron en conocimiento del juez de tutela, el sinnúmero de gestiones realizadas tendientes atender la afectación ambiental de la reserva protegida”. Así, consideró que un requisito sine qua non para acudir a la acción de tutela es que exista previamente una solicitud a las autoridades accionadas para que adelanten los procedimientos propios de su competencia.

89. Asimismo, esta providencia argumentó que el amparo del derecho colectivo a un medio ambiente sano, debe ser expuesto dentro del trámite de la acción popular, mecanismo idóneo con el que cuentan los accionantes para solicitar la protección de los derechos propios y de su comunidad. De manera que “no es procedente, ni siquiera como mecanismo transitorio el amparo aquí reclamado, por cuanto la acción natural para discutir el asunto, dados los perentorios términos en que debe ser tramitada y resuelta, así como la posibilidad de solicitar medidas cautelares, se muestra efectiva para la defensa implorada”.

F. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

## Primer auto de pruebas

90. El 30 de mayo de 2017, el Magistrado Sustanciador profirió, con base en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015, un auto de pruebas en el cual solicitó lo siguiente:

“PRIMERO. Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE a los señores Edgardo Julio Camargo Suárez y Andrés Camilo Suárez Moreno, para que dentro del término de tres (3) días siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, respondan al siguiente cuestionario:

- (i) ¿A qué profesión o actividad se dedican?
- (ii) ¿Cuántos son los ingresos que devengan mensualmente?
- (iii) ¿Tiene personas a cargo? En caso positivo indique ¿quiénes y cuántas personas son?
- (iv) ¿Cuenta con el apoyo económico de un familiar? En caso afirmativo, detalle en qué consiste.
- (v) ¿Qué acceso tiene a agua potable? ¿en qué cantidad?
- (vi) Alleguen copia del permiso que otorga la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca para realizar actividades de pesca.

SEGUNDO. Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE a las siguientes entidades:

1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
3. Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales.
4. Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca.
5. Contraloría General de la República.
6. Procuraduría General de la Nación.
7. Fiscalía General de la Nación.
8. Gobernación del Magdalena.
9. Corporación Autónoma Regional del Magdalena.
10. Alcaldías de los Municipios de Sitio Nuevo, Pueblviejo, Remolina, El Retén, Salamina, Zona Bananera, Pivijay, Ciénaga, Aracataca, El Piñón, Fundación, Concordia, Zapayán y Cerro de Antonio (Magdalena).
11. Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena.
12. Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (“Invemar”).

para que dentro del término de siete (7) días siguiente al recibo de la notificación de esta providencia, contesten a este despacho el siguiente cuestionario de manera clara, puntual, relevante y corta:

1. ¿Qué competencias tiene su entidad en relación con la problemática ambiental que se presenta en la Ciénaga Grande de Santa Marta? (Indique únicamente las normas que tienen relevancia para la pregunta).

2. Liste y enumere las actividades que ha adelantado, en el marco de sus funciones y competencia, para atender la problemática ambiental de la Ciénaga Grande de Santa Marta.
3. ¿A qué actividades se ha comprometido u obligado para atender la problemática ambiental de la Ciénaga Grande de Santa Marta? (Lístelas, enumérelas y descríbalas brevemente).
4. ¿Qué actividades de las listadas en la pregunta anterior ya ha realizado su entidad? (Lístelas).
5. ¿Qué actividades de las listadas en la pregunta 3, le falta por adelantar?
6. Explique brevemente ¿cuáles han sido los problemas de implementación de las acciones y respuestas a la problemática ambiental de Ciénaga Grande de Santa Marta? (sea breve y puntual en su respuesta).

TERCERO Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE a la doctora Sandra Patricia Vilardy, profesora de la Universidad de Magdalena, para que dentro del término de diez (10) días siguiente al recibo de la notificación de esta providencia, adjunte su hoja de vida con la experiencia relacionada con problemática ambiental y responda a este despacho el siguiente cuestionario de manera breve, puntual y corta:

1. ¿Cuáles son las causas del desequilibrio ambiental y de la problemática ambiental de Ciénaga Grande de Santa Marta?
2. ¿Cuáles son los efectos que generan las causas mencionadas por usted en los habitantes de la Ciénaga Grande de Santa Marta?
3. ¿Qué acciones se han adelantado por las entidades públicas, que usted haya tenido conocimiento, para enfrentar la problemática ambiental en la Ciénaga Grande de Santa Marta?
4. ¿Qué acciones considera usted que aún faltan por ejecutar de las entidades públicas

para enfrentar la problemática ambiental y quiénes serían las entidades encargadas de adelantarlas?

5. ¿Cuáles son los problemas que usted ha identificado en la implementación de las acciones para enfrentar la problemática ambiental y cuáles serían sus propuestas para solucionarlos?

CUARTO Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE a los accionantes , para que dentro del término de diez (10) días siguiente al recibo de la notificación de esta providencia, respondan a este despacho el siguiente cuestionario de manera breve, puntual y corta:

1. ¿Cuáles son las causas del desequilibrio ambiental y de la problemática ambiental de Ciénaga Grande de Santa Marta?

2. ¿Cuáles son los efectos que generan las causas mencionadas por usted en los habitantes de la Ciénaga Grande de Santa Marta?

3. ¿Qué acciones se han adelantado por las entidades públicas, que usted haya tenido conocimiento, para enfrentar la problemática ambiental en la Ciénaga Grande de Santa Marta?

4. ¿Qué acciones considera usted que aún falta por ejecutar de las entidades públicas para enfrentar la problemática ambiental y quiénes serían las entidades encargadas de adelantarlas?

QUINTO Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE a los Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, para que dentro del término de tres (3) días siguiente al recibo de la notificación de esta providencia, le informen a este despacho si los señores Edgardo Julio Camargo Suárez y Andrés Camilo Suárez Moreno, identificados con el número de cédula 12.653.342 y 5.114.155, respectivamente, tienen el permiso de pesca. En caso afirmativo,



que informen ¿qué tipo de permiso tienen los accionantes? y alleguen copia del mismo.

SEXTO. Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE al Tribunal Administrativo de Magdalena y al Consejo de Estado, para que dentro del término de tres (3) días siguiente al recibo de la notificación de esta providencia, allegue a este despacho copia electrónica o física del proceso de acción popular promovido por la señora Laura Esther Murgas Saurith contra la Corporación Autónoma Regional de Magdalena con número de radicado 47001233100020120004100.

SÉPTIMO. Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE al Comité de Coordinación Interinstitucional para la Ecorregión Ciénaga Grande de Santa Marta a través del Gobernador del Departamento del Magdalena (quien lo preside), para que dentro del término de ocho (8) días siguiente al recibo de la notificación de esta providencia, consolide la información de los miembros del Comité y le informen a este despacho lo siguiente:

1. ¿Cuáles son las actividades/productos para atender el estado ecológico del humedal en la CGSM? Discrimine las metas a corto, mediano y largo plazo. Indique los costos y los compromisos que cada entidad asume para lograr las metas.
2. ¿Cuáles son las actividades/productos para atender la contaminación de los recursos biológicos en la CGSM? Discrimine las metas a corto, mediano y largo plazo. Indique los costos y los compromisos que cada entidad asume para lograr las metas.
3. ¿Cuáles son las actividades/productos para atender la seguridad alimentaria y nutricional en la CGSM? Discrimine las metas a corto, mediano y largo plazo. Indique los costos y los compromisos que cada entidad asume para lograr las metas.
4. ¿Cuáles son las actividades/productos para atender los problemas de saneamiento básico y agua potable en la CGSM? Discrimine las metas a corto, mediano y largo plazo. Indique los costos y los compromisos que cada entidad asume para lograr las metas.

5. ¿Cuáles son las actividades/productos para atender las alternativas de subsistencia en la CGSM? Discrimine las metas a corto, mediano y largo plazo. Indique los costos y los compromisos que cada entidad asume para lograr las metas.

OCTAVO. Por Secretaría General de esta Corporación, INSTAR a las entidades oficiadas y a los accionantes para que no aporten documentos que ya obran en el expediente. Lo anterior con el fin de evitar pruebas duplicadas, innecesarias, inútiles o impertinentes.

NOVENO. PÓNGASE a disposición de las partes o de los terceros con interés, las pruebas recibidas en concordancia con lo previsto en el artículo 110 del Código General del Proceso”.

#### Pruebas recibidas

91. En respuesta al auto de pruebas del 30 de mayo de 2017, esta Corte recibió la información que a continuación se menciona.

92. El accionante aclaró que la situación de vulneración de derechos no es exclusiva de los accionantes, sino de todos los que pertenecen a las comunidades pesqueras de la zona, pues su actividad se está viendo afectada por el deterioro del ecosistema.

93. Igualmente, informó que no es pescador artesanal, sino que se dedica a la comercialización de pescado seco y es el representante legal de la Asociación de Productores del Pescado de Nueva Venecia, que tiene unas piscinas para cultivar peces para su eventual

venta. Por ello, reitera que depende de la actividad pesquera, tal como lo informó en la acción de tutela, pese a no tener el permiso de la AUNAP. No obstante, aclaró que tiene un carnet en trámite que lo identifica como pescador.

94. En cuanto a sus ingresos mensuales, informó que devenga aproximadamente \$600.000 pesos, pero precisa que son variables por estar directamente asociados con la cantidad de pescado que se recolecte, lo que, a su turno, depende del estado de las aguas de la CGSM. Con estos ingresos asume el sostenimiento de su esposa, su hija y su nieto, quienes viven con él. Su esposa es madre comunitaria y por esa labor devenga un salario que sirve también de apoyo económico. Tiene además otros tres hijos y cuatro nietos, pero ellos no están a su cargo.

95. Informó que el acceso al agua es muy limitado, pues proviene de los caños cercanos y que recibe algún tratamiento, pero no es enteramente potable, por lo cual para su consumo compran bolsas o botellones y cuando llueve consumen agua-lluvia.

Andrés Camilo Suárez Moreno (accionante)

96. El accionante aclaró que la situación de vulneración no se limita a él y al señor Camargo, sino que se extiende a las comunidades pesqueras de la CGSM. Insiste que el análisis de esta Corte no debe circunscribirse únicamente a su situación, sino que debe tener en cuenta a los otros pescadores y sus familias.

97. Informó que se dedica a la pesca en Buenavista y que devenga aproximadamente seiscientos mil pesos (\$600.000) por esta actividad. También relató que no tiene hijos, pero afirma que su hermana está a su cargo.

98. Sostuvo que tenía tres carnets de pesca, uno del ICA, otro de la AUNAP y el otro del INCODER, que no fueron adjuntados porque no tiene correo electrónico ni celular para enviar una copia de estos documentos.

99. En relación con la pregunta sobre las acciones que han adelantado las entidades públicas, el señor Suárez afirmó que tenía entendido que se estaban abriendo unos caños para mejorar el flujo del agua dulce.

100. Por último, concluyó que las entidades deben reunirse con las comunidades para hacer capacitaciones y formular un ordenamiento pesquero.

Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Min. Ambiente)

101. Min. Ambiente hizo una exposición general de las actividades que ha adelantado relacionadas con la CGSM. En primer lugar, en el año 2002, formuló la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia con la finalidad de promover el uso sostenible, la conservación y la recuperación de los humedales. En segundo lugar, en 2004, expidió la Resolución 157 del 12 de febrero, a través de la cual adoptó medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia y otros aspectos referidos en la Convención Ramsar. En esa resolución, se estableció que las autoridades ambientales competentes deben elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental para humedales prioritarios en su jurisdicción (Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Naturales y las Corporaciones Autónomas Regionales). En tercer lugar, en el año 2006, se expidió la Guía Técnica para la Formulación de Planes de Manejo para Humedales en Colombia, los cuales deben ser formulados por las autoridades ambientales competentes. Así las cosas, son las autoridades ambientales regionales quienes deben elaborar e

implementar planes de manejo de los humedales de sus jurisdicciones.

102. A raíz de la problemática de la CGSM, el Min. Ambiente formuló el Plan de Acción Integral como estrategia de articulación institucional para enfrentar los problemas ambientales y sociales de esa región del Departamento de Magdalena. Por motivo de lo anterior, se realizaron reuniones interinstitucionales para propiciar procesos de socialización y aclarar las competencias de las entidades involucradas, lo cual resultó en la identificación de compromisos prioritarios para la construcción de una Agenda Estratégica Ciénaga Grande de Santa Marta cuyo impulso está a cargo del Comité Técnico Interinstitucional de la Ecorregión Ciénaga Grande Santa Marta.

103. Resaltó, además, que solicitó un proceso de asesoramiento a la Misión de Asesoramiento Ramsar respecto de la situación del sitio Ramsar Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena de la CGSM para que se evaluara la situación de la zona.

104. Informó que se han logrado avances en la comprensión del problema y en las intervenciones para su mejoramiento, así: (i) creó el Comité de Coordinación para la Gestión Integral de la Ciénaga Grande de Santa Marta; (ii) avanzó en el estudio hidrosedimentológico o hidráulico de intercambio y circulación de aguas; (iii) suscribió el convenio con la Universidad de Magdalena para la generación de propuestas de sostenibilidad de la CGSM, y (iv) suscribió un convenio con Corpamag para aunar esfuerzos técnicos para el desarrollo de actividades de planificación y monitoreo del recurso hídrico.

105. El plan de acción para atender la problemática ambiental de la CGSM se estructuró a partir de cuatro ejes de intervención. El primero de ellos, está orientado a la atención de las declaratorias de calamidad. El segundo está enfocado en la evaluación del estado ecológico del complejo de humedales, lo cual supone la adecuación y mantenimiento hidráulico de los caños, la actualización de la información del Plan de Manejo del Humedal Ramsar y la

formulación del Plan de Acción Integral de restauración y del Plan de Monitoreo Integral. El tercer eje está relacionado con el saneamiento predial, implementación de estrategia de comunicación y formación, fortalecimiento de los canales, entre otros. Finalmente, el cuarto eje de intervención está enfocado en la seguridad alimentaria y nutricional.

106. Respondió las preguntas formuladas por esta Corte sobre su competencia en la problemática, las acciones que ha implementado y aquellas que aún le falta por implementar (ver Anexo 3). Finalmente, explicó que los problemas de la implementación de las acciones para responder a la problemática ambiental de la CGSM, se deben a la falta de recursos por parte de las entidades y a que los procesos interinstitucionales no permiten generar procesos contractuales rápidos a efectos de producir la información adecuada para la toma de decisiones. Concluyó solicitando que no se amparen los derechos fundamentales, dado que la acción es improcedente y, en todo caso, no existió vulneración de aquellos debido a las actividades adelantadas por Min. Ambiente.

#### Ministerio de Agricultura

107. El Ministerio de Agricultura señaló que no tiene competencia para la protección, conservación, preservación y manejo de los recursos naturales y el medio ambiente. Su participación está limitada a asistir a las reuniones del Comité de Coordinación para la Gestión Integral de la CGSM.

#### Parques Naturales de Colombia

108. Informó cuáles son las acciones que han adelantado y cuáles están pendientes de realización en relación con la situación ambiental de la CGSM (ver Anexo 3). Concluyó que los

problemas de implementación de las acciones para responder a la problemática de la CGSM se deben al insuficiente presupuesto para el desarrollo de las mismas y al hecho de que la entidad está supeditada al liderazgo de la Autoridad Nacional de Pesca para la implementación de procesos de ordenamiento regional de los recursos hidrobiológicos y pesqueros. Por último, advirtió que la mayoría de municipios con la jurisdicción en las áreas protegidas no han iniciado sus procesos de actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial.

#### Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)

109. La AUNAP respondió las preguntas del cuestionario formulado (ver Anexo 3), así como también informó que los señores Edgardo Julio Camargo Suárez y Andrés Camilo Suárez Moreno no se encuentran en la base de datos de personas con permisos para realizar la pesca.

110. Informó que, dada la situación de la CGSM, decidió incluir dentro del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2017-2º semestre, la realización de una auditoría de cumplimiento para determinar si las entidades que son sujetos de control de la CGSM han cumplido los compromisos frente al tema o no, dentro del marco de competencias de la Contraloría.

#### Procuraduría General de la Nación

111. Respondió el cuestionario formulado por esta Sala (ver Anexo 3) y precisó que el principal obstáculo para resolver la problemática de la CGSM es la limitación de recursos económicos, humanos y técnicos para la evaluación, seguimiento y control ambiental. Afirmó

que, pese a los buenos propósitos, no se observa una solución inmediata o a corto plazo si desde el nivel central no se formula una política integral que comprometa a todos los actores y disponga de recursos del Presupuesto Nacional. Consideró que deben implementarse acciones prioritarias en la formulación de Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos para la puesta en funcionamiento de plantas de tratamiento de aguas residuales, así como realizar actividades para el seguimiento y control para identificar el desvío de fuentes hídricas superficiales provenientes de la Sierra Nevada de Santa Marta.

#### Fiscalía General de la Nación

112. Aclaró que en la actualidad se creó el Eje Temático de Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente con el fin de que se adelanten de manera prioritaria las investigaciones de mayor impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales.

#### Corporación Autónoma Regional del Magdalena

113. Respondió el cuestionario que se le presentó (ver Anexo 3) y aclaró que no tiene competencia frente al uso y aprovechamiento pesquero, ni frente al uso y reglamentación del suelo y la prestación de los servicios públicos.

114. Corpamag consideró que los recursos financieros de la sobretasa ambiental al peaje son insuficientes para atender los problemas ambientales de la CGSM, los cuales se han presentado desde 1956 con la construcción de la carretera Ciénaga-Barranquilla debido a la interrupción que generó el terraplén de la vía en los caños que permitían el intercambio hídrico.



115. Señaló que los problemas de implementación de las acciones para atender la situación ambiental de la CGSM son:

- i. (i) la violencia armada dado que en la CGSM existieron grupos armados al margen de la ley, lo cual “generó en muchas zonas rurales la aparición de actividades predatoras del ambiente como la cría de búfalos, utilización de zonas inundables para cultivos de arroz, campamentos militares, etc.;
- ii. (ii) la declaración del humedal Ramsar en tanto que se requieren recursos para proteger las zonas declaradas de especial protección de toda actividad antrópica que pueda afectarlas, lo que hace necesario contar con un Plan de Manejo Ambiental para la CGSM para establecer cuáles son las áreas de conservación, las de restauración y las de producción y se aclare si hay o no baldíos en la zona. Informa que el Plan de Manejo Ambiental para la CGSM se encuentra en espera de superar la consulta previa con cuatro comunidades indígenas;
- iii. (iii) los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018 en la medida que prohíben realizar actividades agropecuarias de alto impacto en los humedales Ramsar, lo cual ha dificultado el control, autorización y concesión de permisos porque gran parte de las propiedades existentes tienen vocación agrícola y ganadera en propiedades privadas;
- iv. (iv) la inexistencia de cultura ambiental, lo cual lleva al desconocimiento de que la protección y administración de los recursos naturales renovables en Colombia es pluricausal, es decir, que se da entre el Estado-Nación, los ministerios, las corporaciones, los departamentos, los municipios y los particulares. Sobre todo, teniendo en cuenta que Corpamag tiene un presupuesto anual escaso;
- v. (v) la necesidad de actualizar la reglamentación del uso del suelo por parte de los municipios y

116. Concluyó reiterando que las causas de la degradación del ecosistema surgen desde 1956 con la construcción de la carretera Ciénaga-Barranquilla al interrumpir el intercambio hídrico entre el mar y el complejo de ciénagas. Sin embargo, sostiene que esa situación fue

agravada por la disminución de entrada de agua dulce por la excesiva sedimentación u obstrucción de canales debido a procesos naturales o por la acción de propietarios que han obstruido los caños. Otras causas de la afectación ambiental son la falta de infraestructura sanitaria de los asentamientos humanos en los alrededores de la CGSM a cargo de los municipios y la permanencia de colonos invasores dentro del parque que taponan los caños y explotan indebidamente el mangle.

Cormagdalena

117. Respondió el cuestionario formulado por esta Corte (ver Anexo 3) y aclaró que no tiene competencias específicas dentro de la problemática ambiental de la CGSM ni sobre la ordenación del territorio.

Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar)

118. Dio respuesta al cuestionario (ver Anexo 3) e informó que todas las investigaciones y conceptos que ha adelantado Invemar los ha puesto a disposición de las entidades ambientales competentes para la toma de decisiones. Las limitaciones que se han presentado en los estudios se debe a la falta de recursos económicos.

Personería Municipal de Pueblo Viejo

119. Solicitó que la Corte Constitucional ordene acciones que redunden en la intervención y recuperación del complejo lagunar de la CGSM.

## Municipio de Puebloviejo

120. Respondió el cuestionario formulado (ver Anexo 3) y aclaró que no cuenta con los recursos para implementar las acciones que atiendan a la problemática ambiental, así como la falta de compromiso de las entidades ambientales.

## Los Municipios El Retén, Salamina, Pivijay, Ciénaga, Piñón, Cerro de San Antonio

121. Los municipios respondieron parcialmente el cuestionario (ver Anexo 3). Cabe resaltar que el Municipio de Piñón aclaró que el presupuesto anual para temas de medio ambiente es equivalente a \$130.869.153,10.

## Municipio de Zapayán

122. Aclaró que no tiene competencia respecto de la problemática ambiental de la CGSM y solicitó que se tramite el asunto por vía de la acción popular.

## Departamento de Magdalena

123. El Departamento de Magdalena respondió el cuestionario en su calidad de vocera del Comité Interinstitucional para la Ecorregión de la CGSM y consolidó la información de los miembros del Comité.

124. Informó que el Comité Interinstitucional para la Ecorregión de la CGSM fue creado por el Decreto Departamental No. 297 del 11 de agosto de 2015. Sin embargo, advierte que es un espacio de interacción entre las entidades públicas nacionales, departamentales, municipales y distritales, pero no es una entidad como tal, es decir, no cuenta con personería jurídica, ni tiene patrimonio autónomo ni presupuesto propio.

125. Dentro de la información recolectada a los miembros del Comité y frente a la pregunta de cuáles son las actividades para atender el estado ecológico del humedal en la CGSM y el compromiso de cada entidad en relación con esas actividades (ver Anexo 4), informó que el Plan Departamental de Aguas (PDA) inició en febrero de 2016 con un convenio con la empresa holandesa Brabant Water para reformular el proyecto de acueducto de los pueblos palafitos como Trojas de Cataca, Buenavista y Nueva Venecia. Este proyecto está en la fase de diseños.

126. En su diagnóstico de la situación, señaló que los problemas de implementación se deben a que el área de intervención es muy grande, existen amenazas a las autoridades ambientales que imposibilitan su presencia, debilidad de la acción preventiva por desconocimiento de las alcaldías de su rol como autoridades ambientales y la falta de recursos para atender la problemática.

Sandra Patricia Vildady (Profesora de la Universidad de Magdalena)

127. Respondió al cuestionario fijado en el Auto del 30 de mayo de 2017 aclarando que sus respuestas tienen como fundamento las investigaciones que ha desarrollado desde el año 2007, las cuales se fundamentan en una comprensión socio-ecológica de la CGSM, lo que significa que cualquier cambio en la estructura del ecosistema tiene o tendrá un efecto sobre la población, su modo de vida y las dinámicas regionales. Asimismo, aclaró que la CGSM está marcada por el abandono estatal y el conflicto colombiano, en donde múltiples actores

encontraron sustento, refugio y poder en ese ecosistema.

128. Entrando en materia del cuestionario, frente a la pregunta sobre cuáles son las causas del desequilibrio y de la problemática ambiental de la CGSM, precisó que es necesario entender que existen flujos de agua que hacen de la CGSM el principal complejo de humedales costeros del país. Estos flujos de agua son: el agua del río Magdalena, el agua de los ríos que bajan de la Sierra Nevada de Santa Marta en su flanco occidental (río Frío, Sevilla, Tucurina, Aracataca, Fundación) y el agua del Mar Caribe. Ello es importante, pues el territorio depende y se moldea de acuerdo con la circulación, calidad y cantidad de la entrada y salida de aguas.

129. En relación con las causas del desequilibrio ambiental, explicó que es necesario entenderlas a partir de dos épocas; la de las grandes transformaciones (1950-1990) y la de postrehabilitación (2000 en adelante). En la primera, la CGSM, según Vilardy, “sufrió una de las mayores tragedias ambientales del país [por] la implementación de proyectos nacionales y regionales de desarrollo desde la década de los 50’s, que desconocieron la condición de humedal del territorio y afectaron la circulación del agua hacia el complejo de humedales y dentro del mismo”, así como también “la debilidad institucional para el control y la vigilancia”. Tanto los proyectos de infraestructura y extracción como la debilidad del control y vigilancia tuvieron como efecto la interrupción del flujo de agua cuya consecuencia fue la pérdida de 253 km<sup>2</sup> y la hipersalinización de los suelos, lo que deterioraba el agua y disminuía el oxígeno contenido en ella.

130. En la segunda, la CGSM albergó grupos armados al margen de la ley que buscaban el control de los recursos locales y las rutas del narcotráfico en la CGSM, lo cual terminó incidiendo en la detención de procesos encaminados a la recuperación del ecosistema. En su lugar, se crearon nuevos proyectos económicos y productivos que desconocían el carácter ambiental de la zona, tales como los distritos de riego con el programa Agro Ingreso Seguro, la ampliación de cultivos de palma en zonas de humedales, la introducción de búfalos y la

construcción de diques y cultivos de arroz, entre otros. Igualmente, los proyectos viales de la doble calzada Ciénaga-Barranquilla y la modificación de la Vía de la Prosperidad han sido especialmente graves para la situación ambiental.

131. Advirtió que existe un fracaso por dejar de abordar las causas de la problemática ambiental para concentrarse en las consecuencias, como los multimillonarios dragados cuya eficacia ha sido muy reducida, pues aún persisten las mortandades de peces. Y las instituciones aún no han logrado controlar los comportamientos de ciertos grupos que por su beneficio terminan afectando al resto de los habitantes, especialmente, en cuanto al uso y apropiación del agua que debe llegarle a la CGSM.

132. Frente a la segunda pregunta asociada con los efectos que generan las causas antes explicadas, señaló que el riesgo social es alto, pues se afectan los servicios de abastecimiento, como el agua para el consumo, los alimentos y los ciclos biogeoquímicos para el reciclaje de nutrientes. Por ejemplo, la pesca artesanal ha sido impactada por la condición ambiental “llevando a la disminución de un 90% de las capturas en menos de 20 años, lo que se configuró en un colapso económico para la región”, entre otros ejemplos. Adicionalmente, la sequía que afectó la región junto con los fallos hidrológicos causó más hipersalinización y mortandad de peces y manglares. Esto ha tenido como consecuencia afectaciones a la salud humana, a la salubridad de la pesca y a la movilidad por la sedimentación.

133. En relación con la pregunta sobre las acciones que han adelantado las entidades públicas para enfrentar la problemática ambiental de la CGSM, respondió que, pese a que se han instaurado acciones para mejorar la gestión del sistema (Ecodesarrollo y Prociénaga), sus resultados han sido limitados. Específicamente, en 1992 inició el gran proceso de rehabilitación de la CGSM, conocido como Prociénaga, del cual quedaron muchos aprendizajes para la gestión de la Ciénaga como, por ejemplo, las declaratorias como humedal Ramsar y de Reserva de Biósfera. Sin embargo, resaltó que el problema de Prociénaga fue que “lo que se planificó desde un enfoque integrador, ha sido muy diferente a lo que se ha ejecutado desde una visión excesivamente disciplinar, que dejó en un segundo

plano los aspectos sociales, políticos y del conflicto armado”.

134. Expuso las acciones que han adelantado desde el año de 2015 y aquellas que considera necesarias para contrarrestar la crisis por parte de las siguientes entidades: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corpamag, Parques Nacionales Naturales, Gobernación del Magdalena, Invemar, Invías, Alcaldía de Puebloviejo, Alcaldía de Sitionuevo, Comité interinstitucional de la CGSM, Universidad del Magdalena y la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República. Resaltó que, pese al interés del actual Ministro de Ambiente (Luis Gilberto Murillo) las acciones institucionales siguen siendo anuncios de planes, recursos y proyectos insuficientes.

135. Finalmente, frente a la última pregunta sobre los problemas que obstaculizan la implementación de las acciones para enfrentar la problemática ambiental, sostuvo que hay una resistencia por parte de las entidades de evaluar la gestión realizada en los últimos 17 años y de reconocer la desarticulación y concebir que, por medio de un comité interinstitucional, se superará la crisis. También afirma que se siguen haciendo obras hidráulicas como dragados y caños sin suficiente información técnica y que existe una ausencia de una estrategia de comunicación para revalorizar la CGSM a efectos pedagógicos. Concluyó argumentando que es necesario repensar la gestión de la CGSM e identificar las fallas interinstitucionales para superarlas.

#### Segundo auto de pruebas y suspensión

136. Debido a que no fueron recibidas todas las pruebas decretadas en el primer auto y por la necesidad de solicitar nuevos elementos probatorios, la Sala resolvió lo siguiente:

PRIMERO. Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que dentro del término de tres (3) días siguiente al recibo de la notificación de esta providencia, alleguen copia del informe de recomendaciones de la Misión Ramsar de Asesoramiento.

SEGUNDO. Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE al Tribunal Administrativo de Magdalena y al Consejo de Estado, insistiendo para que dentro del término de tres (3) días siguiente al recibo de la notificación de esta providencia, allegue a este despacho copia electrónica o física del proceso de acción popular promovido por la señora Laura Esther Murgas Saurith contra la Corporación Autónoma Regional de Magdalena con número de radicado 47001233100020120004100.

TERCERO. PÓNGASE a disposición de las partes o de los terceros con interés, las pruebas recibidas en concordancia con lo previsto en el artículo 110 del Código General del Proceso.

137. La Secretaría General de esta Corte remitió un oficio al despacho del Magistrado Sustanciador indicando que no se recibió comunicación alguna de aquellas pruebas solicitadas en el auto.

#### Suspensión de términos

138. Por medio del Auto del 22 de junio de 2017, la Sala de Revisión suspendió los términos del proceso hasta el 31 de julio, considerando que aún no había recaudado el material probatorio necesario para la resolución del caso.



139. Por medio del Auto del 31 de julio de 2017, la Sala de Revisión extendió los términos del proceso hasta el 30 de agosto, considerando que para la fecha aún no se habían recibido algunas pruebas que fueron solicitadas e insistidas.

#### Aclaración sobre la solicitud de otras pruebas

140. Los accionantes y algunos terceros intervinientes solicitaron a este Tribunal que se decretara (i) una audiencia pública para debatir el objeto de la presente acción de tutela y (ii) una inspección judicial para corroborar la situación en la que se encuentra la CGSM. El Magistrado Sustanciador considera que en el expediente reposan pruebas relevantes y pertinentes sobre los hechos referidos en el escrito de tutela, razón por la cual no estimó necesario decretar y practicar la inspección judicial y la audiencia pública.

#### Otras intervenciones de terceros

141. El día 17 de mayo de 2017, esta Corte recibió escrito del director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), el cual se relaciona en el Anexo 2 (Otras Intervenciones).

142. El día 24 de mayo de 2017, esta Corte recibió el escrito de intervención como apoyo a las pretensiones de los accionantes de los investigadores de la Asociación Ambiente y Sociedad. Este escrito se relaciona en el Anexo 2 (Otras Intervenciones).

143. El día 26 de mayo de 2017, se recibieron los escritos: (i) de la Directora y profesores de la Especialización de Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario; (ii) de asesores

jurídicos e investigadores de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes; y (iii) de miembros de World Wildlife Fund (WWF Colombia), por medio de los cuales coadyuvan a las pretensiones de la demanda. Estos escritos se relacionan en el Anexo 2 (Otras Intervenciones).

144. El día 16 de junio de 2017, se recibió un amicus curiae de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, la cual se relaciona en el Anexo 2 (Otras Intervenciones).

145. El día 13 de julio de 2017, se recibió un escrito del Cabildo Gobernador del Pueblo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, el cual se relaciona en el Anexo 2 (Otras Intervenciones).

146. El día 14 de julio de 2017, se recibieron dos escritos, uno del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y el otro del Grupo de Investigación de Palmas Silvestres Neotropicales, los cuales se relacionan en el Anexo 2 (Otras Intervenciones).

147. El día 28 de julio de 2017, se recibió un escrito de la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps), el cual se relaciona en el Anexo 2 (Otras Intervenciones).

148. El día 30 de agosto de 2017, se recibió un escrito de la Senadora Claudia López Hernández y la Representante a la Cámara Angélica Lozano Correa, el cual se relaciona en el Anexo 2 (Otras Intervenciones).

149. El magistrado sustanciador, luego de ser sometido el proyecto inicial a consideración de los otros magistrados integrantes de la Sala Tercera de Revisión, recibió comentarios por parte de cada uno de ellos. Con fundamento en tales comentarios, concluyó que el proyecto presentado -en cuya parte resolutive se declaraba la improcedencia de la acción de tutela-

no había sido aprobado de manera integral por los demás integrantes de la Sala. En consecuencia, profirió auto por medio del cual ordenó a la Secretaría General remitir el expediente al despacho del magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo para lo de su competencia. Posteriormente, el magistrado Antonio José Lizarazo profirió auto en el que señaló “que si bien, una vez estudiado el señalado proyecto se realizaron observaciones de fondo al no compartir algunas afirmaciones que se realizaron en la parte motiva del mismo, ello no implicaba que se estuviera en desacuerdo con la decisión propuesta”. Por tanto ordenó que, por conducto de la Secretaria General, se devolviera el expediente al despacho del magistrado Alejandro Linares Cantillo.

## . CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

150. Esta Corte es competente para conocer de esta acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del Auto del 30 de marzo de 2017, expedido por la Sala de Selección de Tutela Número Tres de esta Corte, que decidió someter a revisión las decisiones adoptadas por los jueces de instancia.

### B. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

#### Legitimación por activa

151. El artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1º y 10 del Decreto 2591 de

1991, establecen que cualquier persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados, estará legitimada para interponer la acción de tutela.

152. Ambos accionantes habitan en los pueblos palafitos de la CGSM y, según informan (supra § 93 y 97), se dedican a la pesca o actividades relacionadas con ella, por lo que afirman que sus derechos se encuentran amenazados en razón de la problemática ambiental.

Esta Sala encuentra que sí se configura legitimación por activa, pues, en sede de revisión, el señor Edgardo Julio Camargo aclaró que se dedica a la comercialización de pescado seco y que es representante de una asociación de pescadores (Asopropes). Por otra parte, el señor Suárez afirmó dedicarse a la pesca como medio de sustento y dijo tener tres carnets de pescador que no fueron enviados por no tener los medios económicos para tal efecto.

#### Legitimación por pasiva

153. De acuerdo con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede, entre otras, contra la actuación u omisión de autoridades públicas.

154. Esta Sala advierte que existe legitimación por pasiva de las entidades accionadas y vinculadas -con excepción del Consorcio Ciénaga Grande, la Unión Temporal Río Frío y Servicio de Dragados y Construcciones S.A.-, por tratarse de autoridades públicas (Corpamag, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, Ministerio de Agricultura, Incoder y la Autoridad de Agricultura y Pesca, Alcaldías de los municipios de Sitio Nuevo, Pueblo Viejo, Remolino, El Retén, Salamina, Zona Bananera, Pivijay, Ciénaga, Aracataca, El Piñón, Fundación, Concordia, Zapayán y Cerro de San Antonio,

Departamento del Magdalena, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación). En adición a ello, de los diferentes documentos que conforman el expediente se desprende que las entidades referidas han participado, en alguna medida, en el desarrollo de actividades relacionadas con la CGSM.

155. En relación con la legitimación por pasiva del Consorcio Ciénaga Grande, la Unión Temporal Río Frío y Servicio de Dragados y Construcciones S.A., no existe evidencia que acredite que la actuación u omisión de los particulares accionados haya ocasionado la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo, a la salud y al agua de los accionantes. No puede concluirse, a partir de lo expuesto, que existió un dragado deficiente ni tampoco que la actuación del Consorcio Ciénaga Grande, de la Unión Temporal Río Frío o de la sociedad Servicio de Dragados y Construcciones S.A., haya sido la causa del desequilibrio ambiental y la mortandad de peces.

156. Esta Sala reitera las reglas sobre la procedencia de la acción de tutela contra particulares, según las cuales procede la tutela cuando “(i) éste tenga a su cargo la prestación de un servicio público (...); (ii) cuando con su actuar afecte gravemente el interés colectivo o; (iii) en casos en los que el accionante se encuentre en situación de subordinación e indefensión con respecto al agresor”.

157. La Sala no encuentra que se configure alguno de los anteriores supuestos para que el Consorcio, la Unión Temporal y la sociedad Servicios de Dragados y Construcciones S.A., tengan legitimación por pasiva en este proceso.

158. En primer lugar, si bien estas compañías, como lo afirman los accionantes, ejecutaron contratos con Corpamag para la recuperación, conservación y mantenimiento de los caños, no existe evidencia de que con su actuar se afectaron los derechos colectivos o fundamentales de los accionantes, pues justamente el objeto de dichos contratos no era otro

que la recuperación y conservación de los caños. En segundo lugar, el cabal cumplimiento o no de dichos contratos no le corresponde decidirlo a esta Corte. Finalmente, los actores no se encuentran en situación de indefensión o subordinación frente a estos particulares, en tanto no existe una relación jurídica entre ellas ni una dependencia fáctica que imposibilite repeler agresiones para defender sus intereses y derechos fundamentales. Por las anteriores razones, esta Sala declara que no hay legitimación por pasiva del Consorcio Ciénaga Grande, la Unión Temporal Río Frío y Servicio de Dragados y Construcciones S.A.

### Inmediatez

159. La jurisprudencia constitucional ha identificado criterios que orientan al juez para evaluar si se ha cumplido con el requisito de la inmediatez, entendido como la exigencia de que la tutela se haya interpuesto en un término prudente y razonable respecto de la acción u omisión que causó la vulneración a los derechos fundamentales.

160. Dentro de los criterios para analizar la inmediatez dispuestos en la Sentencia SU-391 de 2016, se encuentra que el juez debe analizar el momento en el que se produce la vulneración y si esta se prolongó en el tiempo.

161. La Sala constata que, según las afirmaciones contenidas en los escritos de tutela, las vulneraciones alegadas por los accionantes perviven en el tiempo, toda vez que la afectación del medio ambiente sano en la CGSM y la amenaza a su mínimo vital, entre otros derechos fundamentales, sigue reflejándose por el desequilibrio actual del ecosistema, pues se han presentado mortandades de peces en el último año. Adicional a ello, la acción de tutela fue interpuesta el 10 de noviembre de 2016, aproximadamente tres meses después de uno de tales eventos de muerte de peces en las aguas de la CGSM, que tuvo lugar en el mes de agosto del mismo año. Así las cosas, se acredita el cumplimiento del requisito de inmediatez en el caso sub examine por haberse interpuesto la acción de tutela dentro de un término

razonable.

162. El ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos de protección diferenciados según si se invoca la amenaza o vulneración de un derecho fundamental o de un derecho colectivo. En el primer caso -a menos que exista un procedimiento judicial idóneo y eficaz- el afectado dispone de la acción de tutela, según lo establece el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991. En el segundo caso, la persona afectada tiene a su alcance la acción popular, conforme lo dispone el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998.

163. Con fundamento en ello, esta Corte ha sostenido, como regla general, que la acción tutela no procede para la protección de derechos colectivos, ya que para su amparo la Constitución Política ha dispuesto las acciones populares. No obstante, como hipótesis excepcional, ha reconocido la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación a un derecho colectivo, como el medio ambiente sano, implica una amenaza cierta o una vulneración a un derecho fundamental.

164. A fin de delimitar el alcance de la regla vigente en la materia, este Tribunal estima pertinente (i) referirse a la naturaleza y alcance de la acción popular con el propósito de precisar su pertinencia para examinar cuestiones como las propuestas en esta oportunidad. Seguidamente, con el objeto de mostrar que la jurisprudencia de la Corte no ha establecido reglas absolutas de procedencia de la acción de tutela cuando al mismo tiempo se afectan derechos colectivos, la Sala (ii) resumirá el alcance de los pronunciamientos de este Tribunal en los que se han establecido, de una parte, criterios materiales de procedibilidad de la acción de tutela cuando exista una relación entre derechos colectivos y fundamentales -juicio material de procedencia- y, de otra, criterios para juzgar la eficacia de la acción popular luego de la promulgación de la Ley 472 de 1998 -juicio de eficacia-. Por último, (iii) se

aplicarán tales juicios al caso concreto a fin de evaluar si se cumple o no el requisito de procedibilidad de la acción de tutela.

#### a. Las acciones populares

165. Las acciones populares no eran ajenas al ordenamiento jurídico colombiano previo a la Constitución de 1991, por cuanto estaban consagradas en los artículos 1005 y ss. y 2358 y ss. del Código Civil. Sin embargo, el artículo 88 Superior les otorgó un estatus constitucional y, con ello, “buscó ampliar el campo propio de esta clase de acciones como “un paso fundamental en el desarrollo de un nuevo derecho solidario, que responda a nuevos fenómenos de la sociedad como es el daño ambiental”.

166. La Ley 472 de 1998, establece en su artículo 2 que el objeto de la acción popular consiste en evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible. Conforme a lo anterior, su finalidad consiste en la protección de un tipo especial de derechos e intereses. Según la Corte, corresponden “a derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas”. En esa dirección, al tratarse de intereses “supraindividuales e indivisibles (...) exigen una conceptualización y un tratamiento procesal unitario y común, pues la indivisibilidad del objeto implica que la solución de un eventual litigio sea idéntica para todos”.

167. La acción popular a pesar de que su objeto, según lo define el artículo 88 de la Carta y la Ley 472 de 1998, consiste en la protección de derechos colectivos tiene, además, cuando estén relacionados estrechamente con aquellos, la aptitud de amparar posiciones iusfundamentales. Es precisamente por ello que un instrumento como la acción de tutela ha



sido reconocido, en hipótesis excepcionales, como un medio de protección de derechos colectivos al paso que en el curso de las acciones populares han terminado por ampararse también derechos fundamentales.

168. Del objeto de protección de las acciones populares se desprenden, al mismo tiempo, criterios especiales de legitimación. Así, el artículo 12 de la referida Ley 472, establece una regla de legitimación ampliada permitiendo que cualquier persona natural o jurídica, organizaciones de diferente naturaleza y algunas autoridades públicas interpongan la acción. En ese sentido, el Consejo de Estado ha señalado “que la titularidad es del colectivo y no de la suma de cada uno de los derechos individuales... el interés le asiste a todo el grupo, cualquiera de ellos está legitimado para ejercer su derecho de acción representado a las otras personas igualmente afectadas”.

Su finalidad no solo es preventiva, sino también restitutoria, ya que puede dirigirse a que las cosas vuelvan a su estado anterior al momento de vulneración y si no procede la restitución, a que se ordene la indemnización por el daño ocasionado.

169. A estos rasgos generales de la acción se unen varias disposiciones especiales que muestran que el juez popular cuenta con suficientes posibilidades de actuación para (i) proteger los derechos reclamados, (ii) promover, en un escenario de amplia deliberación, la realización de acuerdos para enfrentar las causas de la violación de los derechos (pacto de cumplimiento) y (iii) adelantar actividades probatorias de alta complejidad, en caso de ser necesario. En adición a ello, el tiempo aproximado para el trámite de una acción popular de acuerdo con los términos fijados en la ley y a su condición de acción prevalente, es relativamente reducido.

170. En cuanto a las facultades del juez popular, el Consejo de Estado y esta Corte, han sostenido que “está investido de amplias facultades, derivadas de la autonomía procesal que ostenta la acción popular y de la finalidad que ésta busca, que no es otra que la protección

de los derechos de la comunidad”. De manera tal que puede decretar medidas cautelares de diferente naturaleza, no solo con fundamento en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, sino también con apoyo en los artículos 229 y 230 de la de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

171. Igualmente, la ley prevé la celebración de pactos de cumplimiento que tienen por objeto fijar la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, en caso de que ello sea posible. Adicionalmente, se establece el agotamiento de un período probatorio en el que el juez podrá practicar cualquier prueba conducente, incluyendo estadísticas de fuentes confiables, conceptos de las entidades públicas a manera de peritos y con la posibilidad de practicar personalmente las pruebas, sin perjuicio de su facultad de comisionar.

172. Conforme a lo anterior, (i) la amplitud de la legitimación por activa, (ii) el tipo de pretensiones que pueden ventilarse (preventivas/restitutorias), (iii) el objeto que busca protegerse (derechos e intereses colectivos como el medio ambiente sano), (iv) la posibilidad de celebrar dentro del proceso un pacto de cumplimiento entre los accionantes y las entidades demandadas, (v) la facultad del juez popular para ordenar medidas cautelares y el amplio margen probatorio que tiene, son rasgos que hacen de las acciones populares un medio judicial de suma importancia cuando se trata de resolver disputas especialmente complejos que requieran de medidas estructurales o generales para la protección de intereses supraindividuales e indivisibles, tal y como es el caso de los derechos colectivos. Es por ello que la Corte ha entendido que la promulgación de la Ley 472 de 1998 vino a “unificar términos, competencia, procedimientos, requisitos para la procedencia de la acción popular, en aras de lograr la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, y con ellos, de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados mediante la afectación de un derecho de esta naturaleza” (énfasis añadido).

173. Se trata entonces de una acción que, además de contar con un inequívoco estatus constitucional que le confiere particular relevancia en el régimen jurídico vigente, tiene una

naturaleza especial que se desprende del tipo de derechos que protege -objeto-, los habilitados para presentarla -legitimación ampliada- y la naturaleza de las pretensiones que se pueden formular -restitutoria/indemnizatoria-. Conforme a ello, la Sala juzga necesario destacar que goza de autonomía como instrumento judicial en la medida que, como lo ha aclarado el Consejo de Estado, “no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias”.

b. La jurisprudencia constitucional no ha establecido reglas absolutas sobre la procedencia o no de la acción de tutela por perturbación de derechos colectivos

174. El análisis de subsidiariedad de la acción de tutela, cuando entre sus pretensiones se encontraba una solicitud de protección de derechos colectivos, se hizo más estricto a partir de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998 -como se verá más adelante-. Sin embargo, la Corte ha resaltado que ni existe una regla absoluta según la cual la acción de tutela nunca sea procedente para amparar derechos fundamentales afectados por la perturbación de derechos colectivos, ni tampoco una regla por virtud de la cual siempre que con la perturbación de un derecho colectivo se vulnere o amenace un derecho fundamental sea procedente la acción tutela.

175. Para evitar estos dos extremos, desde los inicios de la jurisprudencia esta Corte definió -incluso antes de la promulgación de la Ley 472 de 1998- (a) criterios materiales para la procedencia de la acción de tutela -juicio material de procedencia- cuando hay perturbación de derechos colectivos, que luego de la promulgación de la Ley 472 de 1998 fueron consolidados en la Sentencia T-1451 de 2000 y unificados en la SU-1116 de 2001. Igualmente, con posterioridad a la Ley 472 de 1998 se fortalecieron (b) los criterios para juzgar la eficacia de la acción popular -juicio de eficacia- toda vez que, como se explicó anteriormente, adquirió un desarrollo legal suficiente para proteger gran parte de perturbaciones a derechos colectivos, incluso cuando ellas tuvieran impacto en los derechos

fundamentales.

176. El juicio material de procedencia exige establecer el tipo de relación que existe entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos. No es suficiente que la situación analizada muestre cualquier tipo de vínculo entre unos y otros para que sea procedente la acción de tutela. En efecto, la Corte afirmó en la sentencia SU-1116 de 2001 que se requiere acreditar (a) que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo (conexidad), (b) que la persona que presenta la acción de tutela acredite –y así lo considere el juez– que su derecho fundamental, no el de otros, está directamente afectado (legitimación); (c) que la afectación pueda considerarse cierta a la luz de las pruebas aportadas al expediente (prueba de la amenaza o violación), y (d) que las pretensiones tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado (objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección).

Juicio material de procedencia

Conexidad

Legitimación

Prueba de la amenaza

Objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección

177. El juicio de eficacia impone valorar si la acción popular, a la luz de las condiciones específicas del caso, resulta idónea y eficaz para la protección de todos los derechos que se encuentren en riesgo. Siendo la acción popular y la acción de tutela dos recursos de protección con estatus constitucional, el juez de dicha jurisdicción no puede preferir ex ante y definitivamente uno de ellos.

178. El desarrollo de este doble examen, –el de los criterios materiales de procedibilidad y el de eficacia– tiene por finalidad, de una parte, preservar las competencias del juez popular, según lo previsto en el artículo 88 de la Constitución y en la Ley 472 de 1998 y, de otra, controlar los riesgos de que una violación iusfundamental quede sin una respuesta judicial efectiva. A continuación, la Corte se detendrá en precisar los elementos centrales de cada uno de los juicios.

c. Juicio material de procedencia (criterios materiales de procedencia de la acción de tutela por perturbación de derechos colectivos)

179. Antes de la Sentencia SU-1116 de 2001, que unificó los criterios materiales de procedencia de la acción de tutela cuando existiera, al mismo tiempo, una perturbación de derechos colectivos, la jurisprudencia había establecido tres criterios que luego fueron retomados y complementados por la Corte (T-1451 de 2000 y SU-1116 de 2001). Tales criterios que orientaron el análisis previo a la promulgación de la Ley 472 de 1998 fueron los siguientes:

\* Primero, se requería que existiera un nexo causal entre la perturbación del derecho colectivo y la amenaza o vulneración de un derecho fundamental, mejor conocido como el criterio de conexidad iusfundamental (T-415 de 1992). La ausencia de dicha conexidad dio lugar, en varias ocasiones, a la declaratoria de improcedencia de la acción (T-437 de 1992, T-528 de 1992, T-231 de 1993 y SU-067 de 1993).

□ Segundo, era necesario que la perturbación tuviera como consecuencia una afectación directa en los derechos fundamentales del accionante (T-028 de 1993 y T-231 de 1993 y T-574 de 1996).

□ Tercero, se exigía prueba fehaciente de la violación o amenaza del derecho fundamental (SU-067 de 1993). Este requisito no solo imponía demostrar la afectación al derecho fundamental, sino también la pertenencia de quien lo alegaba al grupo de las personas directamente afectadas (T-574 de 1996 y T-244 de 1998). Fue referido y aplicado explícitamente, por ejemplo en la Sentencia T-244 de 1998, en la que la Corte consideró improcedente la tutela afirmando que, si bien se puede constatar una afectación al medio ambiente, “no hay prueba de que ello hubiera producido una afectación actual e individualizada de los derechos fundamentales de los accionantes”.

180. Retomando los anteriores criterios y la síntesis de ellos realizada por la Sentencia T-1451 de 2000, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante la Sentencia SU-1116 de 2001, unificó los criterios materiales de procedencia de la acción de tutela por perturbación de derechos colectivos. Tal unificación puede sintetizarse de la siguiente forma:

\* Conexidad. Debe existir conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de suerte que “el daño o la amenaza del derecho fundamental sea “consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo”.

□ Legitimación. El peticionario debe ser la persona directamente afectada en su derecho fundamental, dada la naturaleza subjetiva de la acción de tutela.

□ Prueba de la amenaza o vulneración. La amenaza o vulneración a los derechos fundamentales no debe ser hipotética, sino real, es decir, debe estar probada en el expediente.

□ Objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial. La orden judicial del juez de tutela debe orientarse al restablecimiento del derecho fundamental afectado y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza”.

Estos criterios materiales de procedencia tienen por objeto establecer pautas relativamente precisas para determinar cuándo, a pesar de la alegación de una violación de derechos colectivos, procede la acción de tutela. Luego de la adopción de la Ley 472 de 1998 la Corte también estableció la importancia de realizar en ese tipo de casos un juicio de eficacia de la acción popular allí regulada. A continuación se explica su alcance.

#### d. El juicio de eficacia de la acción popular

181. A raíz de la aprobación de la Ley 472 de 1998, este Tribunal se enfrentó a la necesidad de modular el juicio de eficacia de esta acción constitucional, ya que antes de dicha regulación, justamente por el vacío legal, existían mayores posibilidades de declarar procedente la acción de tutela en tanto la acción popular existente en ese momento podía no ser suficiente para dar respuesta a la afectación de derechos e intereses colectivos. Ello incluso fue reconocido por la Corte al señalar, en la Sentencia T-1451 de 2000, que debía tenerse en cuenta “la inexistencia de un medio judicial diverso de la acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales amenazados, pues la existencia de mecanismos alternos de defensa que puedan ser utilizados y a su vez ser calificados como eficaces para la protección del derecho fundamental, hacen improcedente la acción de tutela”. Precisamente esta apreciación, resaltó la importancia del juicio de eficacia de la acción popular.

182. Dicho de otra forma, la Ley 472 de 1998 resaltó la necesidad de definir un juicio de eficacia de la acción popular que reconociera e incorporara el impacto que tenía la nueva

regulación en la protección de los derechos colectivos, incluso cuando por su afectación resultaran amenazados los derechos fundamentales. En la Sentencia T-1451 de 2000 afirmó este Tribunal:

“La ley 472 de 1998, plasma un esfuerzo del legislador por desarrollar un mecanismo ágil de protección de los derechos e intereses colectivos de un conglomerado determinado, que los jueces, pero en especial el juez de tutela, no puede pasar inadvertido a la hora de adoptar decisiones en esta materia, pues ella es una respuesta clara, a la ausencia de decisión legislativa que se venía presentando, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y con ella, la consagración de la acción popular como mecanismo constitucional de protección de derechos e intereses colectivos. Pues si bien es cierto que de antaño las acciones populares estaban consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, en especial, a través de la acción del artículo 1005 del Código Civil y, posteriormente en la ley 9ª de 1989, entre otras, se carecía (sic) de un instrumento judicial real e idóneo para su protección.

Este hecho hizo que, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, los jueces de tutela, a través de sus decisiones, y para resolver casos concretos, suplieran esa falta de decisión legislativa en la materia, extendiendo la protección que de derechos fundamentales estaban obligados a realizar, para cobijar ciertos derechos colectivos que se encuentran en estrecha relación con éstos y que, en últimas, son derechos-prestación que requieren de la actividad del legislador para lograr su efectividad (Sentencia T-406 de 1992) (...)

Se hace necesario entonces, que los jueces analicen con sumo cuidado los casos sometidos a su conocimiento para determinar si la acción procedente es la acción consagrada en la ley 472 de 1998, o la acción de tutela, pues ésta tiene que conservar su naturaleza de mecanismo subsidiario al que debe recurrirse únicamente cuando esté demostrado que, a través del ejercicio de la acción popular no sea posible el restablecimiento del derecho fundamental que ha resultado lesionado o en amenaza de serlo por la afectación de un derecho de carácter colectivo. Para el efecto, entonces, se hará necesario demostrar que,



pese a haberse instaurado la acción popular, ésta no ha resultado efectiva para lograr la protección que se requiere. Igualmente, se podrá hacer uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental” (énfasis añadido).

183. Conforme a ello, la Corte precisó la incidencia en el juicio de procedencia de la acción de tutela para el amparo de derechos colectivos cuando su violación implicara al mismo tiempo la afectación de derechos fundamentales. En esa dirección sostuvo que la acción de tutela podría interponerse únicamente cuando, (i) se verifica que con la acción popular no ha sido posible la protección solicitada o (ii) se cumplen los requisitos para concederla como medio transitorio de protección. Destacó además este Tribunal que “la acción popular se convertirá en el mecanismo idóneo para lograr no sólo el restablecimiento del derecho colectivo, sino los individuales que pueden resultar lesionados, como miembros de la comunidad afectada”, es decir, que mediante la acción popular pueden protegerse –como ya se ha señalado– no solo derechos colectivos, sino también aquellos fundamentales que resulten lesionados a causa de la afectación de los primeros. En esa misma dirección en la sentencia SU-1116 de 2001 la Corte afirmó:

“A partir del 5 de agosto de 1999, la situación normativamente ha cambiado, pues en esa fecha entró a regir la Ley 472 de 1998, que regula ampliamente las acciones populares. Ese cuerpo normativo, y tal y como esta Corte lo ha destacado, “unifica términos, competencia, procedimientos, requisitos para la procedencia de la acción popular, en aras de lograr la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, y con ellos, de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados mediante la afectación de un derecho de esta naturaleza”[4]. En particular, esa ley consagra, en su artículo 25, la facultad del juez, una vez admitida la demanda, e incluso antes de su notificación, de decretar medidas cautelares con el objeto de prevenir un daño inminente o cesar los que se hubieren causado. Igualmente lo faculta para celebrar pactos de cumplimiento para la protección inmediata y concertada de los derechos colectivos afectados, pacto que se constituye en una sentencia anticipada

(artículo 27) y se fijan términos perentorios para la práctica de pruebas y la adopción de un fallo definitivo.

Esta breve referencia muestra que en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos. En tal contexto, es obvio que la entrada en vigor de esa ley implica que la Corte debe precisar su jurisprudencia en relación con la procedencia de la tutela para aquellos eventos en que la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, puesto que la Constitución establece con claridad que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (CP art. 86)” (énfasis añadido).

184. La referida sentencia de unificación fue enfática en sostener que, además de los cuatro criterios materiales reseñados sobre la procedencia de la acción de tutela (conexidad, legitimación por amenaza o afectación iusfundamental, prueba de la amenaza o afectación y efectos de la orden judicial), “es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario”.

185. La jurisprudencia posterior le permitió a la Corte precisar algunos criterios para determinar la procedencia de la acción de tutela. A continuación se enuncian los principales.

□ Procedencia de la acción de tutela cuando el trámite de una acción popular en curso ha tomado un tiempo considerable. Conforme a este criterio, si ya se ha interpuesto una acción popular dirigida a proteger todos los derechos e intereses colectivos, la acción de tutela es procedente si ha tardado mucho en resolverse y, además, están en riesgo los derechos

fundamentales de un sujeto especialmente protegido. Este criterio fue tenido en cuenta en la Sentencia T-343 de 2015, en la cual la Corte encontró acreditados los criterios adoptados en la SU-1116 de 2001 y estimó, además, que el hecho de que el accionante fuera de la tercera edad y haya interpuesto una acción popular, sin que pasados cinco años se hubiere obtenido una respuesta definitiva, justificaban la procedencia de la acción de tutela.

□ Procedencia de la acción de tutela por el no cumplimiento de una sentencia adoptada en el curso de una acción popular. Según la Corte, procede la acción de tutela si no obstante la adopción de una sentencia favorable del juez popular, la providencia no ha sido cumplida y los derechos fundamentales relacionados con los derechos colectivos se encuentran en un riesgo grave e inminente. Este criterio fue utilizado en la Sentencia T-197 de 2014, en la que se afirmó que la acción popular no era eficiente, pues a pesar de existir pronunciamiento judicial en firme en el proceso de la acción popular, la orden no se había cumplido. En esta misma línea, la Sentencia T-622 de 2016 sostuvo que se cumplía con el requisito de subsidiariedad, pues, por un lado, existía afectación a derechos fundamentales de comunidades étnicas y, por otro, porque pese a que ya se habían interpuesto acciones populares que habían resultado favorables, sus órdenes no se habían cumplido. En efecto, estas últimas que se dirigían a la protección de los derechos colectivos habían sido impartidas con más de un año de anterioridad.

□ Procedencia de la acción de tutela cuando, a pesar de alegar la violación simultánea de derechos colectivos y fundamentales, se evidencia una violación del derecho fundamental independiente del derecho colectivo. La Corte Constitucional ha considerado que debe evaluar si en realidad la violación al derecho fundamental alegada se vincula con un derecho colectivo, pues de no ser el caso, ha considerado procedente la acción de tutela. En la Sentencia T-099 de 2016 la Corte declaró procedente la acción de tutela argumentando que “la acción popular no es la herramienta idónea para proteger la vulneración de los derechos de los accionantes, pues: (i) existe una vulneración grave y directa de los derechos fundamentales a la intimidad y a la tranquilidad, (ii) la afectación de estos derechos se sigue presentando con el paso del tiempo, al punto de que después de 10 años la vulneración es

latente, y (iii) se busca proteger derechos fundamentales, los cuales no son susceptibles de ser amparados a través de la acción popular”.

□ Improcedencia de la acción de tutela cuando la controversia suscita un debate probatorio especialmente complejo. Asimismo, este Tribunal ha advertido que le corresponde evaluar la naturaleza del debate probatorio que suscita el caso. En esa dirección si la controversia es particularmente compleja, su desarrollo -atendiendo el régimen previsto en la Ley 472 de 1998- debe producirse en el marco del proceso a que da lugar la acción popular. Este criterio fue utilizado en la Sentencia T-362 de 2014, en la que la Corte examinaba la solicitud de protección de los derechos fundamentales al agua potable, salud y a la vivienda digna, debido a que el uso de explosivos en la extracción de material en el desarrollo de actividades mineras, perjudicaban -según indicaban los accionantes- las viviendas ubicadas en sus alrededores. La Corte consideró la complejidad probatoria para declarar la improcedencia advirtiéndole que en la acción popular era posible emprender ese análisis haciendo posible enfrentar las diferentes dudas técnicas sobre la afectación a derechos e intereses colectivos.

186. En suma, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998, el estudio de procedibilidad de la acción de tutela en los casos de perturbación de derechos colectivos adquirió ciertas particularidades debido a que dicha ley contiene una regulación amplia y detallada de la acción popular. La mayoría de casos en los que la Corte admitió la procedencia de la acción de tutela tenían alguna de las siguientes características: (i) existía una acción popular que ya había sido decidida y se encontraba en firme, pero resultaba inefectiva, pues no se cumplía con lo ordenado (T-197 de 2014 o T-622 de 2016); (ii) existía un sujeto de especial protección constitucional, como los niños o personas de la tercera edad (T-306 de 2015 y T-218 de 2017) o (iii) se buscaba proteger un derecho fundamental cuya protección no podía ser alegada en la acción popular (T-099 de 2016). En muchos otros casos, la acción de tutela fue declarada improcedente, ya que después de la Ley 472 de 1998, el análisis de subsidiariedad resultó más exigente por existir un régimen legal que

garantizaba la efectividad de dicha acción constitucional.

f. Examen de subsidiariedad en el caso concreto: juicio material de procedencia

187. Con fundamento en las consideraciones que han quedado expuestas, procede la Sala a analizar el cumplimiento de subsidiariedad de la acción de tutela a la luz de los requisitos que componen el juicio material de procedencia, tal como fueron establecidos en la sentencia SU-1116 de 2001.

(i) Requisito de conexidad

188. El requisito de conexidad exige el cumplimiento de las siguientes condiciones: (i) que se presente una perturbación de un derecho colectivo; (ii) que desde una perspectiva exclusivamente jurídica exista prima facie una amenaza o vulneración a un derecho fundamental -lo que no debe confundirse con el requisito de que el juez cuente con pruebas de la real amenaza o violación del derecho fundamental-, y (iii) que exista un nexo entre las dos afectaciones que evidencie (a) su simultaneidad y (b) su proximidad causal directa y no mediada por otros factores externos. Es importante resaltar que este análisis corresponde a un examen de procedibilidad de la acción de tutela razón por la cual las consideraciones que se presentan tienen carácter prima facie, de modo que cuando se analiza el fondo de la situación pueden ellas ser desvirtuadas o confirmadas. La Sala encuentra que, en el caso sub examine, se satisfacen esos requisitos de procedibilidad en los términos que a continuación se exponen.

\* Perturbación de un derecho colectivo

189. Según los diferentes informes recibidos por la Corte en el curso del proceso, se ha venido produciendo una disminución de agua dulce debido a las sedimentaciones y taponamiento en los caños donde fluye el agua del río Magdalena a la CGSM, así como el uso excesivo de agua dulce que desciende desde la Sierra Nevada de Santa Marta para el sostenimiento de la ganadería extensiva y de los cultivos de banano y palma africana. Ello ha disminuido el flujo de agua dulce en la CGSM y reducido los niveles de oxígeno en la CGSM.

190. Adicionalmente, en la CGSM se encuentra un humedal que fue incluido en la lista de humedales Ramsar por su trascendencia internacional, cuya contaminación ha ocurrido por el vertimiento de elementos químicos contaminantes, por los niveles de salinización del agua, y por la construcción de diques que generan el desecamiento del humedal.

191. La disminución de los niveles de agua dulce y de los niveles de oxígeno del agua, la mortandad masiva de peces, las construcciones de diques y los vertimientos de químicos contaminantes en el recurso hídrico, indican perturbaciones al derecho al medio ambiente, al equilibrio ecológico y a la protección de áreas de especial protección ambiental, tales como los humedales.

- Amenaza o vulneración de un derecho fundamental

192. En respuesta a los requerimientos de este Tribunal, los accionantes informaron ser pescadores o depender de la actividad pesquera. Uno de ellos, respondió que se dedica a comercializar pescado seco y en esa medida depende de la actividad pesquera. El otro actor confirmó ser pescador y obtener los recursos para su sustento de esa actividad. Sin embargo, la AUNAP indicó que los accionantes no tienen permiso alguno de pesca, a pesar de que en la acción de tutela hayan afirmado lo siguiente: “al ser nosotros, los pescadores que habitamos en la CGSM, los directamente afectados por esta crisis y los titulares de los derechos que están siendo vulnerados, cumplimos con el requisito de legitimación” y de que el señor

Suárez Moreno haya informado que tiene tres carnets de pescadores (ICA, AUNAP e INCODER).

193. Esta Sala considera que al depender los accionantes de los ingresos derivados de la pesca, como lo relataron, existe un riesgo prima facie, de que la satisfacción de sus necesidades pueda verse afectada.

- Existencia de conexidad inmediata y directa entre la afectación del derecho colectivo y la afectación del derecho fundamental

194. Es posible identificar, en principio, una relación causal entre la perturbación prima facie del derecho al medio ambiente y al mínimo vital dado que se trata de pescadores cuyo sustento depende de las condiciones ambientales del lugar donde desarrollan su actividad.

(ii) Legitimación por amenaza o afectación iusfundamental

195. El requisito de legitimación se acredita en este caso, toda vez que los accionantes dependen de la actividad de pesca y fueron ellos quienes directamente interpusieron la acción de tutela.

196. Como se ha indicado, este requisito exige que la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales no sea hipotética, sino real, es decir que deben existir pruebas suficientes en esa dirección.

197. Esta Sala considera que las pruebas del expediente evidencian una problemática ambiental en la CGSM. Esta conclusión se apoya en los siguientes documentos e informes:

a. Resolución Defensorial No. 55 de diciembre de 2008 sobre la situación ambiental y de servicios públicos en los pueblos palafíticos de la CGSM. En este documento se afirma que se encuentra en riesgo el recurso pesquero del cual depende la subsistencia de los pueblos palafitos por: (i) mortalidad masiva de peces; (ii) alteración del balance hídrico; (iii) desecación de ciénagas por ganadería extensiva, y (iv) contaminación del agua por vertimientos de aguas residuales y basuras, entre otras.

b. Informe Técnico Final del Invemar 2015, Volumen 14. En este documento se constata que el sistema está alcanzando condiciones hipersalinas debido a la falta de mantenimiento adecuado de los canales. Igualmente, se evidencia un decrecimiento en la captura de peces anuales desde 2006 cuando se capturaban 9089 toneladas, en el 2015 aparece un registro de 3251.

c. Informe del recorrido de prevención, vigilancia y control realizado en el marco del Comité Interinstitucional de la Ciénaga Grande de Santa Marta (junio 2015). En este documento se acompañan evidencias fotográficas de diques, taponamiento de caños, quema y deterioro de suelos.

d. Informe del estado de la situación ambiental de la SFF CGSM de Parques Naturales. En este documento se afirma que la CGSM está afectada por un déficit hídrico generado, entre otros, por la expansión de la frontera agronómica, el bajo flujo de agua dulce y la disminución de peces en el área protegida por la entidad.

e. Segundo Informe de la misión académica a la Ciénaga Grande de Santa Marta. En este informe se acompañan muestras fotográficas de la mortandad del manglar de Caño Grande en la CGSM.



No obstante lo anterior, no existe prueba que lleve al convencimiento de esta Sala que de esa situación ambiental, que parece estar afectando el recurso hídrico y pesquero, implique una amenaza real y singularizada de los derechos fundamentales de los accionantes. Si bien existen pruebas orientadas a acreditar la problemática ambiental de la CGSM, lo cierto es que de las respuestas de los accionantes luego de la solicitud de este Tribunal, no se sigue una amenaza real y singular a los derechos fundamentales que pueda justificar el desplazamiento de la acción popular en un asunto que, por los intereses colectivos cuya protección se solicitaba y por su complejidad técnica y probatoria, demanda que su examen tenga lugar a través de dicha acción. Para la Corte, no basta con indicar y explicar el problema ambiental para inferir de la afectación de un derecho colectivo, una amenaza singular de un derecho fundamental. De las pruebas obtenidas por la Sala no resulta posible identificar que la situación específica en la que se encuentran los actores evidencie una afectación iusfundamental, a tal punto urgente, que justifique -insiste la Sala- aniquilar la procedencia de la acción popular. De hecho, como se verá, el escrito de tutela deja en evidencia que el objeto central de la acción de tutela bajo examen no consiste en la protección a sus derechos fundamentales individuales, sino a la superación del problema ambiental de la CGSM. La exigencia de probar la amenaza tiene por finalidad asegurar que la acción de tutela no pierda su conexión definitiva con la protección de derechos subjetivos de naturaleza fundamental, radicados específicamente en quienes la interponen.

Es importante insistir -como se dejó dicho líneas atrás- en lo que afirmó hace ya más de quince años la sentencia SU-1116 de 2001:

“(...) en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos. En tal contexto, es obvio que la entrada en vigor de esa ley implica que la Corte debe precisar su jurisprudencia en relación con la procedencia de la tutela para aquellos eventos en que la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, puesto que la Constitución establece con claridad que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se

utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (CP art. 86)” (énfasis añadido).

(iv) Objeto de las pretensiones o efecto hipotético de la orden judicial en caso de acceder a ellas

198. Como ha quedado señalado, las órdenes que el juez de tutela puede adoptar en aquellos casos en los que se invoca, como fundamento de una violación iusfundamental, la perturbación de un derecho colectivo, se circunscriben al restablecimiento del derecho fundamental, dado que, de otra forma, quedarían vaciadas de contenido las competencias de las autoridades judiciales encargadas de dar curso a las acciones populares. Tratándose de una restricción a las facultades del juez de tutela, cabe al mismo tiempo sostener que es un límite a las pretensiones de los accionantes. En esa dirección, no pueden estos últimos, sin desnaturalizarla, acudir a la acción de tutela para promover la adopción de medidas generales y estructurales dirigidas fundamentalmente a la protección de derechos colectivos, sin interponer previamente la acción popular dispuesta para tal efecto por el ordenamiento constitucional.

199. Una lectura de la acción de tutela evidencia que en ella se pretende la superación de la problemática ambiental en que se encuentra la CGSM a fin de rehabilitar y restaurar el ecosistema, pues solo obteniendo condiciones ecológicas adecuadas en la CGSM, dicen los accionantes, “será posible para nosotros volver a pescar”.

201. A continuación, se analiza cada una de las pretensiones contenidas en la acción de tutela a fin de verificar si, en el hipotético evento que se conceda el amparo y se acceda a las pretensiones de los accionantes, las órdenes del juez de tutela se encaminarían

principalmente a la protección del derecho fundamental, como lo exige uno de los requisitos planteados en la SU-1116 de 2001, o si, en cambio, se dirigen primariamente a la protección del derecho colectivo.

202. Las pretensiones primera y segunda tienen como propósito que se elabore y adopte un plan articulado para superar la situación ambiental en la CGSM y adoptar planes de manejo ambiental y zonificación para el humedal Ramsar. Las pretensiones tercera y cuarta buscan que se adelanten labores de mantenimiento y dragado de los caños para mejorar el intercambio de agua con el río Magdalena y la restauración de las cuencas de los ríos que llevan agua dulce desde la Sierra Nevada junto con los estudios que evalúe la forma como se ha venido adelantando el dragado y mantenimiento. La pretensión quinta está dirigida a determinar si el uso de tierras está acorde con la normatividad ambiental. La pretensión sexta busca que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible garantice el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en virtud de la Convención Ramsar y el Convenio sobre Diversidad Biológica.

203. La pretensión séptima busca que se ordene a PNN realizar todas las acciones necesarias para proteger las áreas protegidas en la CGSM. La pretensión octava está direccionada a ordenar a las entidades territoriales articular sus políticas ambientales y esquemas de ordenamiento territorial para garantizar las condiciones ambientales de la CGSM. La pretensión novena busca que se realice un diagnóstico para determinar el acceso a los servicios públicos, educación, salud, agua potable y alimentación para luego suplir las acciones necesarias para suplir la falta de acceso a los bienes y servicios. La pretensión décima busca que se expida un ordenamiento pesquero para la CGSM para garantizar la sostenibilidad de la actividad, el cual deberá darse con espacios de participación de las comunidades pesqueras. La pretensión undécima tiene por objeto que las entidades territoriales lleven a cabo proyectos de capacitación en actividades sostenibles que garanticen una transición a alternativas productivas para las comunidades que dependen de la pesca. Las pretensiones décima segunda, tercera y cuarta se orientan a que la Contraloría, Fiscalía y la Procuraduría inicien y culminen las investigaciones y procesos para determinar la

responsabilidad fiscal y disciplinaria de los funcionarios de las entidades accionadas. Y finalmente, la última pretensión tiene como objetivo que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible supervise los proyectos viales que se están construyendo o que se pretenden construir sobre el humedal Ramsar.

204. En el siguiente cuadro se refiere el contenido de las pretensiones y la razón que descarta la posibilidad de acogerlas mediante el trámite de una acción de tutela:

#### Peticiones de los accionantes

Orden encaminada principalmente a la protección del derecho fundamental o del derecho colectivo

Primera. Ordenar a CORPAMAG, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a Parques Nacionales Naturales, a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, al departamento del Magdalena, a las alcaldías de los municipios accionados, y a las demás entidades competentes, que de forma inmediata inicien la elaboración de un plan, articulado con los que se han diseñado y/o se están ejecutando, para superar la situación de deterioro ambiental en que se encuentra la CGSM y rehabilitar y restaurar el ecosistema...

Derecho colectivo. Su finalidad es rehabilitar y restaurar el ecosistema.

Segunda. Ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en coordinación con CORPAMAG, las alcaldías de los municipios accionados, el departamento del Magdalena y Parques Nacionales Naturales, y otras entidades competentes, proceda a adoptar el plan de manejo ambiental y zonificación para el humedal RAMSAR..

Derecho colectivo. Su finalidad es adoptar un plan de manejo ambiental.

Tercera. Ordenar a CORPAMAG, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las alcaldías de los municipios accionados y al consorcio Ciénaga Grande (Servicios de Dragados y Construcciones S.A., y otros), y Servicio de Dragados y Construcciones S.A., y a quien

corresponda, que procedan de forma inmediata a iniciar, desarrollar y concluir en un plazo no mayor a tres (3) meses, de acuerdo con lo solicitado en la primera petición, las labores de mantenimiento, dragado y preservación de los caños y afluentes primarios, secundarios y terciarios que permiten el flujo de agua dulce desde el río Magdalena y otras fuentes hasta el complejo de humedales de la CGSM...

Derecho colectivo. Su finalidad es que se inicie el mantenimiento, dragado y preservación de caños para permitir el flujo de agua dulce a la CGSM.

Cuarta. ordenar a CORPAMAG, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a las alcaldías de los municipios accionados, a la Unión Temporal Río Frío (Servicio de Dragados y Construcciones S.A. y CFD Ingeniería S.A.S) y a quien corresponda que, en un plazo de tres (3) meses, procedan a realizar las gestiones necesarias para el mantenimiento y restauración de las cuencas de los

ríos que llevan agua dulce desde la Sierra Nevada de Santa Marta hasta la CGSM...

Derecho colectivo. Se busca el mantenimiento y restauración de las cuencas de los ríos.

Quinta. Ordenar a CORPAMAG, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a Parques Nacionales Naturales, a las alcaldías de los municipios accionados y al departamento del Magdalena, y demás entidades competentes, que realicen los estudios necesarios para determinar si los usos que se dan a las tierras que rodean la CGSM son conformes con la normatividad ambiental aplicable a complejos de humedales...

Derecho colectivo. Su finalidad es que las tierras se usen conforme a la normativa ambiental.

Sexta. Ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que realice todas las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en relación con la protección de la CGSM, en especial aquellos contenidos en la convención RAMSAR y el Convenio sobre Diversidad Biológica...

Derecho colectivo. Su finalidad consiste en asegurar el cumplimiento de obligaciones internacionales vinculadas a la protección de la CGSM.

Séptima. Ordenar a Parques Nacionales Naturales que realice todas las acciones necesarias

para garantizar la protección de las áreas protegidas ubicadas en la ecorregión de la CGSM, en especial para prevenir su deterioro por parte de particulares...

Derecho colectivo. La finalidad es la protección de las áreas protegidas en la CGSM.

Octava. Ordenar a las alcaldías de los municipios accionados que, con la asistencia del departamento del Magdalena, de CORPAMAG y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, articulen sus políticas ambientales para garantizar la conservación del ecosistema de la CGSM. Los municipios deberán proceder a adoptar los correspondientes planes o esquemas de ordenamiento territorial o ajustarlos a la normatividad ambiental aplicable a la zona, de tal forma que se garanticen las condiciones ambientales necesarias para la conservación de la ecorregión

Derecho colectivo. Pretende la conservación del ecosistema y la articulación de políticas ambientales por parte de los municipios.

Novena. Ordenar al departamento del Magdalena y a las alcaldías de los municipios accionados, y a las demás entidades competentes, que en el plazo de tres (3) meses realicen un diagnóstico de la situación socio económica de las comunidades pesqueras y pueblos palafitos ubicados en la CGSM, con el fin de determinar su acceso a servicios públicos, servicios de salud, educación, agua potable y alimentación. Una vez concluido este diagnóstico, estas entidades deberán adelantar en un plazo máximo de seis (6) meses las acciones necesarias para suplir la falta de acceso de estas comunidades a los bienes y servicios antes mencionados.

Derecho colectivo. Pretende tener un diagnóstico sobre la ausencia de servicios públicos, agua potable, educación y alimentación en la zona para luego adelantar las acciones necesarias para suplir esas deficiencias lo cual, prima facie, podría estar comprendido por el derecho colectivo relativo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, según lo previsto en el literal j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. De hecho, una orden similar fue ordenada por el Tribunal Superior del Magdalena en la Sentencia que actualmente se encuentra pendiente de resolución por el Consejo de Estado.

Décimo. Ordenar, a prevención, a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca que en el término de seis (6) meses expida el ordenamiento pesquero para la CGSM, de forma tal que

se reglamente y regule la actividad en la ecorregión garantizando su sostenibilidad. En la elaboración de dicho ordenamiento se concederán espacios de participación suficientes y adecuados para las comunidades que habitan la región, especialmente aquellas dedicadas a la pesca.

Derecho colectivo del aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible.

Undécimo. Ordenar a la Gobernación del Magdalena, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, las alcaldías de los municipios accionados, y demás autoridades competentes, que en un plazo de seis (6) meses, formulen y ejecuten proyectos de capacitación en actividades sostenibles que garanticen una transición a alternativas productivas para las comunidades que dependen de la pesca en la CGSM. La formulación de dichos proyectos se deberá realizar con la concertación de las comunidades, deberá garantizar el derecho al trabajo y al mínimo vital de los pescadores, y deberá tener un acompañamiento permanente por parte de las entidades.

Derecho e interés colectivo. Pretende que se formulen otras formas productivas sostenibles, previa concertación con las comunidades.

Décimo segundo. Ordenar a la Contraloría General de la República, a prevención, que inicie y/o lleve hasta su culminación de forma eficiente y expedita las investigaciones y procesos necesarios para determinar si los funcionarios de las entidades accionadas o los particulares contra los que se dirige esta tutela han generado detrimentos patrimoniales para el Estado colombiano o alguna de sus entidades o instituciones o han desconocido reglas de transparencia y selección objetiva en contratación estatal y, de ser el caso, imponer las sanciones por responsabilidad fiscal que resulten adecuadas.

Derecho colectivo. Se busca proteger el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Décimo tercero. Ordenar, a prevención, a la Procuraduría General de la Nación que inicie y lleve hasta su culminación de forma eficiente y expedita las investigaciones y procesos necesarios para determinar la eventual responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de las entidades accionadas y particulares contra los que se dirige esta acción y, en caso de comprobarse su responsabilidad, imponer las sanciones a que haya lugar.

Derecho colectivo. Se busca la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Derecho colectivo. Se busca la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Décimo quinto. Ordenar al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y a los organismos de control, que, a prevención, supervisen de forma permanente los proyectos viales que se están construyendo o que se pretenden construir sobre el humedal RAMSAR. En las autorizaciones, licencias y permisos que se hayan otorgado o se vayan a otorgar para la ejecución de los mismos se deberá garantizar que los diseños y su ejecución mantenga la conectividad hidrológica del sistema, en concordancia con lo solicitado en la primera petición, lo cual implica llevar a cabo la revisión de las licencias ya concedidas (...).

Derecho colectivo. Su finalidad es mantener la conectividad hidrológica del sistema y garantizar el medio ambiente sano.

Décimo sexto. Ordenar a la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación que, a prevención, verifiquen el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia, para lo cual deberán conceder espacios de participación adecuados y suficientes a las comunidades que habitan la región, en especial aquellas dedicadas a la pesca y a las entidades y particulares accionados. En caso de encontrar que los accionados incumplen con las órdenes del juez de tutela, deberían conminarlas para que las acaten.

Orden de verificación de las órdenes que se profieran por el juez de tutela.

205. Como se puede observar, las pretensiones de la acción de tutela están encaminadas a proteger los derechos colectivos de la comunidad pesquera y de los habitantes de la CGSM y no están dirigidas a la protección directa de los derechos fundamentales de los accionantes. La finalidad de la acción de tutela es la restauración y rehabilitación del equilibrio ecológico de la CGSM y no directamente de los derechos fundamentales a la vida digna de los accionantes.



206. No es de recibo el argumento de que los accionantes pretenden proteger la pesca artesanal y el mínimo vital de todos los pescadores de la CGSM, pues ello desconoce, como lo estableció este Tribunal en la Sentencia T-574 de 1996, que “en la tutela la constatación debe ser para cada persona individualmente considerada” y “el solo hecho de integrar una comunidad no es presunción de la violación, podrá serlo para una acción popular, pero no para una acción de tutela”. Así las cosas, es necesario que se acredite la afectación individual y que la petición de amparo esté directamente orientada a salvaguardar dicha afectación, lo que no ocurre en el caso sub examine, pues las pretensiones, como se señaló, buscan solucionar los problemas estructurales ambientales, es decir, proteger el derecho colectivo al medio ambiente de todos los habitantes de la CGSM para lo cual la Constitución dispone como medio de protección judicial principal la acción popular.

207. Si bien la acción de tutela no cumple con las condiciones sustantivas para la procedencia cuando existe perturbación de derechos colectivos, la Sala considera pertinente, por razones de suficiencia argumentativa, pronunciarse sobre el juicio de eficacia de la acción popular en relación con el caso concreto.

g. Juicio de eficacia: la acción popular es idónea y eficaz para resolver el caso en revisión

208. Como lo sostuvo la Sentencia SU-1116 de 2001 “para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea”.

209. La Sala constata que no existe razón alguna para considerar que la acción popular carezca de idoneidad para atender la situación planteada por los accionantes. De hecho, el argumento que aducen los accionantes para sustentar tal premisa consiste en señalar que la acción popular actualmente en curso, fue instaurada en febrero de 2012 y hoy se encuentra

pendiente de ser resuelto el recurso de apelación por el Consejo de Estado.

210. Sin embargo, los accionantes no se percatan de que dicha acción popular no cobija las pretensiones ni presenta las causas de afectación del derecho colectivo que aquí plantean. Por ello, nada impide que puedan acudir al juez popular, solicitar medidas cautelares y discutir la vulneración al derecho colectivo al medio ambiente sano en la CGSM en ese escenario judicial y en las condiciones en que lo han pretendido hacer a través de la acción de tutela. Incluso, en caso de que en el curso de la acción popular se presentaran demoras injustificadas podría acudirse a la acción de tutela en las condiciones señaladas por la jurisprudencia constitucional. No es posible concluir que la acción popular que actualmente se tramita tenga las mismas pretensiones o finalidades que aquellas que persiguen los accionantes mediante esta acción de tutela, pues la primera busca principalmente el mantenimiento de solo un caño, el de aguas negras, para evitar el desbordamiento del agua en la región, mientras que las pretensiones de los accionantes contenidas en la acción de tutela en examen tiene un alcance más amplio, ya que pretende el diseño y la implementación de un plan para rehabilitar y restaurar la totalidad del ecosistema de la CGSM y así evitar la salinización y aumentar el equilibrio del ecosistema con flujo de agua dulce, junto con otras medidas adicionales destinadas a proteger el recurso pesquero.

211. No es suficiente que exista una acción popular en trámite que se ocupe de un aspecto tangencial o de una parte de las solicitudes elevadas por los accionantes en la acción de tutela, sino que es necesario que ambas acciones estén encaminadas a proteger las expresiones materiales de la perturbación al derecho colectivo invocado, para que sea posible conceder la tutela como mecanismo transitorio mientras se resuelve la acción popular. Lo anterior no ocurre en este caso, pues la resolución de la acción popular no resolverá las pretensiones invocadas por los accionantes en esta acción de tutela, ya que ellas no son equivalentes.

212. Así las cosas, no es posible sostener que la acción popular carezca de idoneidad o

eficacia, cuando aquella que actualmente se encuentra en curso pretende solucionar un problema diverso, no equivalente, al planteado por los accionantes, dado que no está dirigida a solucionar la problemática estructural ambiental, como lo pretende esta acción de tutela.

213. Conforme a lo señalado, y aplicando el juicio de eficacia, constata la Corte que no se configura estrictamente ninguno de los supuestos que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, permiten afirmar la ineficacia de la acción popular, pues el objeto de la que actualmente está en curso no es equivalente al de la acción de tutela examinada. En efecto, no solo tiene la primera un alcance más limitado por encaminarse al destaponamiento de un caño particular (Agua Negras), sino que no aborda la problemática estructural ambiental de la CGSM.

214. Adicionalmente, a juicio de la Sala, el asunto planteado por los accionantes exige un debate probatorio de tal complejidad que amerita una discusión que asegure que las discusiones técnicas sobre las causas, efectos y responsables de la situación actual tengan lugar en un escenario de amplia contradicción de los diferentes medios de prueba que lleguen a ser relevantes. Es la acción popular, el medio judicial apropiado para el efecto, como lo ha reconocido la Corte, en anteriores oportunidades.

215. En el presente caso, los accionantes no consideraron el valor y la importancia de la acción popular, renunciando a ella para discutir sus pretensiones. En efecto, (i) la legitimación en la acción popular es más amplia que en la acción de tutela, ya que no es necesario probar la afectación individual y concreta de los derechos fundamentales; (ii) la acción popular por su propia naturaleza preventiva y restitutiva está destinada a evitar el daño contingente o restituir las cosas a un estado anterior, especialmente cuando la protección recae sobre áreas de especial protección ecológica, lo que se compagina con las medidas solicitadas por los accionantes encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico y prevenir nuevos o mayores daños a la CGSM; (iii) la acción popular supone un adecuado período probatorio que le permite al juez ordenar y practicar cualquier prueba, incluso en

caso de ser necesario, ordenando que el costo de la práctica de las pruebas sea ordenado con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos; (iv) el juez popular puede adoptar las medidas cautelares que estime pertinentes para prevenir o hacer cesar un daño inminente; (v) la acción popular permite la celebración de un pacto de cumplimiento para fijar conjuntamente la forma de protección del derecho e interés colectivo; (vi) el juez popular dispone de un extenso margen para reaccionar ante las afectaciones a los derechos e intereses colectivos, y en ese sentido puede imponer una orden de hacer, no hacer o de condena para protegerlos y, finalmente (vii) la acción popular permite definir soluciones estructurales, especialmente, en materia de situaciones ambientales complejas que exigen una protección generalizada para restaurar los equilibrios del ecosistema. Ello se desprende de diversas decisiones que en esta materia ha adoptado el Consejo de Estado.

216. No es admisible vaciar de contenido la competencia del juez popular, atribuyéndose el juez de tutela la solución de un problema ambiental estructural vinculado con la afectación de un derecho colectivo. Es la acción popular un instrumento con estatus constitucional, cuyo desarrollo en la Ley 472 de 1998, como lo precisó esta Corte, “plasma un esfuerzo del legislador por desarrollar un mecanismo ágil de protección de los derechos e intereses colectivos de un conglomerado determinado, que los jueces, pero en especial el juez de tutela, no puede pasar inadvertido a la hora de adoptar decisiones en esta materia”.

217. La Sala concluye entonces que la acción popular es idónea y eficaz para resolver el asunto bajo revisión por las razones expuestas anteriormente. En todo caso, advierte la Corte que esta decisión no desconoce que la acción de tutela podrá interponerse (i) contra las decisiones que se adopten con ocasión del impulso de dicha acción si se advirtiere que, con ellas, se amenazan o violan los derechos fundamentales y se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Igualmente, (ii) podría ser procedente, tal y como lo indicó este Tribunal en las sentencias T-197 de 2014 y T-622 de 2016, en aquellos casos en los cuales las decisiones del juez popular dirigidas a la protección del medio ambiente no son efectivamente cumplidas por las autoridades administrativas.

Finalmente, la Corte advierte que su interposición sería posible (iii) si la misma tiene por objeto, a diferencia de lo ocurrido en el presente caso, la protección de derechos fundamentales específicamente radicados en los accionantes y cuya violación no pueda ser alegada efectivamente ante el juez popular.

## C. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

218. Los accionantes interpusieron acción de tutela contra las entidades accionadas por el incumplimiento de sus funciones asociadas con la protección ambiental del ecosistema de la CGSM y, con ello, por vulnerar sus derechos al medio ambiente sano, a la vida digna, al mínimo vital, al trabajo, a la libertad de oficio, a la alimentación y al agua.

219. Con base en las pruebas aportadas y en el marco fáctico expuesto por los accionantes sobre la problemática ambiental de la CGSM causada, a su juicio, (i) por la falta de agua dulce proveniente del río Magdalena debido a la ausencia o falta de mantenimiento adecuado del dragado de los caños; (ii) por la disminución del flujo de agua dulce que desciende de la Sierra Nevada de Santa Marta dada la utilización del recurso natural por particulares para sus cultivos o tierras y (iii) por los nuevos proyectos de infraestructura que se adelantan en la zona, esta Sala analizó el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, haciendo especial énfasis en la subsidiariedad por tratarse de una perturbación de derechos colectivos que puede implicar amenazas o violaciones a derechos fundamentales.

221. Por ello, la Sala procedió a determinar (i) los criterios materiales para la procedencia de la acción de tutela cuando exista perturbación de los derechos colectivos que se superpongan con derechos fundamentales (juicio material de procedencia) y (ii) la eficacia de la acción popular de cara a la protección de los derechos colectivos cuya perturbación causa

una amenaza o vulneración a un derecho fundamental (juicio de eficacia).

222. Respecto de los criterios materiales para la procedencia de la acción de tutela, la Sala constató que la jurisprudencia del primer momento había reconocido la exigencia de que existiera una prueba fehaciente del daño de los derechos fundamentales, que el accionante fuera efectivamente la persona afectada en sus derechos fundamentales y que existiese un nexo causal entre la perturbación de los derechos colectivos y el derecho fundamental alegado. Luego, con la Sentencia SU-1116 de 2001, que retomó la consolidación de la Sentencia T-1451 de 2000, se fijaron los siguientes criterios materiales: (i) conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la amenaza o violación al derecho fundamental; (ii) la legitimación por virtud de la cual el accionante debe ser la persona directamente afectada en su derecho fundamental; (iii) la prueba de la amenaza o violación del derecho fundamental, y (iv) que los efectos de la orden del juez de tutela estén encaminados a la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo, pese a que, con su decisión, éste último pueda resultar protegido.

En cuanto al juicio de eficacia, la Sala resaltó la pertinencia de evaluar si (i) existía una acción popular que resolviera las peticiones elevadas por los accionantes en la acción de tutela; (ii) si, pese a la existencia de la acción popular, su trámite resultaba inoportuno para la protección de los derecho; (iii) o si existía una sentencia en firme de la acción popular que no hubiera sido cumplida por las entidades públicas; (iv) si existen derechos fundamentales no superpuestos que requieren de la acción de tutela para su protección; (v) si existía un sujeto de especial protección constitucional o (vi) un debate probatorio complejo que amerita la intervención del juez popular.

223. Con base en lo anterior, la Sala consideró que no procede la acción de tutela, pues no cumple con todos los requisitos sustantivos de procedibilidad, ya que (i) no existe prueba fehaciente de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes y (ii) las órdenes cuya adopción solicitaron los accionantes, no están dirigidas al

restablecimiento de los derechos fundamentales sino a la protección del derecho colectivo al ambiente sano y otros intereses colectivos. En este sentido, es la acción popular el escenario procesal idóneo, eficaz y principal para debatir asuntos de derechos colectivos, como los alegados por los accionantes.

224. Por otra parte, la acción popular satisface, en este caso, el juicio de eficacia, dado que los accionantes (iii) no acreditaron de manera suficiente por qué razón la acción popular no era idónea o eficiente para la solución de este caso, pues se limitó a señalar que existe una acción popular en curso sin que se haya resuelto con ella la problemática ambiental, sin advertir que su finalidad, sus pretensiones y los hechos divergen de aquellos expuestos por los accionantes con esta acción de tutela. Adicionalmente (iv) en la medida en que, como en este caso, se exige un debate probatorio complejo y técnico para verificar en el análisis de fondo si existe o no una vulneración a un derecho colectivo la acción de tutela se torna improcedente.

225. Finalmente, la Sala advirtió que declarar procedente esta acción de tutela significaría desconocer que las acciones populares cumplen una función constitucionalmente relevante en nuestro ordenamiento jurídico e ignorar que desde la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998, los jueces populares tienen las herramientas procesales y probatorias para declarar medidas estructurales orientadas, por ejemplo, al restablecimiento de equilibrios ecológicos en determinados ecosistemas e, incluso, órdenes que resulten en la protección de derechos fundamentales.

226. Se concluyó, entonces, que la acción popular es el escenario procesal idóneo para resolver este caso. En primer lugar, porque la legitimación para iniciarla es más amplia que la acción de tutela, ya que no es necesario probar la afectación individual y concreta de los derechos. En segundo lugar, porque es una acción por naturaleza preventiva y restitutiva, ya que busca evitar el daño contingente o restituir las cosas a un estado anterior, lo que se compagina con lo pretendido por los accionantes. En tercer lugar, admite un amplio período

probatorio permitiéndole al juez ordenar y practicar cualquier prueba, incluso en caso de ser necesario, ordenando su práctica a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. En cuarto lugar, porque el juez popular puede adoptar las medidas cautelares que estime pertinentes para prevenir o hacer cesar un daño inminente. En quinto lugar, permite celebrar un pacto de cumplimiento para fijar conjuntamente la forma de protección del derecho e interés colectivo. Finalmente, el juez popular puede imponer una orden de hacer, no hacer o de condena por la afectación de los derechos colectivos.

227. Advirtió la Corte, en todo caso, que la decisión adoptada no desconoce que la acción de tutela (i) podrá interponerse contra las decisiones que se adopten con ocasión del impulso de dicha acción si se advirtiere que, con ellas, se amenazan o violan los derechos fundamentales y se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Igualmente, (ii) podría ser procedente, tal y como lo indicó este Tribunal en las sentencias T-197 de 2014 y T-622 de 2016, en aquellos casos en los cuales las decisiones del juez popular dirigidas a la protección del medio ambiente no son efectivamente cumplidas por las autoridades administrativas. Finalmente, que su interposición sería posible (iii) si la misma tiene por objeto, a diferencia de lo ocurrido en el presente caso, la protección de derechos fundamentales específicamente radicados en los accionantes y cuya violación no pueda ser alegada efectivamente ante el juez popular.

## . DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE



Primero.- CONFIRMAR por las razones expuestas en esta providencia la sentencia del 16 de febrero de 2017 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia que, a su vez, confirmó la providencia del 25 de noviembre de 2016 proferida por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Santa Marta que declaró improcedente la acción de tutela.

Segundo.- LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como DISPONER las notificaciones a las partes –a través de los juzgados de instancia, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento de voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (E)

ANEXO 1

(Accionados y vinculados)

Accionados

1. 1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (“MinAmbiente”).

2. 2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

3. 3. Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales ("PNN").
4. 4. Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca ("AUNAP").
5. 5. Contraloría General de la República ("Contraloría").
6. 6. Procuraduría General de la Nación ("Procuraduría").
7. 7. Fiscalía General de la Nación ("Fiscalía").
8. 8. Gobernación del Magdalena.
9. 9. Corporación Autónoma Regional del Magdalena ("Corpamag").
10. 10. Alcaldías de los Municipios de Sitio Nuevo, Pueblviejo, Remolina, El Retén, Salamina, Zona Bananera, Pivijay, Ciénaga, Aracataca, El Piñón, Fundación, Concordia, Zapayán y Cerro de Antonio (Magdalena).
11. 11. Consorcio Ciénaga Grande.
12. 12. Unión Temporal Río Frío (Servicios de Dragados y Construcciones S.A. y CFD Ingeniería S.A.S.).
13. 13. Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras ("Invemar").
14. 14. \*Comité de Coordinación Interinstitucional para la Ecorregión Ciénaga Grande de Santa Marta de la Gobernación del Magdalena.

#### Vinculados

1. 1. Comandante de Policía del Departamento de Magdalena.
2. 2. Comandante de Policía Metropolitana de Santa Marta.

3. 3. Comandante de Policía del Municipio de Ciénaga Magdalena.
4. 4. Comandante de Policía de Pueblo Viejo, Magdalena.
5. 5. Comandante de Policía de Sitio Nuevo, Magdalena.
6. 6. Comandante del Batallón de Córdoba.
7. 7. Capitán del Puerto de Santa Marta.
8. 8. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).
9. 9. Director de Fiscalías del Magdalena.
10. 10. Defensor del Pueblo del Departamento del Magdalena.
11. 11. Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
13. 13. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
14. 14. Superintendencia de Notariado y Registro.
15. 15. Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Santa Marta.
16. 16. Secretaría de Salud del Departamento de Magdalena.
17. 17. Secretaría de Gestión Social y Desarrollo de la Salud del Municipio de Pueblo Viejo Magdalena.
18. 18. Secretaría de Gestión Social y Desarrollo de la Salud del Municipio de Sitio Nuevo, Magdalena.
19. 19. Instituto Colombiano Agropecuario.
20. 20. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.
21. 21. Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena ("Cormagdalena").
22. 22. Defensoría del Pueblo.

## ANEXO 2

(Otras intervenciones en actuaciones ante la Corte Constitucional)

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)

1. 1. Los investigadores de Dejusticia solicitaron la realización de una inspección judicial en los municipios en cuya jurisdicción se encuentre la CGSM con el fin de “recaudar información integral y precisa para el estudio del caso”. Asimismo, solicitaron una audiencia pública con el acompañamiento de comunidades palafíticas y pescadores que habitan en la CGSM. Y por último, solicitaron una práctica de pruebas en el proceso a las entidades accionadas con el fin de recaudar información sobre hechos relevantes que antecedieron a la tutela.

2. Recordaron que la CGSM es uno de los ecosistemas más productivos del Caribe que alberga peces, crustáceos y moluscos que han sido aprovechados históricamente para el consumo humano. Sin embargo, a pesar de su importancia como ecosistema estratégico, la CGSM ha sufrido un deterioro ambiental por la disminución significativa del agua dulce que nutre a la región, lo que ha llevado a afectar a quienes habitan sobre el acuatorio de la Ciénaga, ya que su subsistencia depende de la actividad de pesca.

Asociación Ambiente y Sociedad

3. Sostuvieron que, debido al incumplimiento de las funciones que les corresponden a los accionados para la protección del ecosistema de la CGSM, se han vulnerados los derechos fundamentales al medio ambiente sano, vida digna, mínimo vital, trabajo, libertad de oficio,

alimentación y agua de los accionantes.

4. Señalaron que los pescadores artesanales de las comunidades anfibias y palafíticas que se ubican en la CGSM gozan de especial condición por ser garantes de la conservación y sostenibilidad del ecosistema de la CGSM de especial protección constitucional en virtud de la Convención Ramsar.

5. El modo de vida ancestral de los pescadores artesanales exige una especial atención del Estado, ya que ello asegura que estas comunidades mantengan sus características especiales y, con ello, la preservación del patrimonio cultural. Por lo anterior, solicitaron el reconocimiento de los pescadores artesanales y sus comunidades como sujetos de especial protección constitucional, teniendo en cuenta la relación de dependencia entre ellos y la CGSM, toda vez que su oficio diario depende de los recursos para asegurar sus ingresos y su alimentación básica.

6. Argumentaron que proteger el derecho fundamental al medio ambiente sano, a partir de reconocer a los pescadores artesanales como sujetos de especial protección, contribuye a detener la degradación del ecosistema de la Ciénaga y a facilitar su regeneración, así como asegurar la pesca artesanal como forma sostenible para satisfacer las necesidades de las comunidades en la ecorregión.

7. Insistieron en que, en este caso, debía aplicarse el enfoque diferencial para responder a las necesidades de los grupos de especial protección de grupos históricamente discriminados, como las comunidades de pescadores artesanales. Así, la materialización del enfoque diferencial en favor de los pescadores artesanales resulta en “un pronunciamiento que permita realizar acciones positivas por parte de las diferentes entidades”.

8. Invitaron a que se desarrollara un concepto de territorio para ajustarlo al complejo de lagunares, ríos, lagos o aguas tranquilas, así como también a reconceptualizar el acceso progresivo a la tierra para contener los anteriores terrenos. Por ello, consideraron necesario comprender que “se requiere que los pescadores artesanales: (i) tengan acceso formal y material, cuya efectividad, se da, fundamentalmente, a través de la titulación en favor de estas poblaciones; (ii) cuenten con la garantía del derecho a la participación en las estrategias institucionales que propendan no sólo por el desarrollo de la pesca en Colombia, sino también en los proyectos de vida de los pescadores artesanales en Colombia; (iii) se reconozca la discriminación histórica y estructural de los pescadores artesanales, así como su especial vulnerabilidad en su contexto, y se prevea la adaptación de medidas en su beneficio, en pos de garantizar acciones afirmativas tendientes a superar el estatuto marginado”.

9. Resaltan que en la CGSM se está presentando el fenómeno de los desplazados ambientales que “son personas obligadas a abandonar su hábitat tradicional, ya sea de modo permanente o temporal, debido a marcados trastornos causados por peligros naturales y/o inducidos por actividades humanas, como los desastres industriales o efectos acumulativos de una misma actividad o de varias sobre un mismo territorio”: La degradación ambiental de la CGSM está causando el desplazamiento de comunidades por la imposibilidad de continuar realizando el proyecto de vida en esta zona.

10. Alegaron que la Ley 387 de 1997 dispuesta para los desplazados por la violencia no contempla a los desplazados ambientales. De manera que en aplicación del principio de igualdad se deben adoptar estrategias para evitar el desplazamiento por causas ambientales.

11. Sostuvieron que los pescadores artesanales sufren de la disminución de la disponibilidad de los peces para poder alimentar a sus familias y contar con recursos para obtener el resto de alimentos necesarios para su supervivencia. Esta situación los sitúa en riesgo de desplazamiento ambiental por la imposibilidad de satisfacer todas sus necesidades básicas a

causa del ambiente nocivo o de contaminación que se presenta en el ecosistema.

12. Concluyeron que por la discriminación histórica que han sufrido los pescadores artesanales y las razones expuestas se solicita un fallo protegiendo los derechos fundamentales de los accionantes.

Profesores de la especialización de derecho ambiental de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

13. Los profesores y la directora de la especialización de derecho ambiental de la Universidad del Rosario organizaron su intervención alrededor de tres temas principales, a saber: (i) la descripción de los conceptos fundamentales del proceso de tutela, los humedales RAMSAR, el derecho humano al agua y el derecho al ambiente sano; (ii) una reflexión sobre el mínimo vital de las personas que habitan en la ecorregión de la CGSM y (iii) una propuesta específica en relación con el ordenamiento integral del territorio y la asignación de derechos relacionales a la CGSM.

14. Explicaron que el derecho al ambiente sano es un derecho-deber en la medida que le impone a los Estados, entre otras, la obligación de proteger la diversidad e integridad, salvaguardar las riquezas naturales de la nación, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación ambiental y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Asimismo, el ambiente sano también es un principio del derecho ambiental que sirve como criterio interpretativo en la resolución de casos y generación de políticas públicas. Finalmente, el ambiente sano es un derecho que le permite a los ciudadanos exigir el cuidado de los componentes del ambiente a quienes incumplan. A juicio de los profesores, “este derecho se encuentra vulnerado para las poblaciones que habitan en la Ciénaga Grande de Santa Marta”.



15. En relación con los humedales Ramsar, se reseñó que la Ley 357 de 1997 aprobó la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-582 de 1997. Los humedales son áreas de especial importancia ecológica que, dentro de las categorías jurídicas, se han concebido como bienes de uso público, salvo aquellos que tomen parte de predios de propiedad privada. Debido a su función social y ecológica, la Constitución exige su protección, para lo cual debe organizarse la actuación administrativa para compaginar las necesidades básicas de las personas que habitan la CGSM y las categorías de protección ambiental de los humedales dentro de la CGSM.

16. La disminución del agua dulce en la CGSM pone en peligro la vida y la salud de las personas que habitan en el ecosistema. A su juicio, ello vulnera el derecho humano al agua delineado, en los términos de la Observación No. 15, como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Indican que, a pesar de que en Colombia no se encuentra consagrado expresamente el derecho al agua, sin embargo se infiere del bloque de constitucionalidad en sentido amplio, por conexidad con otros derechos fundamentales, como un derecho innominado y como un derecho social fundamental.

17. El contenido del derecho al agua incluye la disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso. Resumieron afirmando que el “derecho al agua, al proteger la salud y la vida de las personas –como bienes jurídicos- es un derecho fundamental por cuanto protege la existencia y mantenimiento de la persona humana –grado de importancia-, es subjetivo al ser exigible por parte de todos los coasociados –posición jurídica y carácter general-; y requiere de acciones positivas del Estado para su concreción”.

18. En relación con el aparte reflexivo, los profesores sostuvieron que la Corte debe realizar un análisis de la afectación al mínimo vital de los pescadores de la CGSM, teniendo en cuenta la tensión que puede surgir con el derecho al ambiente sano. Particularmente, aducen que en

los humedales designados dentro de la Convención Ramsar no se pueden adelantar actividades agropecuarias de alto impacto ambiental. Sin embargo, no es claro qué es una actividad agropecuaria de alto impacto. Para definir lo anterior, argumentan que es necesario establecer si las actividades de los habitantes en la CGSM están establecidas en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y si las actividades que se realizan en el humedal Ramsar están o no prohibidas. Lo anterior, considerando que los habitantes han vivido de actividades pesqueras y agrícolas de las cuales dependen. De manera que consideran que existe una vulneración directa de los derechos individuales derivada de un actuar desarticulado del Estado y una excesiva centralización de competencias.

19. Finalmente, proponen que la Corte declare a la CGSM como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado en los términos de la Sentencia T-622 de 2016. Asimismo, proponen que se generen “procesos de ordenamiento articulados entre todas las instituciones y mecanismos que permitan asegurar la garantía de protección de los recursos y su armonización con los derechos de la población que habita esta área”.

Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes (MASP)

20. Argumentan a favor de que la Corte tutele los derechos de los accionantes. En primer lugar, porque es un ecosistema humedal, cuya importancia no solo ha sido resaltada por varios estudios, sino también por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se ha expresado el deber de las entidades territoriales frente a la protección del medio ambiente como bien jurídico de especial protección.

21. Consideran que la Corte debe proteger la CGSM desde una perspectiva sostenible para permitir que generaciones futuras puedan satisfacer sus necesidades, lo cual exige una intervención inmediata, pues las afectaciones que padece la CGSM podrían implicar una

afectación y restricción a generaciones futuras.

22. Por último, sostienen que la Corte debe pronunciarse para amparar los derechos de las comunidades pesqueras al trabajo y a la alimentación, particularmente, teniendo en cuenta que le corresponde al Estado la protección de los recursos pesqueros.

#### WWF Colombia

23. En su escrito, la WWF hizo un detallado diagnóstico de la situación ambiental de la CGSM, enfatizando que su amenaza proviene, en primer lugar, de los proyectos de infraestructura que no solo han generado deforestación del manglar, sino también taponamiento de los caños; en segundo lugar, de la expansión de la frontera agropecuaria que ha conducido a un creciente aprovechamiento de los ríos y a la construcción de diques y terraplenes para el uso de la agroindustria y de la ganadería extensiva; en tercer lugar, del aprovechamiento insostenible del recurso hidrobiológico, por ejemplo, a través de la pesca de peces debajo de la talla media de madurez, lo que afecta la sostenibilidad; en cuarto lugar, del manejo inadecuado de residuos sólidos y químicos de los desechos agrícolas y, finalmente, de la tala y quema de manglar y otros recursos.

24. Las anteriores presiones a los valores objeto de conservación implican la vulneración a derechos bioculturales que indican un modo de vida que se desarrolla a partir de una relación holística entre naturaleza y cultura, es decir, son derechos de comunidades cuya forma de vida está determinada por su ecosistema.

25. Concluyen afirmando que la CGSM es un ecosistema que no ha sido objeto de medidas suficientes para su protección, lo que ha generado una vulneración a los derechos

bioculturales, al medio ambiente, a la vida digna, al mínimo vital, al trabajo y a la libertad de oficio de las comunidades que dependen del ecosistema.

Interamerican Association for Environmental Defense (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente) (“AIDA”)

26. AIDA solicitó a la Corte, mediante su escrito del 16 de junio de 2017, conceder las peticiones de los accionantes y tutelar los derechos invocados. También pidió considerar las recomendaciones hechas por la Misión de Asesoramiento RAMSAR y ordenar a las entidades competentes a implementarlas, así como mantener la competencia para hacer seguimiento al cumplimiento de órdenes que se impartan.

27. En su escrito resaltó la importancia de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas para la protección de los humedales. La Convención obliga a hacer un uso racional de los humedales, esto es, a mantener sus características ecológicas. Ello no implica desconocer la importancia económica, social y cultural de los humedales, pero sí aprovechar de sus servicios evitando la alteración de las características ecológicas del mismo.

28. Dentro de las obligaciones contenidas en la Convención Ramsar, resaltan el artículo 2.6. establece que “[c]ada Parte Contratante deberá tener en cuenta sus responsabilidades de carácter internacional con respecto a la conservación, gestión y uso racional de las poblaciones migradoras de aves acuáticas, tanto al designar humedales de su territorio para su inclusión en la Lista, como al ejercer su derecho a modificar sus inscripciones previas”. El artículo 3.1., por su parte, establece que “[l]as Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio”; y el artículo 4.1., según el cual “[c]ada Parte Contratante fomentará la conservación de los

humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia”. Estas obligaciones significan que Colombia debe “realizar acciones encaminadas al cumplimiento de la convención”.

29. Explicó que, a petición de una parte contratante de la Convención Ramsar, se puede organizar una Misión Ramsar de Asesoramiento (MRA), cuyo objetivo es sugerir las medidas necesarias para el manejo de un sitio Ramsar. En este contexto, en agosto de 2016 el Gobierno colombiano solicitó una MRA en la CGSM con el propósito de evaluar los problemas que se estuvieran dando o pudieran ocurrir en el sitio, la cual tuvo como resultado el Informe No. 82 en el que se afirmó que “existen importantes cambios físicos y ecológicos en el humedal producto de diversas actividades como el mal manejo de aguas residuales y desechos sólidos, la salinización del agua y obras de infraestructura que han afectado el bienestar del ecosistema”.

30. Adicionalmente, la MRA concluyó, entre otras cosas, que “el caudal requerido para que la Ciénaga se recupere es equivalente a la recarga artificial de aguas originadas en la Sierra Nevada y que la gravedad del estado del sitio Ramsar exige acciones urgentes por parte del gobierno colombiano”.

31. Dentro de las recomendaciones de la MRA AIDA destacó lo siguiente: (i) elaborar una síntesis ejecutiva que integre todas las fuentes de información y datos recientes sobre la Ciénaga; (ii) fortalecer la coordinación interinstitucional para el manejo y toma de decisiones respecto del sitio Ramsar; (iii) actualizar a la brevedad posible el modelo de balance hidrológico integrado sobre la Ciénaga; (iv) actualizar a la mayor brevedad el balance acuífero que permita cuantificar la interacción hidráulica con la CGSM y los efectos antropogénicos; (v) implementar un plan de monitoreo ecosistémico de carácter adaptativo e (vi) incluir a la CGSM en el Registro Montreaux, entre otros.

32. Consideraron que el principio de prevención es aplicable al caso de estudio. El artículo 3 de la Convención de Ramsar promueve que las partes contratantes tomen las medidas pertinentes para proteger los humedales. El principio de prevención es la obligación general de los Estados de implementar medidas de protección y anticiparse a los daños ambientales.

33. Recomendaron que la Corte Constitucional considere relevantes las obligaciones derivadas de la MRA. Frente a este punto, recordaron que en derecho comparado existió el caso “sitio Ramsar Het Lac” en las Antillas Holandesas, en el que se ratificaron las obligaciones de la Convención Ramsar y las Recomendaciones de la Misión al confirmar la anulación de una autorización ambiental para la construcción de un proyecto turístico en un sitio Ramsar.

34. Resaltaron que el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) establece obligaciones para el Estado colombiano de “elaborar estrategias, planes o programas nacionales, en las escalas necesarias, para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica que se encuentra en la Ciénaga Grande”.

36. Para cerrar el panorama de las obligaciones internacionales que se encuentran en algunos instrumentos internacionales, mencionaron la importancia de tener en cuenta, como pautas de interpretación para determinar el alcance de las obligaciones de protección por parte de los Estados frente a la CGSM, los siguientes: (i) el Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la Región del Gran Caribe (Convenio de Cartagena); (ii) la Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo y (iii) la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano.

37. Sostuvieron que existen varios principios del derecho ambiental internacional que son directamente aplicables al caso. Por ejemplo, la obligación general de proteger el ambiente, establecida en el principio de la responsabilidad común de proteger el ambiente (principios y art. 4, 6 y 7 de la Declaración de Río y art. 4 del Convenio sobre Diversidad Biológica); el principio de prevención que está orientado a evitar o cesar la degradación del medio ambiente dentro de su propia jurisdicción (art. 1 del Convenio sobre Diversidad Biológica); el principio de precaución consistente en que ante la existencia de un peligro de un daño grave o irreversible al ambiente, los Estados deben implementar medidas eficaces para evitarlo y la incertidumbre científica no puede ser justificación para postergar dichas medidas, y el principio contaminador-pagador que consagra la obligación de que toda persona deba pagar los daños al ambiente que genere sus actividades.

38. En cuanto a la protección del agua dulce en el Derecho Ambiental Internacional, señalaron que las reglas de Berlín es el esfuerzo normativo más comprensivo de codificación sobre los recursos hídricos. De acuerdo con dichas reglas, los Estados deben proteger la integridad de los ecosistemas hídricos para reducir, eliminar y prevenir la polución de los daños ambientales en ellos, así como fijar estándares para proteger la salud pública y el medio acuático. Estas reglas son relevantes en el caso como doctrina, por cuanto el agua dulce es un componente importante en la CGSM.

39. Explicaron la importancia del ambiente sano como precondition para el goce de otros derechos humanos. El vínculo entre el bienestar humano y las condiciones ambientales fue consignado por primera vez en la Declaración de Estocolmo, según la cual “el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar es un derecho fundamental de las personas conectado con las libertad y la igualdad”. Esta relación se ha manifestado en varios instrumentos y declaraciones, que llevaron a la creación de la Relatoría Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible de las Naciones Unidas, cuyo Relator afirmó que “todos los derechos humanos son vulnerables a la degradación ambiental en el sentido de que el pleno

disfrute de todos los derechos humanos depende de un entorno propicio”.

40. Específicamente, resaltaron el vínculo existente entre el ambiente sano y el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación y al agua. En relación con el derecho a la vida, indicaron que para satisfacer estándares de existencia digna es necesario un ambiente sano. En cuanto al derecho a la salud, reseñaron el caso en el que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomendó al Estado cubano que adoptara medidas para proteger el ambiente y así cumplir con sus obligaciones atinentes al derecho a la salud. Frente al derecho a la alimentación, se refirieron a la Observación General No. 12 del Comité de DESC en el que se incluyen como componentes del derecho la disponibilidad, la accesibilidad y la sostenibilidad.

41. La relación entre los anteriores derechos ha sido discutida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varios casos: (i) en el caso de la Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay en el que se sostuvo que el acceso y disfrute de los recursos naturales afectan la posibilidad de la comunidad de obtener alimento y agua; (ii) en el caso de la Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay reconoció que imponer restricciones para practicar actividades tradicionales de subsistencia como la pesca es inadecuado para garantizar una vida digna, y, finalmente, (iii) en el caso Xákmok Kásek vs. Paraguay, la Corte IDH reconoció que la falta de autoabastecimiento implica una violación al derecho de la vida digna. Todos estos casos apuntan a indicar que “la degradación ambiental que resulte en una afectación del derecho a la salud, del derecho a la alimentación y que restrinja o amenace el derecho a una existencia digna, puede caracterizar una violación a las garantías en relación con el bien jurídico de la vida”.

42. Por último, resaltaron la importancia para el caso de las reglas del derecho internacional de los derechos humanos en materia de derecho al agua, el cual ha sido definido como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Señalaron que, desde la óptica del derecho internacional,



el derecho al agua se deriva de la interpretación de los artículo 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consagran el derecho a un nivel de vida adecuado y cuyo disfrute depende del acceso al agua potable y saneamiento. Asimismo, el derecho al agua se ha reconocido en instrumentos de derecho internacional blando, como la Resolución 64/292 de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se reconoce que ese derecho es un derechos humano del cual dependen todos los demás derechos humanos. Y por último, en las resoluciones AG/RES 2760 del 5 de junio de 2012 de la OEA.

43. Argumentaron que el derecho nacional también consagra la obligación del Estado de garantizar el derecho al agua. Así, por ejemplo, las sentencias T-578 de 1992, T-418 de 2010 y otras reseñadas, consagran el derecho al agua como un derecho fundamental cuando está destinado al consumo humano garantizando su disponibilidad, calidad y accesibilidad.

44. Desde el punto de vista procesal, argumentaron que la tutela es procedente para proteger el derecho a un ambiente sano que, pese a ser un derecho colectivo, procede por su conexidad con una vulneración directa a un derecho fundamental. Sostienen que en el caso concreto, el deterioro ambiental y del ecosistema tiene un efecto directo y pone en peligro los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y alimentación de los accionantes.

45. Concluyeron su intervención solicitando a la Corte Constitucional que ampare los derechos de los accionantes, que considere las recomendaciones de la MRA para que las entidades del Comité Interinstitucional sobre la CGSM adopten un plan de trabajo con objetivos, indicadores y plazos para que la coordinación entre las instituciones sea efectivo.

Resguardo Arhuaco de la Sierra

46. Mediante su escrito, pusieron en conocimiento de esta Corporación lo que, a su juicio, han sido las afectaciones a la CGSM. Afirman que la CGSM está ubicada en la línea negra, la cual es de gran importancia cultural y espiritual para los pueblos, pues es donde descansan los espíritus de los padres y madres y donde se encuentran materiales exclusivos para el desarrollo de rituales y pagos para la preservación cultural y espiritual del pueblo Arhuaco.

47. Relatan que existe una omisión por parte de Corpamag respecto de la vigilancia, control, sanción y recuperación de las áreas afectadas por quemas, alteraciones en los cauces de los ríos y caños a través de la construcción diques y represas. La mayoría de esos casos se quedan en la etapa preliminar de investigación sin que hayan decisiones de fondo y cuando las hay es mediante la imposición de sanciones económicas y no con la orden de demolición ni el restablecimiento de las áreas usurpadas en la CGSM.

48. La interrupción de las corrientes hídricas han afectado el Santuario de Fauna y Flora alterando la estabilidad del ecosistema. Los resultados son alarmantes: los bosques pasaron de 42 hectáreas en el 2009 a 19 en el 2012 y los espejos de agua pasaron de 3.109 hectáreas en el 2002 a 739 en el 2012. La agroindustria se ha expandido hasta el punto que en el 2002 existían 858 hectáreas y en el 2012 el monocultivo cubría la extensión de 2.347 hectáreas.

49. La dinámica de intercambio de agua dulce procedente de los ríos y del mar depende del mantenimiento de los cauces, e informaron que “los investigadores, en las diferentes diligencias de inspección ordenadas por los Fiscales de conocimiento, no han encontrado evidencias que estos trabajos se hubieren desarrollado realmente”. Según afirmaron, la dificultad para establecer si se realizaron o no estos trabajos consiste en que la autoridad ambiental y el interventor están renuentes para aportar informes de interventoría de los contratos. En todo caso, relatan que, después de recorrer la CGSM durante tres meses, se puede concluir que las tareas de dragado han sido precarias y no corresponden a los

recursos invertidos, razón por la cual aún existen problemas de sedimentación y colmatación de caños.

50. Finalizan su intervención indicando que, salvo la diligente tarea de los Fiscales de la Unidad de Delitos contra el Medio Ambiente y las unidades adscritas de investigación del CTI que han conducido a la condena de dieciséis personas, no ha existido una actuación eficaz para proteger, prevenir y sancionar la destrucción de las riquezas naturales, especialmente, por Corpamag en su condición de autoridad ambiental. Por ello, solicitan la adopción de medidas estructurales en favor de la CGSM y de las poblaciones que la habitan.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)

51. Argumentaron que la disminución de la cantidad de agua dulce que entra a la CGSM ha afectado la pesca artesanal en la zona, dado que esta actividad depende del estado ambiental del ecosistema. Aducen que ese mal estado llevó a que en 2016 se presentaran por lo menos diez mortandades masivas de peces. Esta situación y la ausencia de una intervención estructural sobre la ecorregión ha llevado a que las poblaciones que habitan la CGSM vivan en un estado de vulneración permanente.

52. Sostuvieron que la CGSM sufre de cinco grandes males: (i) la interrupción de flujos de agua por la construcción de carreteras, el desvío de cauces de distintos ríos y el deficiente mantenimiento de caños; (ii) la transformación del territorio relacionado con el cambio del uso del suelo para agricultura, ganadería y puertos; (iii) la contaminación orgánica producto de vertimientos de aguas residuales sin ningún tratamiento por parte de los municipios que se encuentran en el área de la CGSM; (iv) la sobrepesca por la ausencia de un ordenamiento pesquero de la zona y por la ineficaz rehabilitación hidrológica del sistema lagunar y, por último, (v) la ausencia de gestión integral por parte de las entidades que deben velar por la conservación.

53. Enfatizaron que, dada la interdependencia de los pueblos palafíticos con el agua, la CGSM no es solo un lugar físico, sino también uno cultural, donde se desenvuelve el vínculo simbiótico entre el balance de las condiciones ambientales, las rutinas diarias de producción y sus prácticas culturales. Esto debe conducir, a su juicio, a que se tenga en cuenta la importancia de la identidad cultural de los pueblos palafitos en el pronunciamiento de esta Corporación.

54. Recordaron que en junio de 2017, se hizo público el Informe de la Misión Ramsar de Asesoramiento sobre el Sitio Ramsar Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena en la CGSM, en el cual se concluyó, entre otras cosas, que “el análisis de series hidrológicas de caudales del río Magdalena y de precipitaciones permiten inferir que los cambios ecológicos observados en la CGSM tienen su origen en efectos antrópicos” y “las obras de infraestructura hidráulica de caudales del río Magdalena hacia la CGSM (caños), deben ser reevaluadas en términos de su capacidad para conducir los caudales requeridos para restaurar el estado ecológico del humedal”. Argumentaron que el informe de la Comisión de Asesoramiento Ramsar es una prueba del hecho causal materializado en la degradación ambiental de la CGSM.

55. Respecto de la procedibilidad de la tutela, afirmaron que, si bien existe otro mecanismo judicial para lograr la protección de los derechos como la acción popular, ésta no es idónea ni efectiva. Lo anterior es así por dos razones. En primer lugar, debido a que la vulneración al derecho al medio ambiente sano en la CGSM ha generado una vulneración estructural de otros derechos fundamentales, éstos deben ser protegidos mediante la acción de tutela a falta de otro mecanismo idóneo para garantizarlos de manera oportuna y urgente. En segundo lugar, la acción popular ha resultado ser ineficaz, pues no ha logrado dar una respuesta oportuna y completa a la grave situación de la CGSM, pues han pasado cuatro años desde que la señora Laura Esther Murgas Saurith presentó la acción popular contra Corpamag por hechos relacionados con la situación de deterioro ambiental de la CGSM.

57. La interdependencia que existe entre la protección ambiental, el medio ambiente sano y la protección a la vida y la cultura, resulta especialmente relevante en el análisis de la situación de la CGSM, ya que esa relación de interdependencia apunta al reconocimiento de derecho bioculturales que protegen la estrecha relación entre el medio ambiente y modos de vida. Destacan que, si bien en el caso del río Atrato se reconocieron los derechos bioculturales a comunidades negras que previamente habían obtenido el reconocimiento de los derechos colectivos al territorio y a la cultura, ello no impide que esto sea extendido a otras comunidades, como las pesqueras de los pueblos palafíticos. En pocas palabras, la bioculturalidad debe cobijar y proteger la relación profunda entre naturaleza e identidad cultural y forma de vida determinada por un ecosistema específico que, a su juicio, es exactamente el caso de las comunidades palafíticas, pues su forma de vida depende de la pesca, de las fuentes hídricas y de los ecosistemas marinos.

58. Advirtieron que la afectación al medio ambiente sano al suponer un impacto a la pesca y, en consecuencia, a la vida digna, libertad de oficio y alimentación de los pescadores de la región, se trata de una situación estructural que no se supera con la orden de una acción concreta de una entidad. En este caso, las órdenes del juez constitucional deben comprometer a las entidades que por su omisión no se han podido conjurar los efectos de la situación ambiental. Lo estructural del problema se debe no solo a la multiplicidad de actores involucrados o que deben involucrarse para resolver la situación ambiental de la CGSM, sino también porque los efectos ambientales no se predicen únicamente de los accionantes, sino que se extienden a las comunidades palafíticas y de los pueblos pescadores de la CGSM.

59. Concluyeron sosteniendo que esta Corporación debe reconocer que las comunidades de pescadores y las personas que dependen de la pesca que habitan en la CGSM son sujetos de especial protección constitucional por su situación precaria socioeconómica, lo que debe conducir a que el Estado adopte los recursos disponibles para desplegar las acciones a su

alcance a fin de que estas personas superen su estado de debilidad manifiesta.

Rodrigo Germán Bernal González (exprofesor de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del Grupo de Investigación en Palmas Silvestres Neotropicales)

60. Señaló que, como miembro del Grupo de Investigación en Palmas Silvestres Neotropicales, ha concluido que “la palma sará tiene un papel altamente importante en la zona de la Ciénaga Grande de Santa Marta, papel que no ha tenido en cuenta hasta ahora en las sentencias que se han proferido”, ya que cumple un rol en la regulación de los ciclos de inundación de la CGSM y del río Magdalena en la medida que sus pecíolos de sus hojas persisten sobre el tallo y tienen espinas que contribuyen a la deposición de los sedimentos que arrastra la corriente.

Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)

61. La FUNDEPS indicó que la crisis estructural ambiental que se presenta en la CGSM se debe a tres problemáticas. La primera consiste en el aprovechamiento excesivo de las fuentes de agua por parte de la agroindustria y la omisión del deber de control por parte de las autoridades. La segunda consiste en la falta de un adecuado mantenimiento y dragado de los ríos y caños que nutren de agua dulce a la CGSM. Por último, el tercer problema hace referencia a los proyectos de infraestructura que se planean construir sobre la ecorregión.

62. Su escrito contiene cinco partes: (i) el alcance del derecho a un medio ambiente sano,(ii) el marco normativo del derecho al agua y del derecho a la vida digna, (iii) la regulación sobre la protección de humedales, (iv) las tensiones con proyectos de infraestructura y (v) la justicia dialógica.

63. En el primer punto, enfatizó que la protección al medio ambiente sano busca asegurar el bienestar de las futuras generaciones, la supervivencia de quienes dependen de los recursos naturales y la protección de otros derechos humanos. Luego de reseñar algunos de los instrumentos jurídicos del derecho internacional que consagran el derecho al medio ambiente, como el Protocolo Adicional de San Salvador y la Declaración de Río, entre otros, concluyó que el derecho al medio ambiente tiene una interrelación especial con otros derechos civiles y sociales hasta el punto de considerarse, en ocasiones, como una extensión del derecho a la vida y a la salud.

64. En el segundo punto, señaló que el derecho al agua hoy se concibe como un derecho humano esencial del cual depende la realización de muchos otros derechos. Particularmente, hizo referencia a la Observación General No. 15 del Comité DESC en la que se ha sostenido que el agua en tanto es indispensable para vivir es un derecho humano, por lo cual los Estados tienen la obligación de impedir que terceros menoscaben el derecho y de implementar medidas para evitar los riesgos que representa el agua para la salud de los habitantes .

65. En relación con el tercer punto y citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostuvo que “el derecho a la vida supone una obligación positiva de generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan (...) el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna”.

66. En cuanto al marco normativo de los humedales, explicó que al ser los humedales ecosistemas complejos y frágiles y por sus funciones ambientales, existen tratados internacionales orientados a su protección, tales como el Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas naturales de los países de América, la

Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural, la Convención sobre Diversidad Biológica y la Convención Ramsar. Aclaró que Colombia en el marco de la última convención referida, está “obligada a elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio”, como es el caso de la CGSM.

67. Resaltó en relación con las tensiones entre los proyectos de infraestructura y los impactos y beneficios que ellos traen a las comunidades, que es necesario que la sociedad civil y las comunidades se involucren en el control y monitoreo de las obras que los afectan.

68. Finalmente, en cuanto a la justicia dialógica reconoce que “aunque el poder judicial no es el ámbito preparado ni legitimado para el desarrollo de políticas públicas, sí es claro que puede funcionar como una instancia a la que recurrir cuando el accionar [es] deficiente”. Sugiere que ante situaciones estructurales como el presente caso se (i) deje de lado la actitud de la auto-restricción; (ii) se comprometa a atender violaciones masivas y graves de derechos; (iii) tienda a destrabar e impulsar las discusiones difíciles y (iv) no intervenga en el ámbito de decisión democrático. Para ello, advierte que un recurso disponible que tiene la Corte es convocar a audiencias públicas para dar una discusión amplia sobre la materia y lograr acuerdos conversacionales evitando soluciones impositivas. Concluyen afirmando que “este es un caso ideal para llevar adelante un modelo de justicia dialógica, para buscar una solución estructural al problema”. Por lo anterior, solicita a la Corte que declare la vulneración al derecho a la vida digna, al agua y al medio ambiente sano y ordene medidas para superar la situación de la CGSM.

Senadora Claudia López Hernández y Representante a la Cámara Angélica Lozano

69. En su intervención, la senadora y la representante a la Cámara hicieron énfasis en la importancia del humedal de la CGSM y su trascendencia como humedal RAMSAR para contribuir al bienestar humano, por ser un sistema de abastecimiento de alimentos y agua y



por los servicios de regulación que éste presta, tales como el control de las inundaciones o del clima, entre otros.

70. Igualmente, señalaron que las afectaciones ambientales que se presentan en la CGSM, desde la construcción entre 1956-1960 de la vía Barranquilla-Ciénaga. Los conflictos de uso del suelo que se han generado por una sobreutilización de las tierras para la ganadería, algodón, arroz, banano y palma africana. Lo anterior ha traído como consecuencia “la desecación de los humedales, la tala y quema de bosques de manglar y los incendios forestales que se han registrado en los últimos años en la Ciénaga Grande están relacionados con el interés de particulares de cambiar el uso del suelo para la agricultura, ganadería y puertos”.

71. También indicaron que existe una multiplicidad de instrumentos de ordenamiento del territorio, lo que genera una desarticulación. Por otro lado, la debilidad institucional que advirtieron en el otorgamiento de licencias ambientales es otra de las razones que afecta ambientalmente a la CGSM

72. Concluyeron haciendo alusión al Informe de la Misión Ramsar de Asesoramiento para enfatizar la necesidad de desarrollar diagnóstico integral sobre el estado actual de la CGSM y un plan articulado con aquellos planes que ya se han diseñado o que se están ejecutando para superar la situación de deterioro ambiental..

## ANEXO 3

(Respuestas de las entidades al cuestionario formulado por la Corte)

Entidad

Competencia

Normas

Actividades que ha realizado

Actividades a las que se comprometió que aún están pendientes

Minambiente

Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

Orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio.

Definir políticas y regulaciones para la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Dirección de Asuntos Marinos y Recursos Acuáticos

1. Proponer los elementos técnicos para la formulación de la política y regulación de conservación y manejo del ambiente y de los recursos renovables en las zonas marinas y costeras, así como el seguimiento y evaluación de la misma.

2. Formular los planes, programas y proyectos con respecto a la conservación, protección, manejo, uso sostenible y restauración de los ecosistemas costeros y marinos.

3. Dirigir y coordinar las investigaciones, estudios y acciones para identificar el ordenamiento de zonas marinas y costeras, en coordinación con la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Coordinación del SINA.

4. Establecer criterios generales para la elaboración de proyectos a cargo de las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales en lo relacionado con zonas marinas, costeras y del recurso acuático.

5. Proponer los lineamientos y las estrategias para promover la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en los procesos productivos que afecten los recursos acuáticos.

6. Vigilar que el estudio, exploración e investigación de nacionales o extranjeros en relación con los recursos acuáticos se realice atendiendo las normas y protocolos existentes sobre la materia.

7. Proponer, en los temas de su competencia, los criterios técnicos que deberán considerarse en el proceso de licenciamiento ambiental.

8. Proponer prioridades de investigación que, en el área de su competencia, podrán adelantar los institutos de investigación y las instancias del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

9. Proponer, en coordinación con las dependencias competentes, los criterios de calidad para

cada uso y las normas de vertimiento a las aguas marinas.

10. Proponer las regulaciones en materia de planes de manejo integrado de las unidades ambientales costeras.

11. Emitir concepto previo a la aprobación de los planes de manejo integrado de las unidades ambientales costeras que deben ser adoptados por las corporaciones autónomas regionales.

12. Planificar el manejo integrado de los espacios oceánicos así como el ordenamiento espacial del territorio marino de la Nación, en coordinación con la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA, y la articulación con otras entidades competentes.

14. Fijar, de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con base en la mejor evidencia científica e información estadística disponibles las especies y los volúmenes de pesca susceptibles de ser aprovechados en las aguas continentales y en los mares adyacentes, con base en los cuales la autoridad competente expedirá los correspondientes permisos de aprovechamiento.

15. Establecer medidas de manejo y conservación de los recursos acuáticos, marinos y costeros de manera conjunta con las autoridades competentes.

Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico

1. Aportar los elementos técnicos para la elaboración de la política y regulación en materia de gestión integral del recurso hídrico continental, así como realizar el seguimiento y evaluación de la misma.
2. Proponer las medidas dirigidas a promover el uso y ahorro eficiente del agua, en coordinación con el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
3. Proponer los criterios y pautas generales para el ordenamiento y manejo de las cuencas hidrográficas.
4. Dirigir las acciones destinadas a velar por la gestión integral del recurso hídrico a fin de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible del agua.
5. Proponer, en coordinación con las dependencias competentes, los criterios de calidad y las normas de vertimiento a los cuerpos de agua continentales.
6. Dirigir y coordinar los estudios y propuestas de criterios técnicos que deberán considerarse en el proceso de licenciamiento ambiental.
7. Coordinar la participación del Ministerio en las comisiones conjuntas que presidirá.

## Concordancias

8. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de las recomendaciones en el ámbito de su competencia.

9. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Decreto-Ley 2811 de 1974

Decreto-Ley 1541 de 1978.

Ley 99 de 1993.

Ley 981 de 2005.

Ley 1333 de 2009.

Decreto-Ley 3570 de 2011.

Ley 1450 de 2011.

Decreto 3678 de 2010.

Decreto 1076 de 2015.

Ley 1753 de 2015.

Resolución 1300 de 2016.

Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

- \* Apoyo en el proceso de actualización del Plan de Manejo del Sitio Ramsar en la CGSM.
- \* Incorporación de las recomendaciones realizadas por la Misión Ramsar de Asesoramiento.
- \* Conformación y fortalecimiento del Comité Interinstitucional y creación del Comité de Coordinación para la Gestión Integral de la CGSM.
- \* Apoyar la generación de la topobatimetría y la formulación e implementación de un modelo hidrológico para el complejo de la CGSM.
- \* Trabajo en un piloto de alertas tempranas para monitorear los cambios en la CGSM, mediante el convenio con Corpamag.
- \* Apoyo del proceso de caracterización hidrológica de los cuerpos de agua de la CGSM.

Dirección de Asuntos Marinos y Recursos Acuáticos

□ Convenio No. 508 de 2016 con Invemar para aunar esfuerzos técnicos y financieros para la

actualización batimétrica y topográfica del complejo de Pajarales y áreas aledañas a la CGSM.

□ Convenio No. 536-2016 con la Universidad de Magdalena para generar espacios para la participación y la construcción colectiva sobre el futuro de la CGSM. En desarrollo de este convenio, la Universidad puso a disposición las capacidades científicas de ocho grupos de investigación, su infraestructura y el reconocimiento de su comprensión sobre la CGSM.

□ Convenio No. 380 de 2016 con la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para generar espacios de participación ciudadana y estrategias encaminadas al ordenamiento ambiental del territorio y la prevención de contaminación de los recursos acuáticos del país.

□ Reglamentó y delimitó 10 Unidades Ambientales Costeras para la ordenación y manejo integrado de las zonas costeras, dentro de las cuales se encuentra la unidad ambiental costera del río Magdalena, complejo canal del dique –sistema lagunar CGSM.

#### Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico

□ Formalización del Plan de Manejo del Sitio Ramsar (el documento se encuentra en estado de próxima divulgación).

□ Instalación del Comité de Coordinación de Gestión Integral de la CGSM el 4 de marzo de 2017.

□ Plan de acciones del Comité de Coordinación de Gestión Integral de la CGSM que contiene las líneas estratégicas, objetivos y metas para el direccionamiento interinstitucional de la ecorregión CGSM.

□ Apoyo técnico y formación de liderazgo en comunidades afro descendientes, pescadores y comunidad organizada en general que habita en la CGSM para el desarrollo de actividades de subsistencia, seguridad alimentaria y nutrición.



## Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

- \* Apoyar la actualización del Plan de Manejo del sitio Ramsar CGSM.
- \* Apoyar la generación de información básica necesaria para la toma de decisiones en la CGSM.
- \* Apoyar los procesos de alertas tempranas en la CGSM.

## Dirección de Asuntos Marinos y Recursos Acuáticos

- La generación de una propuesta de escenarios futuros de sostenibilidad, bienestar y desarrollo de la CGSM.
- La formulación del POMIUAC de la Unidad Ambiental Costera de la Vertiente Norte de la Sierra Nevada de Santa Marta.

## Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico

- No hay.

## Ministerio de Agricultura

Participación en el Comité de Coordinación para la Gestión Integral de la CGM

Decreto 1985 de 2013

□ Cinco Convenios de Asistencia Técnica Gremial Rural cuyo objeto era articular esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para fortalecer la Asistencia Técnica Gremial dirigida a medianos y pequeños productores.

□ No hay.

## Parques Naturales de Colombia

Teniendo en cuenta que dentro del Complejo Lagunar CGSM existen dos áreas del Sistema de Parques naturales de Colombia: (i) Santuario de Fauna y Flora CGSM y (ii) la Vía Parque Isla Salamanca (VIPIS), se tienen las siguientes competencias en relación con esas zonas:

Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Proponer e implementar políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Naturales.

Adquirir por negociación directa o expropiación los bienes de propiedad privada, los patrimoniales de las entidades de derecho público y demás derechos constituidos en predios ubicados al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales e imponer las servidumbres a que haya lugar sobre tales predios.

Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de las áreas del Sistema de Parques Nacionales y Naturales y de los demás bienes y servicios ambientales suministrados por dichas áreas.

Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

Decreto 3572 del 27 de septiembre de 2011.

□ Sobrevuelo en diciembre de 2014 donde se evidenció la construcción ilegal de diques y terraplenes.

□ Contratación de operario local para las actividades de prevención, vigilancia y control en el sector de El Condazo (Sur de la CGSM), quien hasta la fecha hace recorridos al interior y en las inmediaciones del área.

□ Actividades de prevención, vigilancia y control con la Fuerza Pública.

□ Participación en el Comité Interinstitucional para la CGSM.

□ Elaboración de informes sobre el déficit hídrico del complejo lagunar.

□ Reuniones de trabajo con las alcaldías municipales de Sitionuevo, Pueblviejo y Remolino para incluir aspectos ambientales en la formulación de los Planes de Desarrollo de estos municipios.

□ Generación de alertas por incendios forestales, construcción de estructuras en caños, así como la mortandad de manatíes, manglares y peces.

□ Iniciación de 15 procesos sancionatorios y 4 denuncias penales.

□ El fortalecimiento de la Vía Parque con recursos adicionales por valor de \$1.050.000.000 los cuales se han destinado para aumentar el personal operativos, equipos, vehículos, herramientas y dotación de seguridad para la brigada forestal.

□ Elaboración de documentos de articulación para la incorporación de acciones tendientes a la conservación de las áreas protegidas.

□ Elaboración de una propuesta de Zona Amortiguadora del SFF CGSM.

□ Intervención de presiones por uso que afecta el área protegida.

□ Realización de actividades de educación ambiental.

□ Elaboración del Plan de Contingencia del área protegida.

□ Diseño del monitoreo para el valor objeto de conservación “cuerpos de agua”.

□ Implementación de los protocolos de monitoreo para los valores objeto de conservación del área protegida.

□ En la incorporación de acciones tendientes a la conservación in situ de las áreas protegidas en los instrumentos de planificación y ordenamiento de autoridades ambientales y entes territoriales.

Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca

Administración, fomento, inspección y vigilancia e investigación en los recursos pesqueros en todo el Territorio Nacional, incluyendo la CGSM.

Ley 13 de 1990.

Decreto 2256 de 1991 (compilado en el Decreto 1071).

Decreto 1431 de 2006

Decreto 1190 de 2009.

Decreto 4181 de 2011.

Resolución No. 00185 del 18 de marzo de 1996.

Resolución No. 050 del 9 de octubre de 2002.

- Proceso de formalización de la pesca artesanal con artes de pesca reglamentarias.
- Talleres de sensibilización en artes y métodos de pesca.
- Talleres en buenas prácticas pesqueras.
- Fortalecimiento organizacional a través de asistencia jurídica de parte de la AUNAP.
- Evaluación de pesca con anillo excluidor de jaiba.
- Implementación de Programa de Observadores Pesqueros de Colombia en CGSM para el recurso de la jaiba.
- Sistema de Información Pesquera de Colombia SEPEC.
- Operativos de control y sensibilización en carretera y establecimiento para la comercialización de recursos pesqueros y acuícolas.
- Asistencia técnica para pescadores artesanales y AREL.
- Fortalecimiento de cadena de frío a través de la entrega de dos (2) congeladores solares y cavas.
- Proceso de formalización de la pesca artesanal donde se lleva 660 pescadores artesanales con permiso de pesca.
- Continuar desarrollando el programa de observadores pesqueros.
- Continuar desarrollando el proceso de formalización de la pesca artesanal.
- Realizar tres talleres de sensibilización.

Vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.

Ejercer control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Constitución Política.

Ley 42 de 1993.

Ley 610 de 2000.

□ No se han adelantado acciones conforme a las facultades establecidas en la Constitución y en la ley.

□ La realización de una auditoría de cumplimiento para determinar si las entidades que son sujetos de control de la CGSM han cumplido con los compromisos frente al tema conforme a las facultades de la Contraloría.

Procuraduría General de la Nación

Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Promover el cumplimiento de normas de orden nacional y tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Velar por el cumplimiento de las normas y decisiones judiciales relacionadas con la protección de los derechos de las minorías étnicas.

Interponer acciones populares, de tutela, de cumplimiento y las demás conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico.

Intervenir en el trámite especial de tutela ante cualquier autoridad judicial, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, sociales, económicas, culturales, colectivas o de ambiente.

Velar por el estricto cumplimiento en la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y utilización de los recursos naturales.

Constitución Política.

Decreto Ley 262 de 2000.

□ Requerimiento a todas las autoridades responsables en la zona de la CGSM, mediante oficio 382 del 11 de marzo de 2015, para que informen las gestiones que han realizado en torno a la conservación del medio ambiente.

□ Reunión con el Ministerio de Ambiente, la Fiscalía General de la Nación, la Gobernación de Magdalena, la Unidad de Parques, la Policía Departamental y Metropolitana y la Autoridad Regional Ambiental (Corpamag) para analizar la situación de la CGSM en tanto que varios particulares alegan tener derechos patrimoniales en el área de la CGSM, por lo que se hace urgente un ejercicio de saneamiento predial.

□ Formulación a las autoridades territoriales el 15 de abril de 2015 unas recomendaciones: (i) saneamiento predial en colaboración con la Superintendencia de Notariado y Registro, Unidad de Parques, Corpamag y el Ministerio de Medio Ambiente; (ii) recuperación técnica de la zona como gestión articulada entre INVEMAR, Parques Nacionales, Naturales y Corpamag para que presenten una propuesta técnica; (iii) consideración de incorporar la problemática integral de la CGSM en el Plan Nacional de Desarrollo o en documento CONPES; (iv) fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental; (v) restitución del bien a través de la Alcaldía de Remolino, Incoder (hoy ANT) y a la Unidad de Parques Nacionales Naturales para conllevar

a la restitución física de la CGSM; (vi) celeridad de trámites de procesos sancionatorios; (vii) formulación de denuncias y (viii) presencia de fuerza pública y (ix) por la segunda mortandad de peces el 5 de agosto de 2016, se recomendó a la Corporación Autónoma Regional de Magdalena diseñar el Plan Maestro del Parque Nacional Natural Tayrona y Plan de Manejo Ambiental de la CGSM.

□ Requerimiento a INVEMAR, mediante oficio No. 36000 del 14 de octubre de 2016, para que rindiera informe sobre localidad de las aguas de la CGSM.

□ Convocó un Comité Interinstitucional para atender la problemática referida a la seguridad, la ocupación ilegal, la inadecuada ocupación de suelos y la construcción de diques entre otros daños ambientales en área de la CGSM.

□ Mediante oficio del 17 de abril de 2015, se puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación de la actividad ilegal realizada en la CGSM.

□ Requerimiento a Corpamag el 24 de julio de 2015 y el 8 de septiembre de 2016 para que rinda informe sobre los procesos disciplinarios sancionatorios ambientales de la CGSM.

□ Requerimiento a los municipios involucrados respecto a información sobre el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos.

□ Requerimiento de información sobre las fuentes de abastecimiento de agua potable, grado de contaminación bacteriológica, listado de expedientes de procesos sancionatorios relacionados con la CGSM a Corpamag e Invemar, respectivamente.

□ En relación con la acción popular exp. 20120004101 se solicitó el 14 de marzo de 2017 fallo preferente con el fin de que se resuelva de forma oportuna y de manera definitiva las circunstancias que rodean la problemática de la CGSM.

□ Sostiene que se han realizado todas las actividades a las que se han comprometido, las cuales se refieren a requerimientos preventivos a las Entidades Públicas y Municipios con Jurisdicción en la zona de influencia de la CGSM y seguimiento a los procesos sancionatorios

Fiscalía General de la Nación



Adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querella o de oficio.

Art. 250 Constitución Política y Acto Legislativo 03 de 2002.

Decreto Ley 016 de 2014.

Resolución No. 0056 de 2014

□ Noticias criminales por relacionados con (i) carboneros en la CGSM y la Isla Salamanca; (ii) Almejeros de la CGSM; (iii) daño a la flora y fauna de la CGSM; (iv) explotación ilícita de yacimientos mineros y otro materiales y (v) contaminación ambiental por plomo.

□ Librado y practicado órdenes a la policía judicial encaminadas a evidenciar la materialidad de las conductas y determinar los responsables de las mismas.

□ Adelantar trámites que se encuentran en indagación preliminar y otros en el trámite del proceso penal (no especifica cuáles).

□ A su juicio, no existen, salvo aquellos actos de investigación que se encuentran en curso.

Corporación Autónoma Regional de Magdalena

Administra, gestiona y controla dentro del Departamento del Magdalena con excepción al área urbana del Distrito de Santa Marta y del área de Parques Nacionales Naturales, el medio ambiente, los recursos naturales renovables y desarrollo sostenible.

Ejecuta las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables.

Da aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre la disposición administración, manejo, aprovechamiento del ambiente y recursos naturales.

Otorga licencias, permisos, concesiones y autorizaciones ambientales dentro del departamento conformes al Decreto 1076 de 2015 y Decreto 2811 de 1974.

Funciones del art. 31 de la Ley 99 de 1993.

Apoyar al Minambiente en la elaboración de la zonificación ambiental y Plan de Manejo Ambiental de la CGSM como humedal Ramsar.

Generar investigación a través de convenios con Invemar sobre el manejo de la CGSM.

Emitir concepto técnico sobre la elaboración y actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial de cada municipio.

Ley 28 de 1988

Ley 99 de 1993

Ley 388 de 1997

Ley 1333 de 2009

Decreto 1076 de 2015

□ Implementación del Programa Integral de Recuperación Ambiental de la CGSM que se viene desarrollando desde el año 2006 y que se financia con los recursos de la sobretasa ambiental al peaje.

□ Recuperación, conservación y mantenimiento dragado en los caños principales que alimentan la CGSM. Esto se está ejecutando a través del Contrato de Obra No. 01 del 6 de julio de 2006. En el 2016, se logró el dragado de 149.464 m<sup>3</sup> en los caños de Aguas Negras y Renegado.

□ Monitoreo de las condiciones ambientales y los cambios estructurales y funcionales de las comunidades vegetales y de los recursos pesqueros durante la rehabilitación de la CGSM. Los resultados de 19 años de monitoreo del componente de vegetación demuestran cómo el proceso de recuperación del sistema ha sido gradual y está condicionado por los cambios de salinidad, inducidos por cambios climáticos y el mantenimiento de obras hidráulicas realizadas por CGSM.

□ Obras de recuperación y mantenimiento de caños principales y secundarios de la CGSM. Debido al aumento de la sobretasa del 5% al 8% se amplió la proyección de los caños a intervenir con un nuevo programa de recuperación hasta el año 2030. Se realizó un contrato de obra pública No. 093 de 2014 e interventoría para la recuperación y mantenimiento de caños principales y secundarios del complejo de la CGSM, el cual tiene una duración desde el 16 de enero de 2015 hasta el 16 de enero de 2030.

□ Construir a partir del caño la Mata un canal circunscrito hasta la ciénaga Mendegua para

llevar agua dulce hasta la ciénaga Auyama.

□ Gestión de proyectos para la recuperación ambiental de la CGSM. Dentro de las gestiones se realizaron las siguientes: (i) Corpamag presentó el proyecto de recuperación hidráulica del Caño Clarín Viejo, como aporte a la restauración del ecosistema de bosque de manglar del parque Isla Salamanca con el fin de mejorar las condiciones ambientales del bosque y recuperar la sección hidráulica del caño Clarín Viejo, así como restaurar la dinámica entre el río Magdalena a través del Caño Clarín Viejo con la CGSM. (ii) Corpamag realizó la gestión del proyecto recuperación de la capacidad hidráulica del río Frio como estrategia para la mitigación del riesgo de inundación en el municipio de la Zona Bananera. Durante el 2015 se realizó la recuperación hidráulica de 16 kilómetros del río. Para ello se realizó un contrato de obra pública e interventoría No. 171 de 2016. (iii) Corpamag realizó la gestión de proyecto para la recuperación de la sección hidráulica en el sector noroeste de la CGSM para aumentar el ingreso de agua dulce a la CGSM. Para ello se realizó otro contrato de obra pública No. 206 de 2016, el cual está pendiente de firma de inicio. (iv) Corpamag gestionó y ejecutó el proyecto de recuperación hidráulica de los caños tributarios de la CGSM-Caño Clarín. La importancia de este proyecto es que el Caño Clarín aporta el 12.27% del agua dulce de la CGSM. (v) Finalmente, Corpamag gestionó y ejecutó el proyecto de recuperación hidráulica de los caños del complejo deltaíco estuarino del río Magdalena para la recuperación hidráulica de los caños Aguas Negras (dragado de 111.251 m<sup>3</sup>) y Renegado (dragado de 659.300m<sup>3</sup>).

□ Apoyo a la implementación de procesos productivos para disminuir la presión ambiental sobre el sistema lagunar. A través del proyecto “implementación de una granja piloto acuícola y piscícola para la transferencia de tecnología y conocimiento a pescadores de la CGSM, se beneficiaron 480 familias de 13 asociaciones pesqueras de los municipios de Pueblo Viejo, Sitio Nuevo, Remolino, El Retén y Ciénaga. Dentro de los beneficiados por este proyecto se encuentra la asociación a la que pertenece uno de los accionantes (Asoacuifume) y otra asociación de la que es representante legal el accionante (Asopropez).

□ Desarrollo del plan de trabajo con los municipios de Concordia, Cerro de San Antonio, Pedraza, Zapayán y Pedraza para mitigar el impacto de mortandad de peces.

□ Fortalecimiento a través de proyectos productivos amigables con el medio ambiente para

38 familias que habitan el sector de la vereda Caño Clarín.

□ Desarrollo de una iniciativa en Sitio Nuevo Palermo con mujeres cabeza de hogar para el desarrollo de la comercialización de residuos sólidos en el Municipio de zona Bananera.

□ Acompañamiento a Palafitos Nueva Venecia en lo relacionado con la parte organizacional con jóvenes para ideas de negocios planteadas por la comunidad.

□ Visita de acompañamiento a ASODEMUSA en el municipio de Remolino para la producción y comercialización de pollo tipo campesino.

□ Control y seguimiento ambiental en el territorio. En este ámbito se ha iniciado 15 procesos por captación ilegal y ocupación, construcción de cercas, obras sobre el caño, captación de recurso hídrico, entre otras conductas.

□ Apoyo a la atención de emergencias. En este marco se han adelantado las siguientes acciones: (i) elaboración de una propuesta de protocolo para la atención a la disposición adecuada e inmediata de peces muertos; (ii) jornales para actividades de limpieza de caños producto de mortandad de peces; (iii) suscripción de Convenios con el Cuerpo de Bomberos; (iv) seguimiento de los planes de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS) (salvo los municipios de Distrito de Santa Marta, Aracataca, Sabanas de San Angel, Remolino, Guamal, Zapayan, Santa Bárbara de Pinto, Pijiño del Carmen y Pedraza que no han presentado las actualizaciones de sus PGIRS; (vi) seguimiento a mataderos en los municipios pertenecientes a la CGSM.

□ En relación con la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio se celebró el convenio interadministrativo No. 024 de 2014 con el Fondo de Adaptación para desarrollar actividades de planificación y monitoreo del recurso hídrico que aporte a la problemática ambiental de la CGSM y se tengan los insumos para el ajuste del Plan de Manejo Ambiental.

□ Implementación de acciones de educación ambiental. En este marco se realizó: (i) la creación del Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental del Departamento de Magdalena.

□ Intervenir la suma de \$3.246.278.553 para obras de dragado y limpieza de malezas acuáticas en los caños de Aguas Negras, Renegado y Condazo.

□ Gestión del proyecto “Restauración ambiental de los caños El Burro y El Salado como aporte a la recuperación del ecosistema de la CGSM.

Municipio de Puebloviejo

No responde específicamente. Se refiere a la Constitución Política.

No responde específicamente.

□ Inspecciones oculares en conjunto con la policía ambiental y la personería municipal por quejas.

□ Suministrar a la población de agua potable y alimentos en el corregimiento de bocas de Aracataca en abril de 2016.

□ Denuncias a la Procuraduría y Fiscalía en abril de 2016.

□ Sesión de la Comisión de Ordenamiento Territorial realizada en Puebloviejo.

□ Capacitación a la comunidad de pescadores del corregimiento de Bocas de Aracataca (no se especifica fecha).

□ Adecuación del sistema de alcantarillado de corregimiento de bocas de Aracataca.

□ Dragado de caños y ríos.

□ Seguridad alimentaria y salud.

Cormagdalena

Aclaró que no es una autoridad ambiental, sino que su competencia está ligada a la recuperación de la navegación del río Magdalena, la actividad portuaria sobre el mismo, la adecuación y conservación de tierras y el aprovechamiento y preservación del ambiente y demás recursos naturales renovables del río Magdalena.

Ley 161 de 1994

Decreto 1640 de 2012.

Acuerdo 131 de 2007 (modificado por el Acuerdo 154 de 2007) y el Acuerdo 097 de 2003 de Cormagdalena.

☐ Cofinanciado obras de protección de orillas y saneamiento de municipios de la CGSM. Sin embargo, aclara que no puede indicarse que Cormagdalena haya adelantado actividades dentro del marco de sus funciones para atender la problemática ambiental, pues no tiene competencia para ello.

☐ No aplica.

Municipio del Retén

La ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Ley 99 de 1993.

☐ Implementado acompañamiento policivo y de socialización y verificación del cumplimiento del uso razonable del agua en tiempo de verano para garantizar el 30% del volumen de aguade ingreso a la ciénaga.

☐ No dicen nada.

Municipio de Salamina

Manifiestan que no tienen competencia geográfica de la CGSM.

N/A

☐ N/A

☐ N/A

Municipio de Pivijay

No mencionan.

Ley 99 de 1993

- ☐ Clarificación, saneamiento, delimitación de bienes de uso público.
- ☐ Restitución física de bienes según resultados de saneamiento predial.
- ☐ Identificación de territorios de comunidades negras.
- ☐ Presencia efectiva de la fuerza pública en la zona.

Municipio de Ciénaga

Determinar los usos y ocupación del suelo, el área de la CGSM dentro del municipio en su plan de ordenamiento territorial.

No menciona.

- ☐ Elaboración del POT 2001.
- ☐ Realizar contratación para el ajuste del POT.
- ☐ Hacer parte del Comité Interinstitucional de la ecorregión CGSM.
- ☐ Promover acciones y actividades que preserven las áreas ecológicas y biológicas de las áreas de la CGSM en su jurisdicción.
- ☐ Realización de estudios para la construcción de los sistemas de agua residuales del corregimiento de sevellano.
- ☐ Ajuste y revisión del POD.
- ☐ Convertir el sistema de aguas residuales convencionales por una planta compacta.
- ☐ Reconvertir la pesca hacia la acuicultura.



- ☐ Evitar contaminación de basura y residuales.
- ☐ Limpieza manual de caños.
- ☐ Reglamentar y prohibir los desvíos de agua de la CGSM.
- ☐ Retiro de obras de infraestructura ilegal en fuentes hídricas.

Municipio del Piñón

Prevenir daño medio ambiental.

No menciona.

- ☐ Limpieza del Caño Schiler mediante Contrato No. 027 de 2017.

- ☐ No menciona.

Municipio de Zapayán

Aclaró que no tiene competencia respecto de la problemática ambiental de la CGSM.

No menciona.

- ☐ N/A

- ☐ N/A

Municipio de Cerro de San Antonio

Aclara que no tiene competencia directa sobre la problemática ambiental de la CGSM por cuanto el complejo lagunar no está en el área de su jurisdicción.

- ☐ Actividades de dragado del caño Cerro de San Antonio que interconecta la Ciénaga de Cerro de San Antonio con el Río Magdalena. Aclara que la Ciénaga de San Antonio alimenta por la parte baja al ecosistema.



## Invemar

Dar apoyo científico y técnico al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de las funciones.

Realizar investigación básica y aplicada de los recursos naturales renovables, el medio ambiente y los ecosistemas costeros y oceánicos con énfasis en la investigación de aquellos sistemas con mayor diversidad y productividad como lagunas costeras, manglares, praderas de fanerógamas, arrecifes rocosos y coralinos, zonas de sugerencia y fondos sedimentarios.

Emitir conceptos técnicos sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos.

Colaborar con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con sus pautas y directrices, en la promoción, creación y coordinación de una red de centros de investigación marina, en la que participen las entidades que desarrollen actividades de investigación en los litorales y los mares colombianos, propendiendo por el aprovechamiento racional de la capacidad científica de que dispone el país en ese campo.

Cumplir con los objetivos que se establezcan para el Sistema de Investigación Ambiental en el área de su competencia.

Decreto 1076 de 2015.

□ Monitoreo de las condiciones ambientales y los cambios estructurales y funcionales de las comunidades vegetales y de los recursos pesqueros durante la rehabilitación de la CGSM.

- Evaluación de impacto social y bioeconómico de una pesquería artesanal multiflota.
- Valoración integral de los principales bienes y servicios ecosistémicos provistos por el ecosistema manglar en la CGSM.
- Impacto económico de los cambios en la calidad ambiental de la CGSM.
- Fortalecimiento al monitoreo de la calidad del agua del ecosistema.
- Monitoreo con sensores HOB0 de salinidad, oxígeno disuelto y temperatura en Nueva Venecia.
- Evaluación de las condiciones ambientales del complejo lagunar CGSM en el marco del plan de acción para la atención de la calamidad pública.
- Evaluación de variables fisicoquímicas en el sector Pajarales, CGSM.
- Diagnóstico de respuesta del ecosistema a la intervención de los caños La Caleta, del Tambor, Bristol y Covado.
- Levantamiento batimétrico del espejo de agua principal.
- Monitoreo hídrico de los principales tributarios de la CGSM.
- Formulación de la propuesta de investigación “Estudio integral de la CGSM”.
- Emisión de conceptos técnicos.
- Conceptos técnicos anuales sobre la evaluación de recursos pesquero claves y medidas de manejo a nivel nacional.
- Otros.

Comité Interinstitucional para la Ecorregión de la CGSM (vía el Departamento de Magdalena)

Recibir información por parte de los miembros del comité sobre casos que ameriten un tratamiento conjunto por sus implicaciones ambientales.

Revisar y coordinar acciones de seguimiento ambiental, socioeconómico, territorial, de situación comunitaria y de gestión institucional del territorio ecorregional.

Realizar pronunciamientos como Comité sobre las acciones que se acuerden ejecutar.

Promover y apoyar la investigación científica, los estudios de ingeniería, consultoría y el monitoreo necesarios para un mejor conocimiento de las dinámicas ambientales, ecológicas, sociales, culturales y económicas en la ecorregión que permitan una mejor toma de decisiones, de planificación y de intervención.

Coordinar acciones interinstitucionales conjuntas de acuerdo con las competencias particulares de cada entidad para hacer más efectiva la intervención de las entidades del Estado.

Apoyar y gestionar proyectos de intervención ambiental, social, sociocultural y socioeconómica que contribuyan a la sostenibilidad ambiental de la ecorregión.

Solicitar o emitir concepto técnico sobre proyectos de infraestructura y equipamientos sociales, productivos, de transporte, logística, agua potable, saneamiento básico, gestión de residuos sólidos y de cualquier otra naturaleza.

Gestionar políticas, recursos, proyectos y medidas en favor de la ecorregión.

- Denuncias respecto de obras con maquinaria pesada en predios que afectaban los caños.
- Coordinación de sobrevuelos para identificar zonas afectadas por denuncias de posibles delitos ambientales y ubicar otras posibles zonas afectadas.
- Acompañamiento al Comité Departamental de Gestión de Riesgo durante 2015 y 2016.
- Seguimiento a los reportes de Parques Nacionales Naturales en cuanto al estado ambiental y ecológico de la CGSM.
- Concertación con Corpamag para priorizar y agilizar inversiones en limpieza de caños.
- Inclusión de los pueblos palafitos del municipio de Sitio Nuevo en el programa departamental de Nutrición es la Vía.
- Promoción de construcción de una Agenda Estratégica para la CGSM que incluya acciones de corto, mediano y largo plazo en la intervención de la recuperación ambiental.
- Coordinar la programación de las acciones iniciales de presencia de autoridades de Policía.
- Coordinar aporte de información cartográfica de predios por parte de IGAC a Incoder, Corpamag y a la Superintendencia de Notariado y Registro.
- Definir acciones conducentes a iniciar el proceso de deslinde de bienes de uso público por parte de Incoder (en su momento).
- Informarse con fuentes municipales y de autoridades ambientales acerca de la problemática de desastres por incendios forestales.
- Realización de mesas de trabajo entre entidades para protocolo de atención a mortandad de peces.
- Seguimiento de las acciones puntuales de entidades miembros del Comité en relación con la CGSM.
- Coordinar con el Minambiente la relación entre el Comité creado por el Minambiente (Resolución 1300 de 2016) y el Comité de Coordinación Interinstitucional creado por el

Departamento de Magdalena (Decreto 297 de 2015).

#### Anexo 4

(Respuestas del Departamento de Magdalena como consolidar de la información del Comité de Coordinación Interinstitucional para la Ecorregión de la CGSM )

Entidad

Actividad

Producto

Compromiso

Costos

Invemar

Monitoreo de las condiciones ambientales y los cambios estructurales y funcionales de las comunidades vegetales y de los recursos pesqueros durante la rehabilitación

Informe técnico anual.

N/A

N/A

Invemar

Fortalecimiento al monitoreo de la calidad del agua, del ecosistema de manglar y de los

recursos pesqueros de la CGSM.

Informe técnico anual.

Mantener el monitoreo hasta 2030.

N/A

Invemar

En el marco de la calamidad pública declarada para la ecorregión CGSM en 2016, se fortalecieron otras actividades y proyectos relacionados con el componente hidrosedimentológico.

Informe técnico.

Continuidad del desarrollo del componente hidrosedimentológico sujeto a consecución de nuevos recursos.

\$5.378.038.591

Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag)

Reestablecer la conectividad y la capacidad hidráulica e hidrológica de agua dulce.

Ejecución del contrato de obra No. 01 del 6 de julio de 2006 mediante el dragado de 3.543.333 m3 en los caños Clarín Nuevo, El Torno, Almendro, Alimentador, Aguas Negras y Renegado (durante 15 años contados desde el 2006).

\$13.176.717.419,923

Corpamag

Reestablecer la conectividad y la capacidad hidráulica e hidrológica de agua dulce.

Recuperación de la capacidad hidráulica de caños principales y secundarios de la CGSM.

Ejecución del contrato de obra No. 093 de 2014 (durante 15 años contados desde el 2015) y

con el que se intervendrán 32 caños.

\$7.995.111.131

Corpamag

Reestablecer la conectividad y la capacidad hidráulica e hidrológica de agua dulce.

Aporte a la reestructuración del ecosistema de bosque de manglar del Parque Isla Salamanca.

Recuperación hidráulica del caño Clarin Viejo como aporte a la restauración del ecosistema de bosque de manglar.

\$5.397.488.474

Corpamag

Reestablecer la conectividad y la capacidad hidráulica e hidrológica de agua dulce.

Recuperación de la sección hidráulica de cuerpos de agua que alimentan el sector noroeste de la CGSM.

Ejecución del proyecto “Restauración ambiental del sector noroeste de la CGSM, a través de la recuperación de la sección hidráulica de los cuerpos de agua que la alimentan.”

\$21.513.698.728

Corpamag

Reestablecer la conectividad y la capacidad hidráulica e hidrológica de agua dulce.

Recuperación hidráulica de río Frío para el aumento del aporte de agua hacia la CGSM.

Ejecución del proyecto “Recuperación de la capacidad hidráulica del río Frío”.

\$10.860.609.408.



Corpamag

Reestablecer la conectividad y la capacidad hidráulica e hidrológica de agua dulce.

Fortalecimiento del monitoreo de calidad de aguas mediante medición periódica de variables físico-químicas.

Suscripción de convenio de asociación No. 131 de 2016 Corpamag e Invemar.

\$250.000.000

Corpamag

Reestablecer la conectividad y la capacidad hidráulica e hidrológica de agua dulce.

Evaluación de ganancia manglar, calidad de agua y recursos pesqueros.

Suscripción del convenio con Invemar No. 16 de 2006 para el monitoreo de las condiciones ambientales.

\$288.156.595

Corpamag

Desarrollo de actividades de prevención, control y vigilancia por parte de las autoridades ambientales.

Gestión de procesos sancionatorios.

Realización de procesos sancionatorios administrativos por infracciones ambientales.

N/A

Desarrollo de actividades de prevención, control y vigilancia por parte de las autoridades ambientales.

Seguimiento a los PGIRS, PSMV y mataderos.

Seguimiento a los PGIRS, PSMV y mataderos de los municipios pertenecientes a la ecorregión CGSM.

N/A

Corpamag

Apoyo a la atención de emergencias ambientales.

Regulación de corrientes hídricas que drenan hacia la CGSM.

Elaboración de propuesta de protocolo para la atención a la disposición adecuada e inmediata de peces muertos.

\$6.300.000

Corpamag

Apoyo a la atención de emergencias ambientales.

N/A

Suscripción convenios con el cuerpo de bomberos de Ciénaga, Sitionuevo y Zona Bananera.

\$90.000.000

Corpamag

Formalización del Plan de Manejo Sitio Ramsar.

Apoyo a la consolidación de insumos para el posterior ajuste y actualización del plan de manejo del sitio Ramsar.

Ejecución de convenio interadministrativo No. 526 de 2016

\$508.322.000

Corpamag

Formulación del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA) del Complejo Lagunar CGSM

N/A

Formulación del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas (actualmente en fase de diagnóstico).

\$2.203.869.002

Corpamag

Conformación de Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental

N/A

Asesoría técnica para la conformación de los Comités a 11 municipios.

N/A

Corpamag

Conformación de Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental

N/A

Creación del Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental para el Departamento de Magdalena.

N/A

Corpamag

Apoyo a la formulación de proyectos ambientales escolares y proyectos ciudadanos de educación ambiental

N/A

Suscripción del convenio para “formar a miembros de la comunidad educativos de 3 instituciones y actores sociales” para disminuir los impactos socio-ambientales.

\$230.000.000

Corpamag

Implementación de proyectos productivos sostenibles con enfoque de negocios verdes para disminuir la presión ambiental.

N/A

Implementación de proyectos sostenibles.

\$2.572.687.499

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Revisión y ajustes del POT.

POT revisado y actualizado.

Incluir un capítulo especial sobre la CGSM

\$629.000.000

Proyecto de Restauración Integral de las Ciénagas y Playones que hace parte del Programa de Desarrollo Sostenible.

Áreas restauradas.

Incluir el proyecto dentro del plan de ejecución y metas de POT

\$500.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Proyecto de reforestación de playones municipales.

Playones reforestados.

Incluir el proyecto en el POT.

\$7.500.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Limpieza manual de caños.

Caños y canales con cauce normal y limpio.

Realizar trabajos de limpieza de caños antes de temporada de lluvias.

N/A

Alcaldía de Municipio de Ciénaga

Reglamentar el uso de agua de excedente que llega a la CGSM.

Reglamentación.

Formular y adoptar reglamentación

\$30.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Retiro de obras de infraestructura ilegal en fuentes hídricas

Fuentes hídricas sin obstrucciones.

Control y seguimiento del retiro de obras ilegales.

\$30.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Educación ambiental

Capacitación, sensibilización y talleres.

Realizar las campañas educativas.

\$180.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Prohibir la utilización de la CGSM para la ampliación de la frontera agrícola.

Fuentes hídricas sin obstrucciones.

Control y seguimiento del retiro de obras ilegales.

\$30.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Capacitación sobre el manejo de adaptabilidad al cambio climático.

Capacitaciones realizadas.

Gestionar recursos

\$300.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Proyecto de flora y fauna de playones de la CGSM

Diseño de corredores biológicos playones.

Gestionar recursos.

\$250.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Desarrollo de proyectos hortofrutícola de ciclo corto para cambio de actividades.

Proyectos productivos

Financiar la consultoría y ejecución de proyecto.

\$500.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Diseño y montaje de proyectos de avicultura, porcicultura y caprinos en la región.

Proyectos productivos.

Financiar la consultoría y ejecución del proyecto.

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Optimización y reconvención del sistema de tratamiento de aguas residuales urbanas.

Planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR).

Gestionar junto con la empresa operadora la implementación de PTAR

\$25.000.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Localización y monitoreo de puntos de descarga de aguas residuales

Puntos identificados.

Identificar y monitorear los puntos de descarga de aguas residuales en la CGSM.

\$450.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Incrementar en 30 sistemas de tratamientos de aguas residuales.

Sistemas individuales de tratamiento de aguas residuales.

Financiar y ejecutar el proyecto.

\$450.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Actualización del plan de saneamiento y manejo de vertimientos (PSMV)

PSMV actualizado.

Proyecto contratado en espera de entrega por parte de la empresa operadora.

\$14.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Implementación de comparendo ambiental

Control de residuos sólidos

Acuerdo 012 de 2010 se crea comparendo ambiental, y en 2017 se inicia la implementación.

\$\$200.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Recolección de residuos sólidos en zonas de difícil acceso libre de residuos sólidos.

Zonas de difícil acceso libres de residuos sólidos.

\$120.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Beneficiar a comunidades dispersas con la construcción de baterías sanitarias.



Construcción de baterías sanitarias.

Financiar y ejecución de proyecto.

\$800.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Cierre del matadero municipal.

Matadero cerrado.

Actividad cerrada por malas condiciones sanitarias.

N/A

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Actualización del plan integral de gestión de residuos sólidos (PGIRS)

PGIRS actualizado.

PGIRS aprobado y actualizado.

\$147.000.000

Alcaldía del Municipio de Ciénaga

Caracterización de pescadores de la CGSM en jurisdicción del municipio.

Pescadores caracterizados.

Realizar la caracterización para proyectos productivos.

\$30.000.000

Alcaldía del Municipio de Pivijay

Conservación de especies florísticas regionales.

Campaña de reforestación

Aunar esfuerzos con Corpamag para realizar viveros para proteger el ecosistema.

N/A

Alcaldía del Municipio de Pivijay

Capacitación de jóvenes sobre gestión ambiental.

Capacitación.

Socializar en los diferentes institutos educativos la importancia de la conservación de la CGSM.

N/A

Alcaldía del Municipio de Pivijay

Cumplimiento del PGIRS y construcción de unidades sanitarias en familias vulnerables.

Construcción.

Caracterización de las familias existentes que no cuentan con el servicio.

N/A

Alcaldía del Municipio de Pivijay

Suministro de artes de pesca como atarrayas, canoas y equipos.

N/A

Fortalecer a las asociaciones de pescadores del municipio.

N/A

Alcaldía del Municipio de Sitionuevo

Suministro de kit de alimentos, artículos de aseo y canecas.

Entrega de 850 kit de alimentos.

N/A

\$45.050.000

Alcaldía del Municipio de Sitionuevo

Transporte de agua potable.

Se suministró agua potable por 52 días.

N/A

Alcaldía del Municipio de Sitionuevo

Recolección de residuos sólidos en las comunidades palafitas ubicadas en el Complejo Lagunar de la CGSM.

Recolectar 10 toneladas por mes.

N/A

\$72.000.000

Gobernación del Magdalena

Proyecto de mejoramiento de la Vía Palermo – Sitionuevo – Remolino – Guaimaro. Dentro del alcance del proyecto se debe construir y mejorar las estructuras hidráulicas para garantizar el flujo del río Magdalena a la CGSM.

Mejoras en la dinámica fluvial mediante la construcción de un 70 box culvert.

N/A

Obras de drenaje: \$11.182.000.000.

Gobernación del Magdalena

Vía Ciénaga – Barranquilla. En la concesión se han realizado actividades como el mantenimiento de los box coulvert y alcantarillas.

Mejoras en la dinámica fluvial.

N/A

N/A

Gobernación del Magdalena

Caracterización fisio-química y de la dinámica del comportamiento de la CGSM.

Inventario faunístico y florístico.

Desarrollar proyectos específicos in situ en la CGSM.

N/A

Gobernación del Magdalena

Determinación de la problemática ambiental. Medidas de mitigación y compensación.

Planes de acción de prevención y protección.

N/A

N/A

Gobernación del Magdalena

Capacitación en acuicultura.

N/A

Desarrollar proyectos específicos.

N/A

Gobernación del Magdalena

Atención a los problemas de saneamiento básicos y agua potable:

Optimización y ampliación del sistema de acueducto de Pivijay.

Construcción del sistema de alcantarillado del municipio de Concordia.

Optimización y ampliación del sistema de acueducto del municipio de Cerro de San Antonio y en el municipio de la Zona Bananera.

Ampliación del sistema de alcantarillado del municipio de Fundación.

Construcción del sistema de alcantarillado sanitario del corregimiento de Guáimaro.

Construcción del sistema de alcantarillado sanitario del Municipio de Sitionuevo.

Terminación de la optimización y ampliación de los sistemas de acueducto en los municipios de Ciénaga y Pueblo Viejo.

Optimización y ampliación del sistema de acueducto y construcción del sistema de

alcantarillado del municipio del Retén.

N/A

\$89.268.000

Gobernación del Magdalena

El Plan Departamental de Agua inició con la empresa holandesa Brabant Water en febrero de 2016 la reformulación del proyecto de acueducto de los pueblos palafitos como Trojas de Cataca, Buenavista y Nueva Venecia. En este año se están haciendo los diseños.

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA T-596/17

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS-Se debió conceder por cuanto sí existía afectación sobre derechos fundamentales, para la cual no hay otro medio de defensa judicial más eficaz que la acción de tutela (Salvamento de voto)

Es claro que se encuentran comprometidos los derechos al mínimo vital, a la dignidad humana, al trabajo, a la libertad de elección de oficio, a la alimentación y al agua de los actores y de sus familias. Ellos fueron claros al argumentar que la contaminación del agua y la mortandad de peces, les impedían desarrollar su oficio como pescadores artesanales, acceder al agua potable, a la alimentación y a los recursos mínimos para subsistir, forma en la que están afectados por el estado del ecosistema de la CGSM. Claramente no buscan la protección del ambiente como un fin en sí mismo considerado, sino como un medio para materializar sus derechos fundamentales.

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS-Si bien la sentencia se concentró en el derecho al ambiente sano, las consideraciones son incompletas y la orientación del análisis es incongruente con los planteamientos de la demanda (Salvamento de voto)

En lo que concierne al ambiente sano, la perspectiva desde la que se analizó este asunto constitucional en la sentencia de la que me aparto, no corresponde estrictamente a la cuestión que propusieron los demandantes, pues se concentró en una faceta distinta a pesar de que la acción de tutela promovía un problema jurídico diferente. Ello no implica que desde ya pudiese decirse que debía adoptarse la visión de los demandantes, pero si que descartar una afectación ius fundamental implicaba un análisis más riguroso de los planteamientos del escrito de tutela, que fueron desconocidos por la decisión de la que disiento.

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS-No se analizó ni advirtió la posible existencia de sujetos de especial protección, cuando era necesario hacerlo (Salvamento de voto)

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS-La improcedencia se soporta en argumentos contradictorios sobre deficiencias probatorias (Salvamento de voto)

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS-El asunto implicaba una solución estructural y no es reprochable que los actores solicitaran estas medidas (Salvamento de voto)

La estructuralidad del caso no tiene ninguna relación con el tipo de derechos que están en controversia. Creo que la sentencia genera una confusión conceptual entre los casos difíciles que requieren medidas estructurales y los casos que debaten el compromiso de derechos colectivos, cuando son distintos y cuando en ningún caso se oponen a la protección de los derechos fundamentales.

Referencia: Expediente T-6.042.811

Acción de tutela instaurada por Edgardo Julio Camargo Suárez y Andrés Camilo Suárez Moreno contra el Ministerio del Medio Ambiente y otros.

Magistrado ponente:



Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento las razones por las que me aparto de la Sentencia T-596 de 2017 aprobada por la Sala Tercera de Revisión, el 25 de septiembre de 2017.

1. 1. La Sentencia T-596 de 2017 fue proferida con ocasión de la solicitud de amparo de los derechos a un ambiente sano (en su dimensión objetiva y no colectiva), al mínimo vital, a la dignidad humana, al trabajo, a la libertad de elección de oficio, a la alimentación y al agua de Edgardo Julio Camargo Suárez y Andrés Camilo Suárez Moreno.

Ellos viven en dos de los tres pueblos palafitos de la ecoregión de la Ciénaga Grande de Santa Marta (en adelante, CGSM), donde se asientan junto con sus núcleos familiares. Allí los actores se dedican a la pesca artesanal y a actividades comerciales relacionadas con aquella, de las que derivan el sustento para solventar sus gastos y obtienen su propio alimento.

La pesca artesanal –conforme lo alegaron los accionantes– depende de la estabilidad ecológica de la CGSM, un humedal RAMSAR afectado por la disminución del flujo de agua dulce y, a causa de ello, actualmente hipersalinizado; por efecto de lo expuesto, al momento de presentar la acción de tutela, tan solo en lo que iba del año 2017, se contaban diez mortandades de peces en la zona. Ello ha forzado a la población pesquera a emigrar, al punto en que permanece en riesgo de “desplazamiento por hambre”.

La crisis en la región es de tal magnitud que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible les solicitó a las autoridades locales declarar la calamidad pública.

La disminución de los flujos de agua en la CGSM, se debe a dos circunstancias: (i) a la falta de manejo y dragado efectivo de los caños y canales que la conectan con el Río Magdalena, pese a la existencia de contratos administrativos con ese objeto; y (ii) al aprovechamiento excesivo de los ríos que descienden de la Sierra Nevada de Santa Marta para fines privados (cultivos de arroz, palma y banano, construcción de diques y ganadería). Todo esto, incide en el estado del ecosistema, y como consecuencia de ello en el oficio y la vida cotidiana de los accionantes, pues las condiciones en que se encuentra la CGSM implica la falta no solo de una fuente de ingreso, sino del alimento y el agua potable.

Finalmente, los actores sostuvieron que los pueblos palafitos en la región tienen una cobertura de servicios públicos (energía eléctrica, alcantarillado y agua potable) que es precaria. No existe servicio de acueducto ni de saneamiento básico, de modo que deben comprar el agua o tomarla directamente de los ríos que descienden de la Sierra.

2. En sede de revisión, además, se constató que Edgardo Camargo no es pescador artesanal, pero se dedica a la comercialización del pescado y es representante legal de la Asociación de Productores del pescado de Nueva Venecia que tiene piscinas para el cultivo de peces. Depende de la pesca, aunque no tenga el permiso de la AUNAP y su carné como pescador está en trámite. Informó que devenga cerca de \$600.000 mensuales pero sus ingresos no son fijos y dependen de la cantidad de pescado que recolecte y, en esa medida, del estado del agua en la CGSM. El acceso al agua, según lo manifestó el actor, es limitado y el líquido proviene de los caños cercanos, sin ser potable. Compran el agua y en ocasiones consumen agua-lluvia.

Andrés Suárez, por su parte, fue enfático en sostener que no solo debe tenerse en cuenta su situación sino la de los demás pescadores de la zona y sus familias. Es pescador artesanal y devenga menos de un salario mínimo, no tiene hijos pero tiene a cargo a su hermana. Tiene 3 carnés que lo identifican como pescador (del ICA, AUNAP e INCODER) pero no tiene medios electrónicos o económicos para enviarlos a la Secretaría de esta Corporación.

3. Los señores Camargo y Suárez reclamaron la protección constitucional sobre la base de que la situación no los afecta a ellos en forma exclusiva, pues el desconocimiento del deber de preservación del ecosistema de la CGSM, con las consecuencias que acarrea para su vida diaria, compromete a los demás miembros de la comunidad de la que hacen parte.

Para restituir sus garantías ius fundamentales los actores, como pescadores artesanales, le solicitaron al juez ordenar el diseño de un plan para superar la situación ambiental de la CGSM, que contemple (i) el mantenimiento y dragado de los caños y la restauración de las cuencas de los ríos; (ii) un estudio sobre los usos del suelo de la CGSM, para establecer si se encuentra conforme a la normativa ambiental; (iii) la adopción de planes de ordenamiento territorial para garantizar la conservación del ecosistema; (iv) la elaboración de un plan de suministro de servicios públicos en la zona; (v) el diseño de un plan de ordenamiento pesquero para garantizar la pesca sostenible; (vi) la realización de capacitaciones de alternativas de producción para los habitantes de la región; y, (vii) la materialización de acciones de preservación de las áreas protegidas por la Convención RAMSAR y el Convenio de Diversidad Biológica -UNESCO-. Con todo, la pretensión de los accionantes se enfilaba, no a la búsqueda de la realización del derecho al ambiente sano, sino a recobrar el equilibrio de la CGSM y, por esa vía, a restablecer sus derechos fundamentales.

Los accionantes informaron que, debido a la problemática de la CGSM, el 6 de febrero de 2012, Laura Esther Murgas Saurith interpuso una acción popular contra CORPAMAG. El Tribunal Administrativo de Magdalena falló a su favor, pero el Consejo de Estado declaró la nulidad de lo actuado y remitió el proceso nuevamente al Tribunal que falló a favor de la accionante. La sentencia fue apelada y el proceso se encuentra en la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, pendiente de decisión.

4. El juez de primera instancia declaró improcedente la acción de tutela porque no es el

mecanismo judicial idóneo para proteger derechos colectivos.

Los accionantes impugnaron esa determinación y sostuvieron que la acción es procedente por el compromiso de derechos fundamentales, para cuya protección la acción popular no es un medio idóneo y, aun cuando cursa ya una de estas acciones en el Consejo de Estado, es preciso tener en cuenta que (i) la misma se concentra tan solo en uno de los caños (Aguas Negras) de la zona, (ii) no se ha superado la situación colectiva y (iii) sus intereses particulares siguen afectados.

La Procuraduría intervino para solicitar la protección de los derechos de los accionantes, y adujo que la acción popular no es el mecanismo idóneo para atender sus reclamos. Llamó la atención sobre el hecho de que los habitantes de la región están en un alto nivel de vulnerabilidad, dada la pobreza y marginalidad que allí se presenta.

5. En segunda instancia, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión de la primera, por las mismas razones expuestas en ella.

6. En sede de revisión los accionantes y algunos de los intervinientes solicitaron (i) una audiencia pública y (ii) una inspección judicial. La Sala, en la sentencia de la que me aparto, las consideró innecesarias en la medida en que tenía suficiente material probatorio para proveer.

7. En la Sentencia T-596 de 2017, la posición mayoritaria de la Sala Tercera de Revisión concluyó que el amparo es improcedente porque los accionantes no acreditaron una afectación a sus derechos fundamentales. Según esta postura, los promotores del amparo debieron acudir a la acción popular como mecanismo principal para la defensa de sus

intereses y los de la comunidad a la que representan, pues son de naturaleza estrictamente colectiva y los interesados “no acreditaron de manera suficiente por qué razón la acción popular no era idónea”, por lo que esta acción de tutela no es subsidiaria.

8. En esta oportunidad, me aparto de la posición mayoritaria de la Sala. Considero que del análisis del expediente sí se puede deducir una afectación individualizable a los derechos fundamentales de los accionantes y sus familias, para cuya defensa la acción popular no es un medio judicial idóneo y, menos aún, efectivo.

Paso a explicar mi postura, mediante la exposición de siete razones que me llevan a apartarme del sentido de esta decisión.

Primera razón: Sí existe afectación sobre derechos fundamentales, para la cual no hay otro medio de defensa judicial más eficaz que la acción de tutela.

9. El argumento que llevó a declarar improcedente la acción de tutela en este asunto es que no se demostró la afectación real de los derechos fundamentales que reivindican los accionantes. Según la sentencia, tampoco se acreditó que las órdenes persiguieran la protección de derechos individuales y no colectivos, pues los accionantes solicitaron medidas estructurales que, según la sentencia, se concentraban en la protección de intereses de la comunidad de la que hacen parte.

10. Desde mi perspectiva, en este asunto sí se advierten afectaciones típicamente ius fundamentales y, por consiguiente, verdaderos derechos subjetivos individuales que, si bien tienen relación con la faceta colectiva del derecho a un ambiente sano, no por ello dejan de serlo.

En mi criterio es claro que se encuentran comprometidos los derechos al mínimo vital, a la dignidad humana, al trabajo, a la libertad de elección de oficio, a la alimentación y al agua de los actores y de sus familias. Ellos fueron claros al argumentar que la contaminación del agua y la mortandad de peces, les impedían desarrollar su oficio como pescadores artesanales, acceder al agua potable, a la alimentación y a los recursos mínimos para subsistir, forma en la que están afectados por el estado del ecosistema de la CGSM. Claramente no buscan la protección del ambiente como un fin en sí mismo considerado, sino como un medio para materializar sus derechos fundamentales.

Los informes de las autoridades administrativas, los conceptos académicos y las intervenciones de organizaciones dedicadas a la protección del medio ambiente, respaldan su posición y sus argumentos. Los criterios recogidos no solo señalaron la crisis del ecosistema, sino que además alertaron sobre las implicaciones que aquella tiene en la vida de los habitantes, entre los cuales se encuentran los accionantes.

Al respecto es importante recordar que el informe del Ministerio de Ambiente, aportado con la demanda, destaca y revela mediante material fotográfico la contaminación de la zona, entre otros, por la acumulación de materia orgánica descompuesta y el desecamiento del humedal, situaciones que implican un riesgo inminente para la salud humana, según dicho criterio oficial. En el mismo sentido, por ejemplo, el concepto de la investigadora Vilardy apunta a la estrecha relación entre el ecosistema y la vida de los habitantes de los pueblos palafitos de la CGSM. Para ella, allí la pesca es un oficio tradicional que la contaminación impide desarrollar; además, la falta de alimento, agua y la imposibilidad para llevar una vida salubre y saludable, se traduce en un alto riesgo social en el que -considera- se encuentran los pobladores de la región.

11. En un contexto de tales proporciones, a mi juicio, el juez constitucional tenía elementos para deducir una afectación a la dignidad humana y varios derechos fundamentales de quienes interpusieron la acción de tutela. Ello no solo en virtud de los conceptos recaudados,

sino además del hecho de que los actores (i) son pescadores y por causa de la hipersalinización de la ciénaga no pueden desempeñar su oficio, obtener un ingreso e, incluso, su propio alimento a través de él; y (ii) junto con sus familias (en las que al menos existe un menor de edad) habitan los pueblos palafitos, lo que supone además que son personas que tejen su vida cotidiana en un ambiente rodeado por el agua contaminada de la CGSM.

El que los accionantes habiten la zona y hagan parte de dos de los pueblos palafitos de la CGSM, con una tradición de más de 200 años de actividad pesquera de pequeña escala, no es un dato menor desde el punto de vista de sus derechos fundamentales. Ello significa que viven en construcciones rudimentarias bordeadas por el agua de la CGSM, a través de la cual se desplazan y en la que han creado sus modos de vida. Así, la contaminación de la CGSM tiene un efecto particular sobre su cotidianidad y sobre el ejercicio diario de sus garantías constitucionales. La contaminación del agua no tiene las mismas implicaciones para quienes habitan un medio terrestre, en donde si bien pueden apreciarse efectos adversos, no son tan inmediatos y contundentes como en estos espacios en los que el agua juega un papel central en la vida diaria.

En esas condiciones particulares de los dos accionantes, la falta de compromiso de las autoridades estatales con la CGSM, no solo representa dificultades para gozar de un ambiente sano por parte de la comunidad que la habita, sino que se convierte en un obstáculo para que los señores Camargo y Suárez desplieguen su actividad y vivan en condiciones dignas.

12. Además de ello, durante el trámite constitucional pudo establecerse que los habitantes de los pueblos palafitos de la CGSM no cuentan con servicios públicos. No disponen de acueducto, de modo que su acceso al agua es limitado y, en esas condiciones, deben buscar el fluido hídrico en forma directa y sin consideración de la calidad del mismo. El problema del ecosistema redunda en la falta de agua potable y en la necesidad de recoger líquidos de

caños y ríos cercanos, sin tratamiento, lo que implica que los actores y sus familias están expuestos continuamente a agentes contaminantes, con el correspondiente riesgo para su estado de salud.

Los actores también manifiestan que su alimento lo encontraban directamente de la pesca, que no solo les es útil como actividad económica de la que obtienen ingresos, sino que es fuente directa de su alimento y el de sus familias. Sin posibilidad de pesca, quedan desprovistos de esta fuente de subsistencia.

13. Todo ello genera en mí una convicción sobre la existencia de una afectación ius fundamental, pese a que la misma está ligada a las condiciones medio ambientales que rodean a los actores.

Esta Corporación ha sido clara al momento de distinguir entre los derechos colectivos y los fundamentales. Al respecto ha sostenido que los primeros atañen al “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”, pues “pertenecen a todos y cada uno de los individuos” sin que sea posible dividirlos entre ellos. Entretanto, una afectación a los derechos fundamentales es “subjetiva o individual del demandante”.

Visto el asunto desde este enfoque, para mí es claro que las afectaciones alegadas por los demandantes tienen como causa una situación de interés colectivo, que deriva en afectaciones particulares e individualizables sobre cada uno de los demandantes, que debían protegerse mediante la acción de tutela y no únicamente por medio de la acción popular.

Segunda razón: El enfoque del estudio del caso no responde a los reclamos de los



demandantes

14. La posición mayoritaria de la Sala declaró improcedente esta acción al concentrarse en el análisis del asunto desde el punto de vista del derecho al medio ambiente, y al abordarlo únicamente en su faceta colectiva. Dejó de lado que el reclamo de los accionantes no solo versaba sobre este derecho, sino que además de él planteaba afectaciones sobre otros, cuya fundamentalidad es indiscutible de conformidad con la jurisprudencia de la Corte.

Estoy en desacuerdo con el enfoque empleado para el examen de este asunto. En mi opinión, la Sala perdió de vista la integralidad del escrito de tutela y la totalidad de las alegaciones de los actores. Al haber solicitado la protección al medio ambiente, aunque ellos lo hayan hecho también en relación con otros tantos derechos, la Sala se apresuró a la conclusión de la improcedencia de la tutela, sin analizarla respecto de todas las garantías constitucionales sobre las que se denunció una presunta vulneración.

15. Aunado a lo anterior, si bien la sentencia se concentró en el derecho al ambiente sano, las consideraciones en relación con él son, además, incompletas y la orientación del análisis es incongruente con los planteamientos de la demanda.

Los accionantes, en forma expresa, reivindicaron el derecho al ambiente sano, pero en su faceta ius fundamental. Así lo presentaron en un apartado de la demanda dedicado a identificar la afectación de cada uno de los derechos sobre los que reclamaron protección. Fueron enfáticos en afirmar que la solicitud de amparo se fundaba, más que en su faceta colectiva, en la fundamental y así lo resaltaron. Pero, sin atender a este argumento, la mayoría de la Sala concluyó que buscaban la protección de un derecho colectivo.

Respecto de este asunto puntual, cabe recordar que la Sala Plena de esta Corporación, le ha dado al ambiente sano una triple connotación. Se trata de un “principio que irradia todo el

orden jurídico (...) [; de] un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección”. Por lo tanto, los planteamientos de los actores estaban fundados en la jurisprudencia y delimitaban el debate que la Sala eludió.

En esa medida, en lo que concierne al ambiente sano, la perspectiva desde la que se analizó este asunto constitucional en la sentencia de la que me aparto, no corresponde estrictamente a la cuestión que propusieron los demandantes, pues se concentró en una faceta distinta a pesar de que la acción de tutela promovía un problema jurídico diferente. Ello no implica que desde ya pudiese decirse que debía adoptarse la visión de los demandantes, pero sí que descartar una afectación ius fundamental implicaba un análisis más riguroso de los planteamientos del escrito de tutela, que fueron desconocidos por la decisión de la que disiento.

Tercera razón: La sentencia no analizó ni advirtió la posible existencia de sujetos de especial protección, cuando era necesario hacerlo

16. A mi juicio la conclusión sobre la improcedencia de la acción, en la práctica, desatiende los lineamientos jurisprudenciales en los que dice soportarse. Conforme la postura mayoritaria de la Sala, uno de los criterios por emplear para definir la procedencia de la acción de tutela cuando hay controversia en relación con la existencia de una afectación colectiva o ius fundamental, es la presencia de sujetos de especial protección constitucional involucrados en el asunto.

17. La conclusión a la que llega la sentencia, según la cual en este caso no hay ningún sujeto de especial protección constitucional involucrado, desde mi perspectiva, es insostenible por dos razones.

17.1. La primera es que los antecedentes y las pruebas recaudadas en sede de revisión dan cuenta de que uno de los accionantes tiene a su cargo a un menor de edad y devenga un ingreso mensual inferior al salario mínimo.

Además, es clara la información proveniente de la Defensoría del Pueblo y de la Personería Municipal de Sitio Nuevo, entidades que destacaron la pobreza en la que están sumidos los pobladores de la zona. Ello sumado a la imposibilidad de remisión de pruebas documentales a esta corporación por no disponer de los recursos para ello, sugería una debilidad económica y social, que ameritaba una protección especial, traducida en un análisis flexible de procedencia de la acción de tutela.

17.2. La segunda es que no era posible llegar a una conclusión al respecto sin atender una cuestión planteada por algunos de los intervinientes en el proceso: ¿los pescadores artesanales que habitan en los pueblos palafitos de la CGSM pueden o no, y en qué medida, ser considerados sujetos de especial protección constitucional?

La línea jurisprudencial en relación con la procedencia de la acción de tutela, esbozada en esta decisión, conducía inevitablemente a discernir esa cuestión. Sin embargo, ello no se tuvo en cuenta para adoptar una determinación sobre el caso concreto, no en relación con el fondo de la cuestión, sino precisamente sobre la procedencia de esta acción de tutela. La conclusión sobre la inexistencia de un sujeto de especial protección, en ese sentido, fue apresurada y no encuentra sustento suficiente en las consideraciones expuestas.

Al respecto cabe destacar que la jurisprudencia ha establecido un mandato especial de protección en favor de la pesca artesanal, como una actividad económica y alimentaria. Específicamente en la CGSM la actividad pesquera es de suma importancia pues el Ministerio

de Ambiente, en su momento incluyó la zona en las listas RAMSAR, entre otras, debido a su “valor socioeconómico [que] está representado, por los recursos pesqueros y las actividades agropecuarias de las cuales dependen las poblaciones asentadas de la región”.

Aunado a lo anterior, dada la evolución del estado de la discusión sobre las similitudes y diferencias que existen entre las nociones de pescador y campesino, recogidas en el Proyecto de declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales de la Asamblea General de la ONU, hoy es posible entender que la pesca artesanal puede ser considerada como una actividad campesina, caso en el cual, de conformidad con la Sentencia C-077 de 2017, quienes la ejercen eventualmente podrían ser considerados como sujetos de especial protección constitucional.

Ahora bien, independientemente de la clasificación conceptual del pescador artesanal como un campesino, lo cierto es que esa misma sentencia consideró expresamente que el trabajador rural es sujeto de especial protección debido “a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales”. Reconoció que, como consecuencia de la noción constitucional del campo, considerado un “bien jurídico de especial protección”, sus trabajadores tienen “derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación”, de modo que su reconocimiento no puede estar condicionado por el medio (terrestre o acuífero) en el que se desempeña la persona.

Este caso, sin duda, era la oportunidad para pronunciarse al respecto y consolidar en la práctica las protecciones constitucionales reconocidas por esta Corporación. Era necesario explorar si los pescadores artesanales de la CGSM eran trabajadores rurales del municipio de

Sitio Nuevo y si, dada la relevancia de su actividad para la región y para la zona rural del mismo, podían ser asumidos como sujetos de especial protección constitucional.

17.3. En lugar de ello, la sentencia consideró sin mayor análisis que no había ningún sujeto de especial protección involucrado en este asunto concreto, de modo que rechazó la necesidad de hacer un análisis flexible de los requisitos de procedencia y, sin él, concluyó la falta del cumplimiento de los requisitos formales y declaró improcedente el amparo.

18. En suma, el juicio sobre la procedencia de la acción, conforme la jurisprudencia que se cita en la sentencia, hacía indispensable dejar en claro si la condición de pescador y/o habitante de un pueblo palafito, implica una especial condición de vulnerabilidad que habilite, a su vez, una especial protección constitucional, desde el punto de vista económico, social e incluso cultural, como lo plantean algunas intervenciones.

Metodológicamente, solo una vez definido eso, era viable aplicar las reglas jurisprudenciales reconocidas, porque si la sentencia destaca que la procedencia de la acción de tutela está condicionada, en alguna medida, a la existencia de sujetos de especial protección constitucional involucrados, antes de efectuar el análisis de procedencia de la acción, era imprescindible resolver esta cuestión.

De ese modo, para mí, la decisión se sustenta en una premisa que no se motiva y que se adopta desprevenidamente, sin considerar los hechos del caso y los interrogantes que surgieron del diálogo entre las partes y los terceros intervinientes.

Cuarta razón: La improcedencia se soporta en argumentos contradictorios sobre deficiencias probatorias

19. Los accionantes solicitaron como medio de prueba la inspección judicial con el fin de demostrar los supuestos de hecho en los que sustentan sus denuncias y sus pretensiones. Sin embargo, se consideró que “en el expediente reposan pruebas relevantes y pertinentes”, de modo que no era necesario su decreto; se asumió que el acervo probatorio recaudado era suficiente.

No obstante lo anterior, la decisión sobre la improcedencia de la acción se adoptó, en parte, porque los accionantes no lograron demostrar en forma contundente la afectación a sus derechos. Tal afirmación es problemática por cuanto fueron los mismos accionantes quienes solicitaron como medio de prueba la inspección judicial y quienes, no pudieron actuar para aportar otros medios probatorios distintos durante el trámite de revisión, dada su condición socioeconómica.

20. La inspección judicial, a mi modo de ver, pudo nutrir el debate en este caso concreto. Permitía establecer la condición de los accionantes y su relación con el estado de la ecorregión, entre otras porque en sede de revisión ellos manifestaron no disponer de medios económicos y tecnológicos para probarlo. Además era útil si se asume, como lo hizo la posición mayoritaria de la Sala, que este era un caso que tenía una complejidad probatoria particular.

21. Sobre este aspecto, la sentencia destaca que la improcedencia de la acción de tutela deviene también de la complejidad probatoria que implica definir este asunto.

Cabe destacar dos cosas: la primera, si el debate probatorio es complejo no se entiende cómo se llegó a la conclusión de que no era necesaria la inspección judicial; y la segunda, no se dan argumentos que den cuenta de tal complejidad, simplemente así se asume y se

concluye con base en el alto margen probatorio del juez popular, en contraste con el de tutela, que parecería estar desprovisto de facultades probatorias tan amplias como aquel, sin que ello sea así.

No se explica en qué consiste la complejidad probatoria y, a partir de los argumentos de la sentencia sobre este punto particular, la acción de tutela queda vaciada, en tanto se asume que es un mecanismo que solo podría resolver casos sencillos, cuando su objeto solo está delimitado por la naturaleza de los derechos que puede proteger: ius fundamentales.

Para mí no es suficiente explicar que la complejidad probatoria de un asunto releve al juez constitucional de emplear las facultades que tiene para discernir la veracidad de los hechos. Por el contrario, en oportunidades en las que por ejemplo se trata de proteger derechos fundamentales de sujetos de especial protección o de población vulnerable, el juez debe conducir el proceso a la utilización de mayores recursos para efecto de construir un concepto claro sobre el caso y la situación a la que se enfrenta, y asegurar el acceso efectivo a la administración de justicia de los accionantes.

22. De ese modo las afirmaciones sobre el acervo probatorio se tornan contradictorias entre sí y hacen cuestionable el hecho de que el juez no haya hecho uso de las facultades probatorias que le asisten para aproximarse a la situación.

Por un lado, se estimó suficiente la prueba sobre la condición particular de los accionantes y con base en este argumento se desestimó la solicitud de inspección judicial. Pero al mismo tiempo se planteó que la improcedencia deviene de la ausencia de prueba sobre la afectación de los derechos de los interesados, aun cuando fueron ellos quienes, por un lado, manifestaron su falta de recursos para probar y, por el otro, pidieron la inspección judicial, que se negó en revisión.

23. Finalmente, la decisión de la improcedencia se apoya en que los actores no argumentaron por qué la acción popular no es el medio idóneo para lograr la protección de sus derechos. No obstante lo anterior, consideró que ellos si lo hicieron. Lo plantearon en el escrito de tutela y en el de impugnación, en el que además se concentraron en señalar que los tiempos para su definición son excesivos y que en nada aporta al amparo de sus propios derechos fundamentales, por no estar orientada para ese fin. Los actores aseguran que la acción popular que cursa actualmente, sobre uno de los caños de la región se interpuso en 2012 y a la fecha no ha servido para proteger los derechos, luego concluyen que, además de no ser idónea, no es efectiva.

Por lo tanto, para mí este argumento genera una contradicción contundente entre lo manifestado por los accionantes y lo valorado por la Sala, no porque haya diversas interpretaciones de un mismo punto, sino porque se hizo caso omiso a sus argumentos y se les dio otro alcance.

Quinta razón: El análisis sobre las pretensiones en los casos en que convergen afectaciones a derechos fundamentales y colectivos, incrementa las cargas para los actores y desconoce el carácter público de la acción de tutela

24. La posición mayoritaria de la Sala planteó que cada vez que se advierta una posible convergencia entre afectaciones colectivas y ius fundamentales, según los planteamientos de la sentencia SU-1116 de 2001, el juez de tutela ha de analizar: (i) la conexidad; (ii) la legitimación, (iii) la prueba sobre la amenaza o la vulneración, y (iv) los efectos de la orden judicial.

En relación con este último elemento, los efectos de la orden judicial, la sentencia de la que me aparto afirma que estos deben orientarse a la protección de derechos fundamentales y



no a intereses colectivos. Si bien se trata de una restricción a la potestad del juez de tutela para adoptar remedios al tratar de conjurar una situación de desconocimiento de derechos fundamentales, la posición mayoritaria de la Sala consideró que debe traducirse en un límite para la presentación de las pretensiones por parte de los accionantes.

Se argumentó que las pretensiones no pueden desnaturalizar la acción, de modo que los accionantes deben abstenerse de buscar a través de la tutela medidas generales y estructurales, para desviar el objeto de protección del amparo. Ello necesariamente implica una exigencia a los actores que no deben soportar, pues ellos pueden hacer las peticiones que estimen conveniente hacer, desde su conocimiento y aproximación a los hechos y a los derechos. Sus pretensiones no invalidan la petición de amparo. Es deber del juez enfocar las solicitudes y resolver el caso de conformidad con la naturaleza propia de la acción de tutela.

25. Esta conclusión, implica el traslado de los deberes del juez constitucional (definir el alcance de los derechos con base en los hechos y limitar los efectos de la orden por emitir) a la parte accionante, bajo el argumento de que “Tratándose de una restricción a las facultades del juez de tutela, cabe al mismo tiempo sostener que es un límite a las pretensiones de los accionantes. En esa dirección, no pueden estos últimos, sin desnaturalizarla, acudir a la acción de tutela para promover la adopción de medidas generales y estructurales dirigidas fundamentalmente a la protección de derechos colectivos, sin interponer previamente la acción popular dispuesta para tal efecto por el ordenamiento constitucional”.

Respetuosamente me aparto de esta conclusión porque asumirlo así, implica esperar del actor un conocimiento especializado que no es requisito para el ejercicio de la acción de tutela. Se transforma la acción de tutela en un medio judicial que debe activarse, en la práctica, por profesionales del derecho, en contravía de lo dispuesto por el constituyente, de

la eficacia de los derechos fundamentales y en detrimento del derecho a la administración de justicia.

Sexta razón: Este asunto implica una solución estructural y no es reprochable que los actores solicitaran medidas de este tipo

26. En este asunto se presentan elementos propios de los casos en los que se requieren medidas estructurales en tanto: (i) la causa es la desarticulación institucional para enfrentar la problemática que genera la lesión masiva y generalizada de los derechos de los habitantes de los pueblos palafitos y pesqueros de la CGSM; (ii) las respuestas institucionales revelan la ausencia de compromisos puntuales y la falta de certeza sobre las competencias particulares de las distintas entidades; (iii) uno de los factores que limitan la respuesta institucional es la falta de recursos suficientes; (iv) la dimensión objetiva de los derechos fundamentales está comprometida, por la indefinición de responsabilidades institucionales.

Todo ello desemboca en una vulneración de derechos fundamentales masiva (de los habitantes de pueblos palafitos que ejercen la pesca artesanal y que se encuentran en una condición socioeconómica apremiante) y generalizada (en tanto se presenta en toda la región afectada), que se ha mantenido en el tiempo, cuando menos desde el último quinquenio del siglo pasado y que no tiene respuestas efectivas hasta el momento.

27. Los accionantes lo reconocieron así y lejos de solicitar remedios para responder a intereses colectivos, comprendieron que la satisfacción de sus derechos fundamentales no puede materializarse mediante órdenes simples, pues está mediada por factores que trascienden una orden puntual dirigida a una entidad específica e individualmente considerada. Identificaron la causa de la afectación a sus intereses particulares en las condiciones de la CGSM y, para resolver la situación, solicitaron órdenes dirigidas a asegurar el flujo de agua dulce y salada.

28. Sin embargo, la sentencia sostiene que “buscan solucionar los problemas estructurales ambientales, es decir, proteger el derecho colectivo al medio ambiente de todos los habitantes de la CGSM para lo cual la Constitución dispone como medio de protección judicial principal la acción popular”. Al respecto, me permito hacer las siguientes precisiones:

28.1. La estructuralidad del caso no implica la improcedencia de la acción de tutela, pues no es cierto que en los casos difíciles por la complejidad de los elementos que conducen a la vulneración de derechos, se debatan intereses netamente colectivos y que, por lo tanto, los asuntos de este tipo deban ser tramitados mediante la acción popular. No es cierto que la naturaleza de la acción popular sea la de resolver casos estructurales. Su objeto se enmarca en los derechos colectivos, sin tener en cuenta si hay masividad y generalidad en las afectaciones.

28.2. Correlativamente, tampoco es cierto que los casos estructurales no puedan debatirse mediante la acción de tutela. Al respecto basta recordar que la Corte, a través de sus distintas salas de revisión, ha declarado varios estados de cosas inconstitucionales que no son más que casos estructurales de afectación a derechos fundamentales. Ejemplo de ello son las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, en materia penitenciaria y carcelaria.

La estructuralidad del caso no tiene ninguna relación con el tipo de derechos que están en controversia. Creo que la sentencia genera una confusión conceptual entre los casos difíciles que requieren medidas estructurales y los casos que debaten el compromiso de derechos colectivos, cuando son distintos y cuando en ningún caso se oponen a la protección de los derechos fundamentales.

Séptima razón: Los argumentos en relación con la legitimación por pasiva, comprometen el

orden constitucional vigente

29. En el análisis sobre la capacidad del Consorcio Ciénaga Grande, la Unión Temporal Río Frío y la empresa Servicio de Dragados y Construcciones S.A. para comparecer al proceso como parte demandada, la sentencia adujo que (i) “la Sala no encuentra que se configure” alguno de los supuestos en los que la acción de tutela procede contra particulares, sin motivar esa conclusión; y (ii) como quiera que dichas empresas están encargadas de la “recuperación y conservación de los caños” a través de un contrato, toda vez que su cumplimiento no puede ser objeto de debate en esta Corporación, el debate escapa al conocimiento de ella.

30. Sobre lo primero, el razonamiento de la mayoría de la Sala no se hizo explícito en la sentencia y en esa medida creo que faltó motivar la decisión, grave deficiencia si se tiene en cuenta que la motivación del fallo es uno de los derroteros de la actividad judicial en el marco del Estado de Social y Democrático de Derecho. La Sala perdió de vista que una cosa es que la acción proceda contra alguien y otra, completamente diferente, es que la persona demandada esté llamada a satisfacer las pretensiones del actor, por haber comprometido sus derechos, lo que corresponde a un análisis de fondo.

31. Respecto de la legitimación por pasiva de las personas de derecho privado que fueron demandadas, la sentencia destaca acertadamente que la tutela no es el mecanismo judicial diseñado para definir si los contratos que les fueron adjudicados a esas empresas han sido cumplidos o incumplidos, pero es importante destacar que la existencia de un contrato, por si misma, no descarta la intervención del juez constitucional. El objetivo de este último, si bien no es evaluar el cumplimiento del contrato, su existencia no impide que el juez de tutela se pronuncie sobre si se han, o no, afectado los derechos fundamentales, al margen del cumplimiento. La sentencia así concebida, lleva implícita una regla que desconoce y limita la competencia del juez constitucional, sin razón.

La simple existencia de un contrato de cualquier naturaleza no puede limitar la competencia del juez constitucional para examinar una situación determinada y no tiene la potestad de excluir a un demandado por legitimación por pasiva. Asumirlo así sería desconocer que la Constitución, como norma de normas y cúspide del sistema de fuentes colombiano, irradia incluso las relaciones contractuales entre particulares. Así las cosas, aunque exista un contrato, el análisis constitucional puede cobijarlo. La conclusión contraria deriva de una mirada reduccionista del carácter normativo de la Constitución, de los contratos, de los derechos fundamentales, de las relaciones sociales y de la conexión entre ellos.

Claramente, el debate no era el cumplimiento de los contratos para el dragado de los caños de la CGSM, sino la efectividad de los mismos y su incidencia en la ecorregión, y por esa vía en el ejercicio de los derechos fundamentales de los accionantes.

Contrario a lo manifestado en la sentencia, conforme mi postura, el interés de las personas jurídicas de derecho privado demandadas saltaba a la vista, si se aprecian las acusaciones de los demandantes sobre la falta de información y de técnica para el dragado de los caños. Si se tiene en cuenta el conjunto de las pretensiones de los demandantes, las mismas involucraban el dragado y el mantenimiento de los caños del que depende en buena medida en intercambio hídrico en la zona, por lo que era imperiosa la participación de estas entidades en el trámite constitucional. Ya la conclusión sobre si hubo o no afectación a los derechos de los actores, debió ser producto de un análisis de fondo y no de la falta de legitimación por pasiva de dichas entidades.

32. Me preocupa la concepción según la cual la mera existencia de contratos en situaciones en las que se predica la afectación a las garantías constitucionales, al momento del análisis formal de procedencia, pueda excluir a sus suscriptores en aras de preservar la competencia

del juez ordinario. Esto no es un asunto menor si se considera que, en últimas, altera el sistema de fuentes del derecho en Colombia al ubicar el contrato, por encima de la Constitución y de la ley, con lo que los intereses contractuales privados, resultarían exonerados de un análisis constitucional de sus efectos sobre los derechos fundamentales. Ello a mi juicio constituye una interpretación constitucional que no es razonable.

33. Visto el asunto desde esta óptica y con fundamento en todo lo anteriormente expuesto me aparto de la decisión adoptada en el caso de la referencia mediante la Sentencia T-596 de 2017, bajo la convicción de que los razonamientos que llevaron a concluir que la acción de tutela era improcedente no son de recibo en el caso concreto y, por el contrario, la afectación de los derechos fundamentales de los accionantes estaba probada.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

