CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia:	**Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos**
Radicación:	**13-001-23-33-000-2017-00987-01**
Demandante:	**Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios**
Demandados:	**Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional – Dirección General Marítima "Dimar", Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial "COTECMAR", Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural y Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA Cartagena**
Tema:	**Los derechos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico en materia de protección del ecosistema marítimo. La ordenación y la gestión de las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y la regulación de los límites permisibles de vertimientos al ecosistema marino. Análisis de los sistemas de información sobre calidad del agua de la bahía de Cartagena: ICAMPFF, causas de la contaminación, efectos y medidas de manejo sugeridas para contrarrestar el daño. Entidades responsables del abordaje del problema de contaminación de la bahía de Cartagena por cuenta de las conductas omisivas asociadas al Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la "*Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena, complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta*", de la desarticulación interinstitucional y del insuficiente ejercicio de sus competencias en materia de análisis de información para la toma de decisiones, conservación de áreas marinas, control y vigilancia de permisos ambientales y marítimos, cumplimiento de deberes legales y garantía en la prestación del servicio de alcantarillado. El requisito de procedibilidad de que trata el artículo 144 del CPACA. El principio de congruencia y los parámetros jurisprudenciales exigidos para declarar un hecho superado respecto de la contaminación generada por vertimientos puntuales. Las facultades del juez popular en el restablecimiento de los derechos colectivos y la estrategia de articulación interinstitucional.**

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por la **Dirección General Marítima - DIMAR**, por el **Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias**, por el **Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA Cartagena**, por la **Agencia Nacional de Licencias Ambientales - ANLA** y por la **Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial - COTECMAR**,

en contra de la **sentencia de 1° de agosto de 2019**, proferida por la **Sala de Decisión No. 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar**[1].

I. SOLICITUD

1. En ejercicio de la acción popular[2], el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios demandó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, a la Dirección General Marítima - DIMAR, a la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial - COTECMAR, a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA CARTAGENA, con miras a obtener la protección de los derechos e intereses colectivos previstos en los literales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998[3].

2. Las siguientes fueron las pretensiones de la demanda:

> *«[…]* ***PRIMERA:*** *Que se declare que las Entidades Públicas demandadas son responsables de la vulneración de los derechos e intereses colectivos al: i) goce de un ambiente sano, ii) la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la protección de áreas de especial importancia ecológica, y la preservación y restauración del ambiente.*
>
> ***SEGUNDA:*** *Como consecuencia de lo anterior, se amparen y protejan los derechos colectivos señalados en los literales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.*
>
> ***TERCERA:*** *Ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedir en un término prudente y razonable la resolución mediante la cual fije los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas marinas, en los términos y para los efectos de los artículos 28 del Decreto 3930 de 2010, y 1° del Decreto 4728 de 2010 - compilados en el artículo 2.2.3.3.4.7 del decreto 1076 de 2016-*
>
> ***CUARTO:*** *Ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible participar en la cofinanciación de proyectos con otras autoridades ambientales y territoriales a fin de sanear las aguas de la Bahía de Cartagena, y de esta forma, reducir y mitigar el impacto de actividades contaminantes, o destructivas de ambiente y los recursos naturales de ese ecosistema.*
>
> ***QUINTO:*** *Ordenar a CARDIQUE que expida normas sobre calidad de los vertimientos a las aguas marinas, al amparo del artículo 29 del Decreto 3930 de 2010 - compilado en el artículo 2.2.3.3.4.8 del Decreto 1076 de 2015 -, que consagra a su favor la facultad para expedir este tipo de reglamentaciones de* ***rigor subsidiario a la norma de vertimiento****.*
>
> ***SEXTO:*** *Ordenar a CARDIQUE cumplir y hacer cumplir las normas de vertimiento que permita mejorar la calidad de agua que es descargada en la Bahía de Cartagena por las empresas del sector industrial, comercial y de los servicios. Para el efecto deberá: i) efectuar un control periódico a las actividades de las industrias para garantizar que las descargas efectuadas, cumplen con las normas de calidad del vertimiento, y II) requerir de forma inmediata a todas las empresas del sector industrial, comercial y de los servicios que hacen sus vertimientos a la Bahía de*

[1] Sentencia No. 15/2019.
[2] Folios 1 a 16. del expediente de la referencia. Demanda presentada el 27 de octubre de 2017.
[3] *"Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".*

Cartagena sin permiso de la Autoridad Ambiental, para que tramiten los correspondientes permisos (…)

SÉPTIMO: *Ordenar a CARDIQUE priorizar la inversión pública a la ejecución de proyectos obras y actividades en el canal del dique que garanticen la recuperación de los cuerpos de agua provenientes del río Magdalena, para evitar la sedimentación en la Bahía de Cartagena. Igualmente, ordenar que participe en la cofinanciación de proyectos con las demás autoridades ambientales y territoriales demandadas, a fin de reducir y mitigar el impacto de actividades contaminantes del ambiente y los recursos naturales en la Bahía de Cartagena, especialmente aquellas relacionadas para lograr el saneamiento de las aguas de la Bahía de Cartagena; órdenes que se deben cumplir dentro del término que prudencialmente señale esa Corporación Judicial.*

OCTAVO: *Ordenar a CARDIQUE que establezca medidas orientadas a la reducción de fuentes de contaminación en la Bahía de Cartagena que permitan su recuperación ambiental, así como implementar sistemas de monitoreo de calidad de aguas y de alertas tempranas en tiempo real en la Bahía de Cartagena.*

NOVENO: *Ordenar a la ANLA hacer seguimiento constante y permanente a las obligaciones impuestas en los actos administrativos que conceden las licencias ambientales, para proyectos que impliquen la ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías, proyectos de gran minería; así como, la ampliación de puertos marítimos de gran calado en el área de influencia de la Bahía de Cartagena.*

DÉCIMO: *Ordenar a la ANLA impartir celeridad al trámite de los procesos sancionatorios de carácter ambiental que adelanta contra empresas y personas naturales por: i) Realizar vertimientos sin contar con el correspondiente permiso o autorización, ii) Realizar vertimientos sin cumplir con la norma de vertimientos; y, iii) incumplir las obligaciones impuestas en las correspondientes licencias y planes de manejo ambiental.*

DÉCIMO PRIMERA: *Ordenar a la ANLA que participe en la cofinanciación de proyectos con las demás autoridades ambientales y territoriales demandadas, a fin de reducir y mitigar el impacto de las actividades contaminantes del ambiente y los recursos naturales en la Bahía de Cartagena, especialmente aquellas, relacionadas con el saneamiento de las aguas de la Bahía de Cartagena, dentro del término que prudencialmente esa Corporación Judicial disponga.*

DÉCIMA SEGUNDA: *Ordenar al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena que expida normas sobre calidad de los vertimientos a las aguas marinas, al amparo del artículo 29 del Decreto 3930 de 2010 - compilado en el artículo 2.2.3.3.4.8 del Decreto 1076 de 2015 -, que consagra a su favor la facultad para expedir este tipo de reglamentaciones de* ***rigor subsidiario a la norma de vertimiento****, con sujeción a la reglamentación que expida para el efecto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

DÉCIMO TERCERA: *Ordenar al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena para que requiera a la Alcaldía de Cartagena, para que implemente un Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos "PSMV", a través de programas para el manejo adecuado, disposición final y sistemas de tratamiento de las aguas residuales y vertimientos generados por el área de influencia determinado por el Centro Histórico, Getsemaní y San Diego con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales que son descargadas a las aguas marinas, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con sujeción al Decreto 1076 de 2015.*

DÉCIMO CUARTA: *Ordenar al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena hacer seguimiento y control constante a la calidad de los vertimientos que se originan*

en la zona urbana de Cartagena, y en caso de incumplimiento, se inicie con carácter prioritario los correspondientes procesos sancionatorios de carácter ambiental.

DÉCIMO QUINTA: *Ordenar al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena que participe en la cofinanciación de proyectos con las demás autoridades ambientales y territoriales a fin de reducir y mitigar el impacto de actividades contaminantes del ambiente y los recursos naturales en la Bahía de Cartagena, especialmente aquellas, relacionadas con el saneamiento de las aguas de la Bahía de Cartagena, dentro del término que prudencialmente esa Corporación Judicial disponga.*

DÉCIMO SEXTA*: Ordenar a la Alcaldía Distrital de Cartagena que en lo sucesivo imponga las medidas preventivas de suspensión inmediata de actividades respecto de todas aquellas actividades que generen grave afectación ambiental a la Bahía de Cartagena, y dar traslado de las mismas a la Autoridad Ambiental competente, de conformidad con los artículos 96 y 97 de la Ley 1801 de 2016, y 17 de la Ley 1333 de 2009.*

DÉCIMO SÉPTIMA: *Ordenar a la Alcaldía Distrital de Cartagena que (sic) que participe en la cofinanciación de proyectos con las demás autoridades ambientales demandadas a fin de reducir y mitigar el impacto de actividades contaminantes del ambiente y de los recursos naturales en la Bahía de Cartagena, especialmente aquellas, relacionadas con el saneamiento de las aguas de la Bahía de Cartagena, dentro del término que prudencialmente esa Corporación Judicial disponga.*

DÉCIMA OCTAVA: *Ordenar a la Alcaldía Distrital de Cartagena elaborar un Inventario de emisiones y vertimientos realizados a la Bahía de Cartagena, con su correspondiente caracterización cuantitativa y cualitativa, y hacer seguimiento constante a los mismos.*

DÉCIMA NOVENA: *Ordenar a la Dirección General Marítima que adelante e inspeccione de forma regular y continua, las embarcaciones y artefactos navales ante posibles riesgos de derrame de hidrocarburos en el área de influencia de la Bahía de Cartagena, de conformidad con el numeral 5° del artículo 5° del Decreto 2324 de 1984, especialmente aquellos cuya actividad consiste en el cargue, transferencia, descargue y entrega de hidrocarburos y sus derivados; así como también, ordenar que realice controles para que los buques no realicen vertimientos de combustibles, lubricantes, solventes, aceites, gasolina y diésel, cuando se encuentren en puerto.*

VIGÉSIMA: *Ordenar a la Dirección General Marítima que adelante con prioridad las investigaciones y los procesos administrativos sancionatorios por accidentes o siniestros marítimos, especialmente aquellos en los cuales se haya generado contaminación marina, o se haya generado un riesgo grave de contaminación marina.*

VIGÉSIMA PRIMERA: *Ordenar a COTECMAR que (sic) construya y ponga en marcha una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas - PTARD que le permita cumplir 100% con las normas de calidad de vertimiento (sic) vertimientos, así como también adoptar las medidas ambientales para mitigar, reducir y compensar los daños ambientalmente causados con su actividad.*

VIGÉSIMA SEGUNDA: *Ordenar a las Entidades demandadas efectuar monitoreo y control constante a las actividades de vertimientos que realizan las empresas a la Bahía de Cartagena, de cuyo resultado deberán rendir informes trimestrales a esa Corporación Judicial. Lo anterior con el fin de impedir que incorporen a las corrientes receptoras sus vertimientos sin previo tratamiento.*

VIGÉSIMA TERCERA: *En caso que las empresas del sector industrial, comercial y de los servicios no cumplan con las normas sobre calidad de vertimientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como las que expidan las autoridades ambientales competentes en esa jurisdicción al amparo del principio de rigor subsidiario, se ordene a la ANLA, CARDIQUE y a la EPA CARTAGENA que impongan la reubicación de aquellas empresas, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 del Decreto 3930 de 2010, compilado en el artículo 2.2.3.3.4.12 del*

Decreto Único Reglamentario del sector ambiente 1076 de 2015, conforme a la cual, cuando quiera que no puedan por otro medio garantizar la adecuada disposición de sus vertimientos, deberán reubicar sus instalaciones[4].

VIGÉSIMA CUARTA: *De acuerdo con la facultad amplia que tiene el juez de los derechos colectivos, respetuosamente solicito impartir otras órdenes que a juicio de esa Corporación Judicial considere necesarias para la protección de los derechos e intereses cuya protección se invoca en este proceso […]»[5].*

3. El demandante fundamentó sus pretensiones en el daño ambiental causado al ecosistema de la Bahía de Cartagena por la descarga permanente de vertimientos y sustancias contaminantes. Daño que atribuyó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por no haber proferido el marco regulatorio de los límites permisibles de vertimientos en aguas marinas, ni haber desarrollado una política pública de descontaminación de ese ecosistema. También reprochó el actuar del ANLA, CARDIQUE y EPA en tanto no han verificado el cumplimiento de las licencias y permisos autorizados y tampoco aplicaron el principio de rigor subsidiario. Y, por último, cuestionó el incumplimiento de las funciones de COTECMAR y de la DIMAR en la materia.

4. Los elementos fácticos que sustentan la demanda son los siguientes[6]:

4.1. La Bahía de Cartagena es el principal componente del sistema marino de la ciudad de Cartagena de Indias, el cual comprende una superficie de plano de agua de 82 km^2 y una profundidad promedio de 16 metros. Dicho ecosistema está conformado por dos bocas de acceso: Bocagrande y Bocachica, y colinda con el Canal del Dique en el sureste.

4.2. Actualmente, la bahía cuenta con más de 50 terminales marítimas en su zona franca, portuaria e industrial. Esas terminales y muelles son de carga para contenedores, carga general, de petróleo o de sus derivados, muelles para cruceros y buques pesqueros y astilleros, entre otros.

4.3. Producto del crecimiento económico del país y de los proyectos de expansión industrial y portuaria de la ciudad de Cartagena, ese ecosistema está gravemente contaminado. Las fuentes principales de contaminación son: *i)* las descargas de residuos de actividades industriales, marítima portuaria, agropecuarias y del turismo tradicional; *ii)* los vertimientos de residuos líquidos y sólidos y lixiviados provenientes de poblaciones de Cartagena; *iii)* el aporte de aguas del Canal del Dique con sobrecarga de sedimentos y partículas contaminantes, y, *iv)* la descarga de líquidos de buques comerciales.

4.4. De acuerdo con diversos estudios e informes técnicos, el actor popular sostuvo que las fuentes y la cantidad de contaminantes que recibe diariamente la Bahía de Cartagena tiende a incrementar, a punto de poner en grave peligro ese cuerpo de agua y la salud pública de los habitantes de la región, especialmente, de los bañistas de las playas de Cartagena.

---

[4] La Corte Constitucional en sentencia T-080 de 2015, consideró que en el evento que la operación DOW QUÍMICA no sea compatible y represente un riesgo para el ecosistema del manglar de la Bahía de Cartagena, pueda incluso ordenarse el traslado de su fábrica de insecticidas.
[5] Folios 1 a 3. Expediente de la referencia.
[6] Folios del 5 al 7 del expediente de la referencia.

4.5. Para corroborar tal afirmación, citó apartes del estudio de la Red de Calidad Ambiental Marina REDCAM de 2016[7], del concepto técnico Tipo "D" (CPT-CAM-022- agosto de 2016) de INVEMAR denominado "*Diagnóstico Ambiental de la Bahía de Cartagena Departamento de Bolívar*", del estudio de BASIC[8], de los informes que CARDIQUE y la Universidad de Cartagena rindieron a la Corte Constitucional dentro del trámite de la acción de tutela en el expediente T – 080 de 2015 y de la noticia de la Contraloría General de la República publicada en el boletín de prensa de junio de 2016[9].

5. Finalmente, informó que la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios presentó varios requerimientos a las entidades demandadas con el fin de conminar el abordaje de la problemática[10].

II. ACTUACIÓN PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

6. Mediante auto de 7 de noviembre de 2017[11], el Tribunal Administrativo de Bolívar admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondiente a las autoridades accionadas. De igual forma, ordenó notificar a la Defensoría del Pueblo y al agente del Ministerio Público, y requirió a los actores para que informaran a los miembros de la comunidad sobre la admisión de la demanda.

7. El Magistrado Sustanciador del proceso, mediante auto de 28 de junio de 2018[12], declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, debido a que no se concertó un proyecto de pacto de cumplimiento entre las partes interesadas. En dicha audiencia, igualmente, se decretó la práctica de pruebas y se fijó la fecha para su realización.

III. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

8. Mediante escrito de 11 de diciembre de 2017, la apoderada judicial del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** solicitó denegar las pretensiones respecto de esa entidad, por cuanto el ministerio ha cumplido con las funciones de control de la contaminación hídrica que le competen.

De igual forma, expuso que Minambiente, a través de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y de Recursos Acuáticos (DAMCRA), cuenta con el proyecto de resolución "*Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas marinas, y se dictan otras disposiciones*", el cual fue publicado entre el 22 diciembre de 2016 y el 20 de enero de 2017 en la página Web del Ministerio para garantizar su publicidad y participación.

---

[7] Cfr. Diagnóstico Red de Calidad Ambiental Marina REDCAM (Garcés — Ordóñez al 2016) citada en la Resolución 1798 de 2016 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
[8] Bahía de Cartagena Resumen para tomadores de decisión, consultada en la siguiente dirección electrónica http://www.basic-cartagena.org/boletines/BASIC%20Cartagena%20-%20Resumen%20Ejecutivo.pdf Su director es JUAN D. RESTREPO y el gerente del proyecto MARKO TOSIC.
[9] **Cfr.** hftD://www.contraloriaaen.gov.co/documents/20181/456146/lnforme+de+Gestion+2015+-+2016.pdf/2d1c12b2-9086-4d6e-9377-22d39180a2d0.
[10] Folio 16.
[11] Folio 23 del expediente de la referencia.
[12] Folios 530 a 533 del expediente de la referencia.

Señaló, además, que esa cartera ministerial ha formulado instrumentos técnicos y normativos tendientes a prevenir y controlar los vertimientos a las aguas marinas, los cuales son aplicables a todos los sectores productivos. Concretamente, el Decreto 1594 de 1984 y la estrategia de REDCAM.

A continuación, relacionó las principales acciones realizadas por el Ministerio durante la última década en materia de control de la contaminación hídrica marina, a saber: la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia (PNAOCl) y la Política Nacional para la Gestión Integral de Recurso Hídrico (PNGIRH) adoptada en el año 2010. Así como los lineamientos normativos sobre evaluación, monitoreo e información sobre las aguas marinas y costeras[13].

Precisó que el monitoreo y seguimiento del recurso hídrico es competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR, de las autoridades urbanas ambientales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de Parques Nacionales.

Finalmente, indicó que no está acreditado por parte del actor, el elemento fundamental que configura la responsabilidad extracontractual del Estado y, por lo tanto, debe concluirse que "*falta el nexo causal entre la falla del servicio y el daño*"[14].

9. La **Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique**[15] se opuso a las pretensiones de la demanda, por cuanto considera que dicha entidad no ha transgredido los derechos colectivos[16].

Indicó que, si bien hace parte del SINA y está encargada de la administración, control y vigilancia de los recursos naturales y del ambiente del sector en discusión, ha venido ejerciendo las acciones de vigilancia y control de la calidad del vertimiento proveniente de las empresas ubicadas en el sector industrial de Mamonal de Cartagena.

10. El apoderado judicial del **Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA**[17], mediante escrito de 29 de noviembre de 2017, se opuso a las pretensiones primera y décima segunda de la demanda, en tanto no le es atribuible la vulneración de los derechos colectivos y carece "*de legitimación (PARCIAL) por pasiva*"[18].

En síntesis, explicó que esa entidad participa en el proceso de reglamentación de la Unidad Ambiental Costera a la que pertenece la bahía, por lo que hace parte de la comisión conjunta. Sin embargo, las demás competencias sobre la protección del recurso marino le fueron encomendadas a CARDIQUE y a otras autoridades del orden nacional.

---

[13] Folio 386 del expediente de la referencia.
[14] Ibidem.
[15] Folio 81 a 105 del expediente de la referencia.
[16] Folio 81 del expediente de la referencia.
[17] Folios 66-71 del expediente de la referencia.
[18] Folios 67 a 69 del expediente de la referencia.

Aunado a ello, explicó que a la fecha no se ha expedido el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de esa Unidad Ambiental Costera – POMIUAC, razón por la que no era posible fijar el alcance de sus atribuciones legales.

11. El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del **Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias**, mediante escrito de 28 de noviembre de 2017, se opuso a la primera pretensión de la demanda, por cuanto ese ente territorial "*no es responsable de la presunta vulneración de los derechos colectivos invocados en la ley 472*"[19].

De igual forma, señaló que tampoco comparte la pretensión décimo segunda, en la medida en que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a CARDIQUE adelantar tales acciones. Frente a las demás pretensiones indicó que no se oponía.[20]

Adujo que el Distrito ha sido diligente frente a la problemática planteada por el actor popular, y que, si bien las pruebas anexas en el expediente demuestran que en la zona del Canal del Dique existe contaminación de los recursos hídricos de la Bahía de Cartagena, dicho ente territorial no tiene competencia para intervenir esa situación. Sin embargo, puso de presente que "*está en la disposición de identificar las actividades que permitan prevenir y mitigar los efectos contaminantes ambientales que se presenten en la Bahía de Cartagena*"[21].

12. Mediante oficio de 29 de noviembre de 2017, la apoderada judicial de la **Dirección General Marítima** manifestó que los derechos colectivos invocados en la demanda no han sido violados por esa autoridad y que, por el contrario, se ha esmerado en controlar las actividades ejecutadas en el Puerto de Cartagena.

Indicó que, a través de la expedición de resoluciones, circulares y demás disposiciones, junto con la designación de peritos expertos en prevención de la contaminación (quienes ejercen un acompañamiento eminentemente técnico al momento de realizar la maniobra de cargue o descargue de combustibles de una nave), se ha logrado controlar y prevenir eventuales derrames[22].

Finalmente, señaló que no es una autoridad de naturaleza ambiental, sino que es la entidad encargada de ejecutar las políticas de gobierno en temas marítimos, por lo que le corresponde regular, coordinar y controlar las actividades marítimas.

13. Por su parte, el apoderado judicial de la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales** se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por cuanto: ***i)*** no ha vulnerado ni amenazado ninguno de los derechos colectivos invocados por el actor; ***ii)*** el demandante no agotó del requisito de procedibilidad de que trata el inciso tercero del artículo 144 de la ley 1437 (CPACA); y ***iii)*** esa entidad ha ejercido sus competencias respecto de los 41 proyectos licenciados en el área de la bahía de Cartagena reportados en el SILA (Sistema de información de Licencias Ambientales).

---

[19] Folio 153 del expediente de la referencia.
[20] Ibidem.
[21] Ibidem.
[22] Folio 173 del expediente de la referencia.

14. Mediante escrito del 5 de diciembre de 2017, la **Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial** solicitó desestimar la pretensión vigésima primera de la demanda.

Resaltó que, sin un requerimiento de autoridad ambiental o decisión judicial "*ya se construyó y se está por poner en funcionamiento (la planta de tratamiento), por lo que respecto de esa pretensión afirmamos que es un hecho superado, en consecuencia COTECMAR no realiza actos atentatorios del medio ambiente y de los recursos naturales como de los recursos hídricos y por lo tanto no está vulnerando las normas sobre protección ambiental*"[23] (subrayas insertas en el texto), razón por la que se configura una carencia actual de objeto por hecho superado.

IV. LA SENTENCIA APELADA

15. Mediante **sentencia de 1° de agosto de 2019**, la **Sala de Decisión No. 001 de Tribunal Administrativo de Bolívar** concedió el amparo de los derechos colectivos cuya protección solicitó la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, luego de advertir que las entidades accionadas omitieron sus deberes constitucionales y legales de protección de la Bahía de Cartagena.

16. Respecto de las excepciones propuestas por los demandados, las cuales fueron "*falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la vulneración, indebido agotamiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso tercero del art 144 de la ley 1437 de 2011, buena fe exenta de culpa, carencia de objeto, ausencia de vulneración de derechos colectivos, insuficiencia probatoria y la de hecho superado***"**[24], pospuso su solución al momento de emitir la sentencia de fondo.

17. Al descender en el caso concreto, el Tribunal encontró que el daño de la bahía fue causado por los vertimientos provenientes del Canal del Dique y por aquellos generados por diversas actividades económicas, tales como el turismo, el transporte marítimo, las industrias química y alimenticia y las refinerías de petróleo.

18. De igual forma, consideró que esa contaminación afecta los recursos hidrobiológicos de la bahía, y "*también está poniendo en peligro la vida humana y la salud pública de los habitantes de la región, especialmente de los bañistas de las playas de Cartagena en razón a la presencia de desechos infecciosos y sustancias toxicas, que ante la posibilidad de que sean ingeridos, pueden provocar intoxicaciones, oclusiones intestinales e incluso la muerte"*.

19. Además, señaló que la empresa COTECMAR ha venido haciendo vertimientos durante muchos años a ese cuerpo de agua y tan solo, recientemente, implementó una planta de tratamiento de aguas residuales domésticas. De ahí que sus residuos líquidos se han depositado en la bahía y han ocasionado sedimentos contaminantes en el suelo marítimo.

20. Indica la providencia que las entidades encargadas del control ambiental del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias han tomado medidas de protección, tales como

[23] Folio 277 del expediente de la referencia.
[24] Ibidem.

el tratamiento de las aguas residuales, la elaboración y puesta en práctica de planes y proyectos dirigidos a ese objetivo. Sin embargo, "*no se pude dejar a un lado que esa contaminación viene de tiempo atrás y que no se ha recuperado lo ya contaminado, habida cuenta que, pese a que los vertimientos que hacen están dentro de los niveles de aceptación, estos se han venido acumulando, lo cual genera altos impactos ambientales marítimos y que pese a que se da la renovación natural, esta no es suficiente para contrarrestar los altos aportes de contamina*"[25].

21. En el mismo sentido, el *a quo* argumentó que "*las medidas que se han adoptado han disminuido los impactos degenerativos ambientales de la Bahía de Cartagena hacia futuro, a pesar del esfuerzo, no ha sido suficiente para frenar el impacto que ocasionan los vertimientos de residuos, por lo que hay que considerar necesario adoptar las medidas para restaurar, contrarrestar, mitigar y solucionar el impacto ambiental que han generado y generan los vertimientos".*

22. Así las cosas, resolvió lo siguiente:

> *"[…]* ***SEGUNDO: DECLÁRANSE*** *no probadas las excepciones propuestas por las accionadas;* ***DECLÁRANSE*** *vulnerados los derechos colectivos consagrados en los literales a) y c) del art. 4 de la ley 472 de 1998.*
>
> ***TERCERO: CONCEDER*** *la protección a los derechos colectivos invocados por el actor popular contemplados en los literales a) y c), a saber: -El goce de un ambiente sano, de conformidad con ¡o establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarías y La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente- del artículo 4 de la ley 472 de 1998, de conformidad con lo expuesto.*
>
> ***CUARTO: DECLÁRASE*** *que por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, el Ministerio de Ambiente, el Distrito de Cartagena, la DIMAR, el EPA, (sic) el ANLA, Cardique y Cotecmar, afectaron los derechos colectivos consagrados en los literales a) y c) del artículo 4o de la ley 472 de 1998.*
>
> ***QUINTO: ORDÉNASE****, al Ministerio de Ambiente, Distrito de Cartagena, DIMAR, EPA, CARDIQUE y ANLA, de manera coordinada que en el término de un (1) año siguiente a la notificación de este fallo y de acuerdo a sus competencias y funciones normativos, realicen, faciliten, impulsen, corroboren, elaboren, financien, ejecuten, finalicen y continúen, las gestiones, programas, estudios, proyectos y la política pública que sean necesarias para la vigilancia, control de los vertimientos de .aguas residuales, expediciones de las licencias ambientales y en la recuperación, conservación y renovación ambiental de la Bahía de Cartagena; revisando y verificando de forma precisa institucionalmente a las entidades, empresas, sociedades entre otras personas naturales o jurídicas, que no cumplan las normatividades ambiental y una vez identificadas, realizar lo que por ley corresponda (cierre, sanciones y demás), para evitar, mitigar y de prevenir las afectaciones ambientales en la Bahía de Cartagena y para que no se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a la pretensiones del demandante.*

[25] Folio 936 del expediente de la referencia.

Teniendo en cuenta que la naturaleza de la orden dada y su impacto, exige una planeación tanto técnica como presupuestal, se estima prudente otorgar el plazo anterior.

***SEXTO: CONDÉNESE** a COTECMAR**,** al pago de perjuicios ocasionados con el daño ecológico, liquídese de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la ley 472 de 1998, a favor de las entidades ambientales del Distrito de Cartagena de acuerdo a la normativa vigente y que realice las actividades necesarias para la recuperación y restauración en la zona donde realizó y realiza los vertimientos de aguas residuales, otorgándole un plazo de seis (06) meses, a partir de la ejecutoria de la sentencia. El monto de la indemnización, deberá ser destinado en un 90% por las entidades, a la recuperación total de la Bahía de Cartagena. **EXONERAR** de responsabilidad popular a las demás accionadas y vinculadas que no se haya referido el numeral anterior. NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.*

***SÉPTIMO: COMPULSAR** copias de la presente decisión y de las piezas procesales correspondientes, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

***OCTAVO: CONFORMAR** el comité de cumplimiento de la sentencia, el estará conformado por el Magistrado, las partes, el Personero del Distrito de Cartagena y el Ministerio Público, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.*

***NOVENO:** Desígnese a la Procuraduría Regional de Bolívar, para que vele por el estricto cumplimiento de esta providencia de conformidad con 1° establecido en los artículos 277 numeral 4o de la Constitución Política.*

***DECIMO: ENVIAR** copia de la presente providencia, a la Defensorio del Pueblo, de acuerdo a lo estipulado en el art. 80 de la ley 472 de 2011 y 282 de lo Constitución Política […]»*[26].

V. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

23. En conta de la aludida sentencia, interpusieron recurso de apelación la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE, la Dirección General Marítima - DIMAR, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA Cartagena, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial – COTECMAR, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

24. El apoderado judicial de la **Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique** – **CARDIQUE**, mediante escrito de 29 de agosto de 2019[27], manifestó que "*no ha incurrido en actuación u omisión alguna referente a la protección y salvaguardia que genere vulneración de derechos colectivos, al goce de un ambiente sano, la existencia de un equilibrio ecológico, la salubridad pública, por la contaminación de la Bahía de Cartagena*"[28].

[26] Folio 939 y 939 anverso del expediente principal.
[27] Folios 945 y 946 del expediente de la referencia.
[28] Folio 945 del expediente de la referencia.

También, aclaro que, a partir del momento en que asumió las funciones de autoridad ambiental marítima[29], ha venido ejerciendo el control y seguimiento de las industrias que realizan vertimientos directos a la Bahía con el fin de verificar el cumplimiento de la norma ambiental vigente.

Señaló que el Tribunal de instancia "*no individualizó las pruebas y las exculpaciones de todas las entidades demandadas, sino que, por el contrario, realizó una valoración integral declarando la vulneración de los derechos colectivos a todas las entidades accionadas*"[30]. Por ello, solicitó se revoque la sentencia apelada y se exonere a su representada de todo tipo de responsabilidad[31].

25. La apoderada judicial de la **Dirección General Marítima y Portuaria – DIMAR,** mediante escrito de 29 de agosto de 2019, solicitó que se revoque la providencia de primera instancia por cuanto la misma carece de respaldo probatorio.

Al respecto, manifestó que: ***i)*** "*el informativo rebosa de documentos que demuestran que la autoridad marítima en ejercicio de sus funciones y competencias, ha luchado por la conservación de los derechos que se señala ha conculcado*"[32]; ***ii)*** "e*l derecho cuya protección se concedió, se vio conculcado, según se desprende de la demanda y de las pruebas obrantes en el informativo por otras entidades, mas no por mi representada"*[33]; ***iii)*** esa autoridad ha proferido varios actos administrativos en materia de prevención, control y contingencia de los derrames en aguas marinas[34]; ***vi)*** antes de otorgar licencias de explotación comercial, la DIMAR verifica el cumplimento de los requisitos legales establecidos en la Resolución No. 361 de 2015, en concordancia con el Decreto 2324 de 1984; y, ***v)*** desde el año de 2008, la Dimar ha incrementado el control a las naves y ha realizado inspecciones periódicas.

26. En su recurso de apelación, el apoderado del **Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias** consideró que: ***i)*** dicho ente territorial ha sido diligente frente a la problemática planteada por la parte actora, como se demuestra en las pruebas anexas a la demanda. Además, la contaminación de los recursos hídricos de la Bahía de Cartagena no es del resorte de sus competencias. Y la sentencia recurrida no precisa las acciones u omisiones en que incurrió el Distrito para que le sea atribuible esa vulneración[35].

27. La apoderada judicial del **Establecimiento Publico Ambiental**, **EPA - Cartagena**, en su recurso de apelación de 30 de agosto de 2019, adujo que dicha entidad ha ejercido sus

---

[29] CARDIQUE recibió del INDERENA Regional Bolívar los expedientes relacionados con las industrias asentadas en el sector de Mamonal, así como de las empresas localizadas en el sector del Bosque, también asociado a la Bahia de Cartagena, ha venido realizando el control y seguimiento ambiental, y de manera concreta, a los vertimientos de aguas residuales industriales y domésticos a ese cuerpo de agua.
[30] Folio 946 del expediente de la referencia.
[31] *Ibidem.*
[32] Folio 947 del expediente de la referencia.
[33] *Ibidem.*
[34] Circular N°. 15201100125 MD-DIMAR-CP05-ALITMA del 13 de enero de 2011, Circular N°. 15201102459 MD-DIMAR-CP05-AUTMA del 31 de mayo de 2011, Circular N°. 15201103819 MD-DIMAR-CP05-AUTMA, del 27 de septiembre de 2011.
[35] Folio 954 del expediente de la referencia.

funciones de manera permanente en la Bahía de Cartagena, según lo dispuesto en las Leyes 768 de 2002[36] y 99 de 1993[37].

En sus palabras, manifestó que "*ha venido realizando visitas de control y seguimiento y evaluación de manera permanente a las empresas que vierten a los canales y en la actualidad se encuentran en curso procesos administrativos (sic) sancionatorio, así como fueron incorporadas en las etapas correspondientes sin que haya sido excluido el informe por parte de la entidad que represento de fecha 6 de agosto del 2018*"[38].

28. El apoderado judicial de la **Autoridad Nacional de Licencia Ambientales - ANLA**, mediante escrito de 30 de agosto de 2019, solicitó que fueran revocados, parcialmente, los artículos cuarto y quinto de la parte resolutiva de la sentencia de primera instancia por cuenato no existen pruebas que comprometan su responsabilidad en relación con la presunta vulneración de los derechos colectivos consagrados en los literales a) y c) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998[39].

La defensa de la ANLA se centró en los siguientes puntos: ***(i)*** inexistencia de pronunciamiento respecto a la falta de agotamiento de requisito de procedibilidad; ***(ii)*** cumplimiento de las funciones de vigilancia y control de la ANLA; ***(iii)*** falta de valoración en la existencia del nexo causal y vulneración al principio de congruencia; e ***(iv)*** insuficiencia probatoria.

29. El apoderado judicial de la **Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial - COTECMAR**, mediante escrito presentado el 30 de agosto de 2019, solicitó la revocatoria de "*todos aquellos aspectos referidos a **COTECMAR** en los numerales **segundo**, **cuarto y sexto** de la parte resolutiva*" de esa providencia[40].

En cuanto al tratamiento de sus vertimientos, explicó que se configuró el fenómeno de "*hecho superado*", por cuanto siguió las recomendaciones efectuadas por CARDIQUE mediante Resolución No.1213 de 14 de julio de 2017 para cumplir con lo establecido en la Resolución No. 609 de 24 de mayo de 2016 y, en tal sentido, construyó una planta de tratamiento de aguas residuales domésticas – PTARD en octubre de 2017, cuya puesta en funcionamiento data de diciembre del mismo año[41].

Por eso, sostuvo que el Tribunal de primera instancia desconoció las pruebas que demuestran la carencia de objeto del medio de control judicial y, además, vulneró su derecho de defensa, en tanto la demanda de la Procuraduría refería al hecho de que no contaba con una PTARD, pero en la sentencia la autoridad judicial amplió el reproche a

---

[36] "*Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta"*
[37] "*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones".*
[38] Folio 960 del expediente de la referencia.
[39] Folio 965 anverso y 966 del expediente de la referencia. Decreto 3573 de 2011 *"Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones*".
[40] Folio 985 del expediente de la referencia.
[41] Folio 1009 del expediente de la referencia.

otros aspectos respecto de los cuales no había ejercido su derecho de contradicción, esto es, los vertimientos anteriores a la obra.

Con base en las pruebas recaudadas señalo *"que COTECMAR si acató el contenido de la resolución 0609 de 24 de mayo de 2016 CARDIQUE donde le otorgó un permiso de vertimientos líquidos"*[42].

30. En su recurso de apelación, la apoderada judicial del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, mediante escrito radicado el 3 de septiembre de 2019[43], solicitó la declaratoria de hecho superado por cuanto expidió la Resolución 0883 de 2018 y, además, esa entidad ha adelantado proyectos integrales de gestión, restauración y mitigación de los daños ambientales causados a este ecosistema, razón por la que no le resulta atribuible la vulneración de los derechos colectivos amparados.

VI. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

31. Mediante auto de 11 de septiembre de 2019[44], el magistrado sustanciador del proceso en primera instancia aceptó **el desistimiento del recurso de apelación interpuesto por CARDIQUE** y concedió el recurso de apelación interpuesto por los demás recurrentes. Como consecuencia de lo anterior, ordenó remitir el expediente al Consejo de Estado.[45]

32. En esta instancia, mediante auto de 15 de noviembre de 2019[46], el magistrado a cargo de la sustanciación del proceso, admitió los recursos de apelación interpuestos por la Dirección General Marítima "DIMAR", por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, por el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA Cartagena, por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, por la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial "COTECMAR. También rechazó, por extemporáneo, el recurso de apelación impetrado por el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**.

33. En auto de 9 de diciembre de 2019[47], se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de considerarlo pertinente.

34. El apoderado de la **ANLA,** en el escrito de 18 de diciembre de 2019[48], reiteró los reparos contenidos en la apelación.

35. La apoderada judicial del **Ministerio de Defensa Nacional – DIMAR,** en su escrito de alegatos de conclusión, reiteró todos los planteamientos contenidos en el recurso de apelación. Pero hizo énfasis en que el Tribunal Administrativo de Bolívar concedió la protección de los derechos colectivos con base en pruebas que demostraban la responsabilidad de otras entidades, y no de su representada[49].

---

[42] Ibidem.
[43] Folios 1015 y 1016 del expediente de la referencia.
[44] Folio 1040 del expediente de la referencia.
[45] Ibidem.
[46] Folios 1051 a 1053 del expediente de la referencia.
[47] Folio 1070 del expediente de la referencia.
[48] Folio 1089 a 1092.
[49] Folios 1096 y 1097

36. El apoderado judicial de la **Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial – COTECMAR**, mediante escrito de 19 de diciembre de 2019, presentó los alegatos insistiendo integralmente en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación. Adicionalmente, resaltó que la sentencia de primera instancia desconoce el principio de congruencia por contener decisiones no formulas en las pretensiones de la demanda.

Finalmente, puso de presente que las fuentes de contaminación de la Bahía de Cartagena son diversas y, a pesar de ello, no se valoró que COTECMAR no es la empresa que hace mayores vertimientos. Además, entre los años 1995 a 2010, las cargas contaminantes presentaron una tendencia a disminuir.

37. La **Procuradora Delegada Segunda ante el Consejo de Estado**, mediante escrito radicado el 27 de enero de 2020, emitió concepto en el sentido de solicitar la confirmación de la sentencia recurrida.

La agente del Ministerio Público se ocupó de examinar las pretensiones de la demanda, los hechos que la fundamentan, las competencias de las entidades demandadas, las contestaciones, el fallo de primera instancia y los recursos de apelación interpuestos en contra de la misma.

Con fundamento en lo anterior, concluyó "*la necesidad urgente de actuar de manera contundente y coordinada, involucrando tanto a las entidades del orden nacional, territorial, municipal, y a los habitantes del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, en búsqueda de alternativas reales que pongan fin a la alta contaminación que está poniendo en riesgo la vida y la salud de los ciudadanos de Cartagena, así como la integridad de los turistas que visitan este patrimonio cultural*"[50].

38. La **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, presentó escrito de intervención para la defensa de los intereses del Estado Colombiano el 10 de agosto de 2020[51]. Su solicitud, en síntesis, se subdivide en dos acápites. En un primer momento, alegó que las Autoridades Ambientales demandadas acreditaron el cumplimiento cabal de sus obligaciones legales.

En sus propias palabras sostuvo lo siguiente:

> *"Esta Agencia reprocha al A quo, respecto de la prueba documental, el no realizar un análisis crítico ni completo pues no explica las razones por las cuales se aparta del mismo, esto es, omitió realizar observaciones o consideraciones respecto de los documentos allegados por las entidades demandadas que dan cuenta del cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control ambiental así como de los contratos y convenios suscritos y cabalmente ejecutados para la protección del ambiente.*
>
> *También se encuentra que dentro de la parte motiva de la sentencia apelada, no se hace mención alguna al contenido de los testimonios rendidos por los testigos: Laura Edith Santoyo Naranjo, Coordinadora del Grupo de infraestructura de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de la ANLA; del ingeniero marino Luis Sanabria, líder técnico de la misma dependencia; del ingeniero Fabián Enrique Ocampo Mercado Jefe de la Oficina de Sistemas Integrados de COTECMAR y de la ingeniera ambiental*

[50] Folio 1127 del expediente de la referencia.
[51] Radicado 20205000073701-DDJ. Apoderado judicial Frank Yurlian Olivares Torres

> *Liliana Paola Castillo Lara, funcionaria de Eduardoño S.A. empresa contratada por COTECMAR para el diseño, construcción y puesta en funcionamiento de la Planta de tratamiento de Aguas residuales. Ni se explican las razones por las cuales se abstuvo de considerar su dicho como prueba.*
>
> *Podemos afirmar, sin temor a equívocos, que si el Tribunal hubiese tenido en cuenta esos testimonios otro hubiese sido el sentido del fallo habida consideración al hecho que todas esas pruebas demostraban el cabal cumplimiento de las órdenes legales y administrativas de las accionadas, en especial de COTECMAR, en relación con sus obligaciones ambientales de vertimiento.*
>
> *Esto cobra suma importancia, insistimos, en tanto que los testimonios de Laura Edith Santoyo Naranjo y Luis Sanabria, evidencian el cumplimiento continuo de las funciones de seguimiento y control realizada por la ANLA sobre los proyectos a su cargo que se desarrollan en la Bahía de Cartagena. Otros testimonios hacen lo propio en relación con las otras entidades accionadas".*

En segundo lugar, cuestionó la condena impuesta a COTECMAR teniendo en cuenta que: i) "*con anterioridad a la presentación de la demanda, venía cumpliendo la orden de construir la PTAR exigida por el Ministerio Público en su demanda"*; ii) "*el fallo de primera instancia omitió un análisis de los presupuestos que permita la indemnización de perjuicios en materia de acciones populares y se demostró que dichos presupuestos no se configuraban para el caso objeto de estudio*"; iii) "*es evidente que, respecto de COTECMAR, no existió un daño antijurídico de los derechos colectivos incorporados en la demanda, por cuanto dicha corporación adelantó actividades en el marco de los instrumentos ambientales que le permitían generar vertimientos controlados a la Bahía de Cartagena*" y *"el Tribunal incumplió el deber que tiene de pronunciarse sobre las excepciones planteadas por las partes, especialmente, incumplió su obligación al omitir pronunciarse sobre la excepción de carencia actual de objeto".*

VII.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

VII.1. Competencia

39. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998[52] y en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[53], la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en el marco de las acciones populares.

VII.2. Planteamiento del problema a resolver

40. En el presente caso, la **Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios** le atribuyó a las entidades públicas demandadas la vulneración de los derechos colectivos previstos en los literales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, por cuenta del inadecuado control, regulación y tratamiento de la problemática asociada a la

---

[52] "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones". Disposición referente a la procedencia de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas primera instancia en acciones populares.
[53] "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

contaminación de los cuerpos de agua de la Bahía de Cartagena, ocasionada por los vertimientos de la actividad industrial (sector de Mamonal), marítima, portuaria, agropecuaria y turística; así como por los vertimientos domésticos y por los aportes fluviales del Canal del Dique.

41. La **Sala de Decisión No. 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar,** en sentencia de primera instancia, encontró acreditada la afectación de los citados derechos colectivos con fundamento en las pruebas demostrativas de la contaminación de la Bahía de Cartagena producto de los vertimientos antes mencionados.

El Tribunal puso de presente que las acciones adelantadas por las entidades demandadas han permitido la disminución de la contaminación, pero señaló que tales esfuerzos son insuficientes ante la gravedad del daño y, por ello, ordenó a las autoridades concernidas en esta problemática que: "*de acuerdo a sus competencias y funciones normativas (…) realicen, faciliten, impulsen, corroboren, elaboren, financien, ejecuten, finalicen y continúen, las gestiones, programas, estudios, proyectos y la política pública que sean necesarias para la vigilancia, control de los vertimientos de aguas residuales, expediciones de las licencias ambientales y en la recuperación, conservación y renovación ambiental de la Bahía de Cartagena; revisando y verificando de forma precisa institucionalmente a las entidades, empresas, sociedades entre otras personas naturales o jurídicas, que no cumplan las normatividades ambiental y una vez identificadas, realizar lo que por ley corresponda (cierre, sanciones y demás), para evitar, mitigar y de prevenir las afectaciones ambientales en la Bahía de Cartagena y para que no se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a la pretensiones del demandante*"[54].

Adicionalmente, condenó a COTECMAR "*al pago de perjuicios ocasionados con el daño ecológico*", condena que debía liquidarse "*de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la ley 472 de 1998, a favor de las entidades ambientales del Distrito de Cartagena de acuerdo a la normativa vigente*". Igualmente, le ordenó la realización de "*las actividades necesarias para la recuperación y restauración en la zona donde realizó y realiza los vertimientos de aguas residuales*"[55].

42. Inconformes con la determinación de primera instancia, la **DIMAR**, el **Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias**, **EPA Cartagena**, **ANLA** y **COTECMAR,** recurrieron oportunamente la sentencia de primera instancia.

43. Por su parte, **CARDIQUE** desistió de su recurso de alzada y el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** apeló de forma extemporánea.

44. Los recursos procedentes comparten un planteamiento común, en tanto los apoderados de las citadas entidades no niegan ni cuestionan la efectiva vulneración de los precitados derechos colectivos, pero consideran que los organismos que representan no son responsables de su afectación pues han ejercido a cabalidad sus funciones. Además, sostienen que los daños ocasionados obedecen a que las otras autoridades demandadas permitieron su materialización.

---

[54] Folio 939 del expediente de la referencia.
[55] Ibidem.

45. En tal sentido, a esta Sala le corresponde determinar si la DIMAR, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, EPA Cartagena, ANLA y COTECMAR son responsables de la transgresión de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al aprovechamiento racional de los recursos naturales. Y, también, resolver los reparos específicos propuestos por la ANLA y por COTECMAR.

46. En este orden de ideas, dada la complejidad de la controversia que se pretende resolver y por razones metodológicas, esta Sala de Decisión se pronunciará, en primer lugar, sobre: **(1)** el contenido y alcance de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al aprovechamiento racional de los recursos naturales y el deber del Estado de proteger el ecosistema marino. En este acápite también se desarrollarán los siguientes aspectos: **(1.1.)** la ordenación y la gestión de las Unidades Ambientales Costeras (UAC), y **(1.2.)** los límites permisibles de vertimientos al ecosistema marino.

En segundo lugar, la Sala precisará: **(2)** los elementos probatorios existentes en relación con la problemática ambiental de la Bahía de Cartagena, y en dicho contexto se analizarán: **(2.1.)** los resultados del índice de calidad de aguas marinas y costeras (ICAMPFF); **(2.2.)** las causas de la contaminación de la Bahía de Cartagena, y **(2.3.)** los efectos y las medidas de manejo sugeridas en diversos estudios técnicos. Todo ello con miras a establecer la gravedad del daño y las acciones que se deben implementar.

En tercer lugar, es menester pronunciarse sobre **(3)** los factores institucionales que impiden la gestión adecuada de la mencionada problemática ambiental. Concretamente, **(3.1.)** la desarticulación interinstitucional en la gestión de los asuntos de la bahía; **(3.2.)** los insuficientes instrumentos de planeación previstos para la ordenación de la Bahía de Cartagena; **(3.3.)** el desaprovechamiento de los sistemas de información para la toma de decisiones.

En cuarto lugar, será necesario evaluar: **(4)** las actuaciones adelantadas y las pruebas aportadas por los recurrentes para acreditar el ejercicio de sus funciones, por cuanto afirman que han sido diligentes en la gestión del recurso hídrico. Para tal efecto, la Sala estudiará, de forma independiente, los argumentos planteados: **(4.1.)** por el Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima – DIMAR; **(4.2.)** por la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA; **(4.3.)** por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y **(4.4.)** por el Establecimiento Publico Ambiental EPA – Cartagena.

Finalmente, en quinto lugar, se resolverán: **(5)** los reproches específicos de la ANLA y de COTECMAR. En dicho apartado se desarrollarán cuatro aspectos, a saber: **(5.1.)** el reparo de la ANLA atinente a la falta de agotamiento de requisito de procedibilidad de que trata el artículo 144 del CPACA; **(5.2.)** la inexistente configuración de un hecho superado respecto de actuación de COTECMAR; **(5.3.)** el reproche asociado al desconocimiento del principio de congruencia elevado por COTECMAR, y **(5.4.)** el cuestionamiento elevado por la ANLA sobre la falta de congruencia de las órdenes de restablecimiento contenidas en la sentencia de primera instancia.

VII.3. El contenido y alcance de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al aprovechamiento racional de los recursos naturales y el deber del Estado de proteger el ecosistema marino

47. La preservación, conservación y salvaguarda del entorno natural se soporta en 34 disposiciones de la Carta Política. La jurisprudencia constitucional denominó a este conjunto normativo: "Constitución Ecológica"[56]. Bajo dicho compendio, los artículos 8°, 58, 79, 80 y 95 superiores consagraron, entre otros, cuatro deberes que hoy llaman la atención de la Sala. El primero es la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales. El segundo consiste en el deber, el derecho y el interés colectivo que implica el goce de un ambiente sano[57]. El tercero refiere al deber del Estado de proteger la diversidad y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Y el cuarto versa sobre la obligación estatal de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y sancionar y exigir la reparación de los daños causados a la naturaleza.

48. En materia de protección del ambiente marino, estas obligaciones constitucionales encuentran su origen en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, específicamente, en los objetivos establecidos en su artículo 2º sobre conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos y del medio acuático[58]; y, en los parámetros fijados en la parte IV de ese estatuto, denominada "*del mar y de su fondo*".

49. Así pues, la salvaguarda del medio marino abarca *"las aguas, el suelo, el subsuelo y el espacio aéreo del mar territorial y el de la zona económica, y las playas y recursos naturales renovables de la zona",* en los términos del artículo 164 de Decreto 2811 de 1974[59].

50. Es más, los artículos 164 y 165 señalan que, para tal efecto, se tendrán que acatar medidas tendientes a: i) determinar la calidad, los límites y concentraciones permisibles de

---

[56]La Corte Constitucional adoptó este término a partir de la sentencia T-411 de 1992.

[57] Al respecto, ver la sentencia de 8 de junio de 2017, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado (Rad. N.º 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP), en la que señaló lo siguiente: *"[…]En este sentido, el ambiente sano es un derecho colectivo, no solo por su pertenencia al capítulo 3 Título II de la Constitución, que se refiere a los derechos colectivos y del ambiente, sino por cuanto su contenido es tal que no puede ser asignado a ninguna persona en particular. […]* ***la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social****, […]* ***"La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho****.*
Además, esta sección ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que ostenta la calidad de: "[…] (i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); (ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); (iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras); (iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y (v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior […]"(Rad. 76001-23-31-000-2011-01300-01(AP).

[58] Los objetivos de dicho estatuto apuntan a: (i) Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional; (ii) Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos; (iii) Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente.

[59] **"***Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*"

desechos que puedan arrojarse al mar y establecer cuáles no pueden arrojarse; ii) reglamentar el ejercicio de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos u otros recursos minerales marinos y submarinos o existentes en las playas marítimas, para evitar la contaminación del mar; iii) y, obtener los permisos exigidos para el desarrollo de las actividades que puedan causar contaminación o depredación del ambiente marino.

51. Adicionalmente, conforme al artículo 166 de esa disposición, *"cualquier actividad que tenga por objeto explotar recursos marinos deberá llevarse a cabo en forma que no cause perjuicio o deterioro sobre los demás recursos, ya fuere por agotamiento, degradación o contaminación".*

52. El artículo 1° del Decreto 1875 de 1979 define la contaminación marina como "*la introducción por el hombre, directa o indirecta de sustancias o energía en el medio marino cuando produzca o pueda producir efectos nocivos, tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluso la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar y menoscabo de los lugares de esparcimiento*". Y son daños por contaminación aquellas *"pérdidas o perjuicios causados por los efectos y consecuencias señalados anteriormente e incluyen los costos de las medidas preventivas y las pérdidas o perjuicios causados por tales medidas preventivas".*

53. Nótese cómo el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente dedicó todo un capítulo para exaltar el rol que desempeña el Estado en estos escenarios que también hacen parte del territorio nacional y que, por lo tanto, no deben ser desprotegidos.

54. Es por ello que el Decreto Ley 2324 de 18 de septiembre de 1984, en su artículo 166, clasificó como bienes de uso público las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas; bienes que son *"intransferibles a cualquier título a los particulares*" y "*no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo*", razón por la que frente a ellos sólo se pueden obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce.

55. Adicionalmente, el ecosistema objeto de debate también resulta cobijado por los compromisos adquiridos en varios acuerdos multilaterales celebrados por el Estado colombiano en materia de conservación marítima, entre estos: la *Convención sobre humedales de importancia internacional* (Ramsar, Irán, 1971) para impedir los daños serios o irreversibles del ambiente marino; la *Convención internacional para la prevención de la contaminación por buques*, MARPOL (Londres, Inglaterra, 1973)[60] tendiente a evitar derrames accidentales, negligentes o deliberados de hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales provenientes de los buques; el *Convenio Internacional sobre Responsabilidad por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos* (1971)[61]; la *Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho al mar* (Montego Bay, 1982)[62]; el *Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del*

[60] Mediante la Ley 12 de 1981, el Congreso de la República aprobó el Convenio.
[61] Colombia lo aprobó mediante la Ley 257 de 1996.
[62] El principio 7 de la Convención se refiere específicamente al medio ambiente marino y establece: "Los Estados deberán tomar todas las medidas pertinentes para prevenir la contaminación marina que pueda crear peligros a la salud humana, dañar los recursos marinos y la vida marina o interferir las actividades de recreación y en los usos legítimos del mar".

Gran Caribe (Cartagena, Colombia, 1983)[63], y el *Protocolo relativo a las áreas de flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe* (Kingston, Jamaica, 1990).

56. Ahora bien, con la expedición de la Ley 99 de 1993[64], el esquema de responsabilidades institucionales previsto para la conservación del mar cambio drásticamente. Los numerales 1º y 21 de su artículo 5º, confirieron un papel protagónico al Ministerio del Medio Ambiente (ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), respecto del ordenamiento ambiental de los mares y de la preservación, protección, uso y manejo del ambiente y recursos naturales renovables de las zonas marinas y costeras.

57. Esa cartera ministerial ahora es coordinadora del **Sistema Nacional Ambiental**, **en adelante SINA**, estructura que comprende "*el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en* […] [la Ley 99 de 1993]"[65].

58. El SINA fue creado "*para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación*"[66]. Y está integrado por los siguientes componentes:

> "***1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.***
>
> ***2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.***
>
> *3****. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.***
>
> *4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.*
>
> *5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.*
>
> *6.* ***Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.*** […].
>
> *Parágrafo. Para todos los efectos* ***la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente****, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios*"[67].

59. Así las cosas, los instrumentos, las normas e instituciones encargadas de proteger y conservar el entorno natural colombiano –incluyendo el marítimo-, hacen parte de una

---

[63] El Convenio fue aprobado por Colombia mediante la Ley 56 de 1987 y se ratificó el 2 de abril de 1988, posee tres protocolos
[64] *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*".
[65] *Ley 99 de 1993. Artículo 4.*
[66] *Ibíd., artículo 2.°.*
[67] *Ibíd., artículo 4.°.*

estructura única que se soporta en el principio de coordinación, según el cual "[**l**]***a acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado***"[68].

60. Esto significa, en primera medida, que su adecuado funcionamiento y articulación permite el uso sostenible y la preservación de nuestros océanos y mares. Propósito en el que participan, conjunta y articuladamente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE, EPA Cartagena, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y la Dirección General Marítima – DIMAR, todo ello en el marco de sus obligaciones y funciones específicas.

61. Con fundamento en lo anterior, y teniendo en cuenta el alcance del problema jurídico planteado en el acápite VII.2 de esta providencia, la Sala estima necesario pronunciarse sobre dos componentes del SINA, a saber: **la ordenación y la gestión de las Unidades Ambientales Costeras (UAC)**, y **la regulación de los límites permisibles de vertimientos al ecosistema marino**.

VII.3.1. La ordenación y la gestión de las Unidades Ambientales Costeras (UAC)

62. Según el contexto normativo citado en precedencia, era de esperar que el ecosistema marino colombiano, luego de la promulgación de la Ley 99, contara con desarrollos reglamentarios y técnicos tendientes a facilitar la labor de ordenación y salvaguarda de los mencionados cuerpos de agua. Sin embargo, aun en la actualidad la regulación normativa, en este escenario, es claramente insuficiente.

63. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011[69]) se abstuvo de mencionar, como objeto de su reglamentación, a los océanos o a los espacios marinos-costeros e insulares. De manera que, a diferencia del esquema jurídico que rodea los usos del suelo físico, son pocos los instrumentos "*que permiten el reconocimiento del territorio marino-costero como un área de especial ordenación*"[70].

64. Concretamente, las directrices de conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente marino colombiano yacen en la Política Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI) de 2000, en el Documento CONPES 3164 de 2002, en la Política Nacional del Océano y de

---

[68] *Ibíd., artículo 1.°, numeral 10.°.*

[69] Los espacios costeros, marinos e insulares contribuyen al desarrollo del país dado los recursos naturales que proveen, así como la conexión del país con el mundo. A pesar de su relevancia, el ordenamiento territorial de los espacios marino-costeros e insulares carece de un régimen jurídico adecuado que permita entender estos territorios como áreas de especial ordenación. Esta situación se refleja en que el principal instrumento normativo de regulación del ordenamiento del país, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 201146

[70] Al respecto, ver el artículo "ordenamiento territorial marino-costero en Colombia: un vacío jurídico", elaborado por Liliana Marín Barraza1 y Camilo Botero Saltaren, que se puede consultar en https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/sgc/Ordenamiento%20territorial%20marino-costero%20en%20Colombia.pdf

los Espacios Costeros de 2007 (PNOEC)[71] -actualizada en el año 2017- y en el Documento CONPES 3990 de 31 de marzo de 2020.

65. Ante el silencio del legislador, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el CONPES[72] (órgano colegiado de carácter supra ministerial creado por la Ley 19 del 18 de noviembre de 1958[73]) se encargaron de señalar los lineamientos en materia ambiental, económica, administrativa y social que permitirían proteger y conservar el recurso marino[74].

66. Precisamente, en el año 2000, el entonces Ministerio de Medio Ambiente formuló la PNAOCI en un contexto en el que "*no existía un marco legal específico con relación a las zonas costeras colombianas",* aun cuando *"sí existían normas e instituciones que tienen que ver con su manejo"*[75]*.*

En cuanto a los principios allí consignados, y dada su directa relación con el caso concreto, cabe destacar los siguientes:

a) La **armonización de la planificación de la base natural costera** es indispensable para proteger y conservar las características estructurales y funcionales de sus ecosistemas.

b) La biodiversidad costera y marina es **patrimonio de la Nación** y tiene un valor estratégico para su desarrollo presente y futuro, su conservación y uso sostenible requieren enfoque intersectorial y deben ser abordados en forma descentralizada, incluyendo la participación del Estado en todos sus niveles y de la Sociedad Civil.

c) El agua es la **mayor fuerza integradora de los sistemas de recursos costeros** y entre estos y los sistemas de cuencas hidrográficas de la Nación.

d) Los **conflictos** por uso y acceso a los recursos marinos y costeros en el país son **incrementales en el espacio y en el tiempo** por lo que se promoverá la disminución del traslado de los problemas ambientales hacia áreas geográficas y hacia otras generaciones.

e) **Los costos ambientales en los procesos productivos que se realizan o tienen incidencia sobre las zonas costeras deberán siempre ser internalizados**, creando conciencia sobre la importancia de asumirlos y, por ende, generando una mayor

---

[71] Al respecto ver el capitulo denominado "Territorios Liquidos de Colombia. Espacios Maritimos e Insulares ante la Legislación nacional e internacional", elaborado por Roberto E. Lastra Mier y Alba Ruth Vergara Castaño
[72] Consejo Nacional de Política Económica y Social.
[73] *"Sobre reforma administrativa".*
[74] Respecto de la naturaleza normativa de los documentos CONPES, ver el Auto 23 de julio de 2019 (C.P. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ radicación 11001-03-24-000-2019-00117-00), la sentencia de 7 de marzo de 2017 (C.P. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO (E), radicación 11001-03-24-000-2015-00555-00) y la sentencia de 28 de octubre de 2010, (CP RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, 25000-23-24-000-1998-00545-01). Esos actos administrativos no requieren ser acreditados en el proceso judicial por ser una norma de carácter nacional. Expresamente, el artículo 177 del CGP, al regular la prueba de las normas jurídicas, señala que: "*El texto de normas jurídicas que **no tengan alcance nacional** y el de las leyes extranjeras, se aducirá en copia al proceso, de oficio o a solicitud de parte".*
[75] Lo anterior se puede consultar en: https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Politicas/4268_161009_polit_zonas_costeras_pnaoci.pdf

responsabilidad ambiental por la necesidad evidente de conservar y **no según la disponibilidad presupuestal para cubrir dichos costos.**

Así, los programas de esta política pública están dirigidos a fomentar el ordenamiento ambiental territorial de los espacios oceánicos y zonas costeras e insulares; la sostenibilidad ambiental sectorial; la rehabilitación y restauración de ecosistemas marinos y costeros degradados: la conservación de áreas marinas y costeras protegidas; la conservación de especies, y la evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación al mar.

67. Dicha política -y su plan de acción- (periodo 2002 a 2004), fue aprobada a través del Documento CONPES 3164 de 10 de mayo 2002, con un enfoque territorial tripartito: región Caribe Insular, región Caribe Continental y Oceánica, y región Pacífico.

Estos ejes regionales se convirtieron en el escenario objeto de planificación y ordenamiento ambiental gestionado mediante unidades ambientales, unas de carácter costero (UAC) y otras de carácter oceánico (UAO)[76].

68. Posteriormente, la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros de 2007 se enfocó en garantizar la integridad y proyección del territorio marítimo, el desarrollo económico, el fortalecimiento de la gobernanza marítima, el uso sostenible de la biodiversidad marina y la cultura, educación y ciencias marítimas.

Además, entre sus principios, fijó tres parámetros aplicables a la resolución de este caso, a saber:

a) *"El Estado en su actuar, a través de un conjunto de principios y acciones, garantiza el* ***equilibrio entre desarrollo socioeconómico, conservación y aprovechamiento sostenible de sus recursos****, todo ello enmarcado en el ejercicio pleno y permanente de la Soberanía Nacional".*

b) "*Para el manejo integral del océano y las zonas costeras, se requiere la* ***intervención de diferentes sectores, instituciones y disciplinas*** *cuyo denominador común es el mar, que bajo la coordinación de la CCO concurren en la formulación de planes, estrategias que dan respuesta a los retos emanados de los intereses marítimos nacionales. Esto quiere decir que la PNOEC tiene dos condiciones de acuerdo a su función constitutiva: deber ser una política* ***multisectorial*** *y su objetivo debe ser la* ***optimización de la administración del océano y de las zonas costeras*** *para el bienestar social y desarrollo económico de los colombianos. Además, la PNOEC prevé que la* ***participación de las entidades públicas se presente de manera proactiva****, de tal manera que sean generadoras de iniciativas de inversión a partir de un esfuerzo innovador, logrando integrar algunas políticas sectoriales del pasado y así prevean los planes y proyectos del futuro".*

c) "A *partir del carácter democrático, participativo y pluralista del Estado Colombiano, se reconoce y fomenta la* ***participación activa de toda la ciudadanía en la planificación, uso y conservación de sus espacios oceánicos y costeros****, mediante un plan*

[76] https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2002/conpes_3164_2002.pdf

racional y sostenible de aprovechamiento de sus recursos. Para lo anterior, se prevé la participación de los sectores objeto de políticas públicas relacionadas con el país marítimo, haciendo ***imprescindible contar con todas las instancias de articulación y regulación****, puesto que la experiencia ha demostrado que es esencial la intervención e interacción no solo en la* ***planificación,*** *sino en* ***ejecución, seguimiento y control****".*

69. Por último, recientemente, el Gobierno nacional formuló el Documento CONPES 3990 de 2020, denominado "*COLOMBIA POTENCIA BIOCEÁNICA SOSTENIBLE 2030".* Esta política pública busca potencializar el desarrollo de nuestros mares y océanos a partir de la evaluación de los resultados de la PNAOACI y la PNOEC.

En tal sentido, el CONPES reconoció que en nuestro país: **(i)** se presenta una **desarticulación interinstitucional** para la gobernanza bioceánica; **(ii)** existen varias **deficiencias en los instrumentos de ordenamiento territorial y gestión de los ecosistemas marinos**; **(iii)** hay un **desaprovechamiento de los sistemas de información e indicadores para la gestión y toma de decisiones** de los asuntos oceánicos; **(iv)** existe la **necesidad de fortalecer y modernizar las capacidades para garantizar la soberanía, la seguridad integral marítima y el control del tráfico marítimo** de acuerdo con los estándares mundiales, y **(vi)** hay una **limitada generación de conocimiento, cultura y formación científica, tecnológica e innovación para los temas oceánicos**, entre otras problemáticas.

Por todo lo anterior, con el objeto de "*proyectar a Colombia como potencia bioceánica para el año 2030, mediante el aprovechamiento integral y sostenible de su ubicación estratégica, condiciones oceánicas y recursos naturales para contribuir al crecimiento y desarrollo sostenible del país*", se formuló un plan de acción dirigido a fomentar la gobernanza interinstitucional bioceánica; la soberanía, defensa y seguridad integral marítima; el conocimiento, investigación y cultura marítima; el ordenamiento y gestión de los espacios marinos, costeros e insulares; y el desarrollo de las actividades marítimas y los municipios costeros.

70. Ahora bien, en lo concerniente a las disposiciones normativas sobre ordenación de los mares, la Sala precisa que algunos de los vacíos jurídicos presentes en esta materia fueron solventados por el Gobierno Nacional a través de los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 *"Prosperidad para todos"*, 2014-2018 *"Todos por un nuevo país"* y 2018-2022 *"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*"[77].

71. Concretamente, el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011 indicó que las autoridades ambientales de las zonas marinas eran las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenibles de los departamentos costeros. Veamos:

> *"ARTÍCULO 208. LEY 1450 DE 2011 AUTORIDAD AMBIENTAL MARINA DE LAS CORPORACIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenibles de los departamentos costeros, ejercerán sus funciones de autoridad ambiental en las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta establecidas en el Decreto 1436 de 1984, salvo las competencias que de manera privativa corresponden al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la*

[77] Las disposiciones que se citan a continuación están vigentes según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"', publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –CORALINA–.

PARÁGRAFO 1o. En los sectores en los cuales no se encuentran establecidas las líneas de base recta, la zona marina se fijará entre la línea de costa y hasta una línea paralela localizada a doce (12) millas náuticas de distancia mar adentro, en todos los casos la jurisdicción de la autoridad ambiental será aquella que corresponda a la mayor distancia a la línea de costa.

PARÁGRAFO 2o. La línea de límite perpendicular a la línea de costa será establecida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, con el apoyo del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis - INDEMAR.

PARÁGRAFO 3o. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, y la Dirección General Marítima establecerán los criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación. Los criterios establecidos serán adoptados mediante acto administrativo expedido por la Dirección General Marítima y serán de obligatorio cumplimiento por los permisionarios, sean personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeros".

72. El artículo 207 *ibidem*, reconoció el alto grado de importancia de los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos de las zonas marinas colombianas. Y, en su parágrafo 3º, reguló algunos aspectos sobre la elaboración y adopción de los planes de manejo costero de las Unidades Ambientales Costeras, así:

"ARTÍCULO 207. CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS DE ARRECIFES DE CORAL. Se dará protección a los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos de todas las zonas marinas de jurisdicción nacional definidos por el "Atlas de Áreas Coralinas de Colombia" y el "Atlas Las Praderas de Pastos Marinos en Colombia: estructura y distribución de un ecosistema estratégico", elaborados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis".

PARÁGRAFO 1o. En arrecifes de coral y manglares se prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre y la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanías.

PARÁGRAFO 2o. En pastos marinos, se podrá restringir parcial o totalmente el desarrollo de actividades mineras, de exploración y explotación de hidrocarburos, acuicultura y pesca industrial de arrastre con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional, dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto.

PARÁGRAFO 3o. ***Los planes de manejo de las unidades ambientales costeras, deberán establecer pautas generales para la conservación y restauración, manejo integrado y uso sostenible de ecosistemas de arrecifes de coral. Para tal fin, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible de los departamentos costeros elaborar los planes de manejo costero de las Unidades Ambientales Costeras, en un término no mayor a dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para lo cual, contarán con el apoyo técnico de los institutos de investigación. Los Planes deberán ser presentados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para su aprobación mediante acto administrativo".***

Su último parágrafo fue modificado por el artículo 40[78] del Decreto Ley 3570 de 2011[79], en cuanto al alcance y a la dependencia encargada de ejercer la función otorgada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Como resultado, el artículo 17 del Decreto Ley 3570 precisó que le corresponde a la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos de ese ministerio "*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".*

73. Por su parte, el artículo 247[80] de la Ley 1753 de 2015[81] contempló la necesidad de formular una política integrada para la gestión de zonas marinas, costeras e insulares. Y el artículo 323 de la Ley 1955 de 2019[82] determinó que:

> *"**ARTÍCULO 323. PLAN MAESTRO DE EROSIÓN COSTERA.** El Gobierno nacional implementará el "Plan Maestro de Erosión Costera" para la recuperación de playas, ecosistemas marinos y de manglares como estrategia de fortalecimiento, fomento y promoción del turismo, que a su vez permita contrarrestar el devastador efecto que produce la erosión costera en el litoral Caribe, litoral Pacífico y en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*
>
> ***Adicionalmente, se deberán crear estrategias que permitan identificar, cuantificar, priorizar y recuperar los ecosistemas afectados como herramienta de desarrollo ambiental, turístico y económico, además de cumplir con la responsabilidad que en materia ambiental deben tener el Estado y sus entidades descentralizadas, fomentando la inclusión del sector privado**". (Negrillas de la Sala)*

74. En desarrollo de las mencionadas disposiciones, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1120 de 31 de mayo de 2013, "*por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras (UAC) (…) y se dictan otras disposiciones*".

El artículo 5º de la norma *ibidem* define el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC) como "*el instrumento de planificación mediante el cual la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el caso, definen y orienta la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras".*

---

[78] ARTÍCULO 40. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial el Decreto-ley 216 de 2003, el artículo 18 de Decreto 1124 de 1999, los artículos 1o y 2o del Decreto 3266 de 2004 **y modifica el parágrafo 3o del artículo 207 de la Ley 1450 de 2011.**

[79] Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

[80] "*ARTÍCULO 247. FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRADA PARA LA GESTIÓN DE ZONAS MARINAS, COSTERAS E INSULARES. El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con otros ministerios y entidades públicas y el sector privado, formulará y adoptará la política integrada para la gestión de zonas marinas, costeras e insulares del país, la cual incluirá un programa nacional para la prevención, mitigación y control de la erosión costera, propendiendo por la seguridad habitacional y el bienestar de las poblaciones asentadas en estas zonas y el desarrollo sectorial compatible con las dinámicas de dicho fenómeno".*

[81] *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".*

[82] *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".*

En cuanto a la adopción del mencionado instrumento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 1450 de 2011 y en los artículos 17 y 40 del Decreto Ley 3570, el Decreto 1120, en su artículo 8º, prevé lo siguiente:

> *"**Artículo 8°.** Adopción. **Los Pomiuac y sus respectivas modificaciones, serán adoptados por la comisión conjunta o las autoridades ambientales competentes, según el caso, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**.*
>
> *Parágrafo 1°. Cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible participe en el proceso de formulación y adopción del Pomiuac, a través de la comisión conjunta, se considera surtida la emisión del aludido concepto. En los casos de Unidades Ambientales Costeras que no sean objeto de Comisión Conjunta, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible participará en calidad de invitado permanente en el proceso de formulación y adopción del Pomiuac y dentro de la participación en dicho proceso, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitirá el concepto.*
>
> *Parágrafo 2°. La modificación del Pomiuac se sujetará al procedimiento previsto para las fases de caracterización y diagnóstico, prospectiva y zonificación y formulación y adopción del Plan".*

Ahora bien, el artículo 4º *ejusdem* fijó un total de diez (10) Unidades Ambientales Costeras - UAC. La UAC relacionada con el caso que nos ocupa, es la **Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena, complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta**[83]. Esa unidad comprende el *"**área de la zona costera** definida geográficamente para su ordenación y manejo, que contiene ecosistemas con características propias y distintivas, con condiciones similares y de conectividad en cuanto a sus aspectos estructurales y funcionales"* (artículo 1º).

75. Cabe resaltar que, conforme con lo previsto en el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99, cuando dos o más autoridades ambientales tienen jurisdicción sobre un ecosistema o sobre una cuenca hidrográfica común, deben conformar una comisión conjunta[84]. Por ello, a través de Acta número 001 del 27 de febrero de 2014, se conformó la Comisión de la Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena, complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta[85].

Aquella comisión está integrada por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA, por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE, por la Corporación Autónoma Regional del Magdalena – CORPAMAG, por la Corporación Autónoma Regional de Sucre – CARSUCRE, por el Establecimiento Publico Ambiental de Cartagena – EPA, por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla – DAMAB, por la Territorial Caribe de Parques Nacionales Naturales de Colombia y por la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS.

---

[83] La cual se encuentra comprendida desde la boca del río Córdoba hasta Punta Comisario. Incluye isla Tierra Bomba, isla Barú, y el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.
[84] el artículo 212 de la Ley 1450 de 2011 estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde integrar y presidir las comisiones conjuntas de que trata el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993.
[85] Al respecto consultar el portal de INVEMAR:
https://siam.invemar.org.co/static/media/uac/Acta_No__1_UAC_MAGDALENA.pdf

A las mencionadas autoridades, les corresponde delimitar y zonificar los siguientes componentes de la zona costera del complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta:

a) **Subzona marino-costera o franja de mar adentro**. "*Es la franja de ancho variable comprendida entre la Línea de Marea Baja Promedio (LMBP) y el margen externo de la plataforma continental, correspondiendo este margen al borde continental donde la pendiente se acentúa hacia el talud y el fondo oceánico abisal. Para efectos de su delimitación se ha determinado convencionalmente este borde para la isóbata de 200 metros".*

b) **Subzona de bajamar o franja de transición**. "*Es la franja comprendida entre la Línea de Marea Baja Promedio (LMBP) y la Línea de Marea Alta Promedio (LMAP). El ancho de esta subzona está básicamente condicionado por el rango de amplitud mareal y la pendiente de la costa o la topografía de los terrenos emergidos adyacentes a la línea de costa".*

c) **Subzona terrestre-costera o franja de tierra adentro**. "*Es la franja comprendida desde la Línea de Marea Alta Promedio (LMAP) hasta una línea paralela localizada a 2 kilómetros de distancia tierra adentro, que se fijará a partir del borde externo de:*

- *Los ecosistemas de manglar y del bosque de transición en el Pacífico.*
- *De la cota máxima de inundación de las lagunas costeras que no posee bosques de manglar asociados.*
- *Las áreas declaradas como protegidas (marino-costeras) de carácter ambiental, nacionales, regionales y locales.*
- *El perímetro urbano de los centros poblados costeros.*
- *Los demás criterios fijados en la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera que adoptará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible".*

76. Finalmente, es de mencionar que el MADS, mediante Resolución 0768 de 17 de abril de 2017, adoptó "*la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera*. Este insumo básico permite clasificar las zonas costeras[86] y agotar las distintas fases del POMIUAC[87].

77. En este orden de ideas, la Sala puede concluir que la ordenación y gestión de **la *"Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena, complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta",* es un componente del SINA**, cuyo funcionamiento depende de los parámetros establecidos en la PNAOCI de 2000, en la PNOEC de 2007[88] y, más recientemente, en el Documento CONPES 3990 de 2020. Pero,

---

[86] *Ibíd., "Artículo 2.2.4.2.1.1. Tipos de zonas costeras. La zona costera se clasifica en: […]. Los demás criterios fijados en la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera que adoptará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. […]".*

[87] *Ibíd., "Artículo 2.2.4.2.3.3. Fases del POMIUAC. El Pomiuac comprende las siguientes: […]. PARÁGRAFO. Cada una de las fases de que trata el presente artículo se desarrollará de acuerdo con lo que establezca la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera, adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en los insumos técnicos del Ideam e Invernar".*

[88] Al respecto, ver el capítulo denominado "Territorios Líquidos de Colombia. Espacios Maritimos e Insulares ante la Legislación nacional e internacional", elaborado por Roberto E. Lastra Mier y Alba Ruth Vergara Castaño.

igualmente, se nutre de lo dispuesto en las Leyes 99 de 1993, 1450 de 2011**,** 1753 de 2015, 1955 de 2019[89]; en los Decretos 2811 de 1974, 1120 de 2013 y 050 de 2018[90]; y en la resolución 0768 de 17 de abril de 2017.

VII.3.2. Límites permisibles de vertimientos al ecosistema marino

78. Otro aspecto directamente relacionado con la presente *litis*, es el lento desarrollo de la normatividad sobre límites permisibles de contaminantes en los vertimientos líquidos arrojados a los océanos.

79. Sobre el particular, debe recordarse que el artículo 72 del Decreto 1594 de 1984[91] estableció los siguientes parámetros genéricos sobre vertimientos en cuerpos de agua:

Referencia	**Usuario existente**	**Usuario nuevo**
PH	5 a 9 unidades	5 a 9 unidades
Temperatura	< 40°C	<40°C
Material flotante	Ausente	Ausente
Grasas y aceites	Remoción £ 80% en carga	Remoción > 80% en carga
Sólidos suspendidos, domésticos o industriales	Remoción > 50% en carga	Remoción > 80% en carga
Demanda bioquímica de oxígeno		
Para desechos domésticos	Remoción > 30% en carga	Remoción > 80% en carga
Para desechos industriales	Remoción > 20% en carga	Remoción > 80% en carga

80. Conforme a lo dispuesto en el artículo 1° y en el capítulo IV de la norma *ibidem,* el Decreto 1594 regulaba *"las aguas superficiales, subterráneas, **marinas** y estuarinas, incluidas las aguas servidas"*, señalando los criterios de calidad para varios de sus usos, de los cuales el MADS, en su contestación de la demanda, destacó los siguientes:

> *"los criterios de calidad admisibles para la destinación del recurso para fines recreativos mediante contacto primario... "(Artículo 42); "los criterios de calidad admisibles para la destinación del recurso para fines recreativos mediante contacto secundarlo..." (Artículo 43); y" los criterios de calidad admisibles para la destinación del recurso para preservación de flora fauna, en aguas dulces, frías o cálidas y en aguas marinas o estuarinas..." (Artículo 45)"*[92].

---

[89] *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".*
[90] "*Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los Consejos Ambientales Regionales de la Macrocuencas (CARMAC), el Ordenamiento del Recurso Hídrico y Vertimientos y se dictan otras disposiciones".*
[91] Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI - Parte III- Libro II y el Título III de la Parte III -Libro I- del Decreto - Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos.
[92] Ver folio 387 del expediente.

81. Aunado a lo anterior, el artículo 3° de esa norma[93], en lo atinente a prohibiciones específicas, establecía que:

> *"Artículo 3o. En ningún caso podrá autorizarse el vertimiento al mar de las siguientes sustancias:*
> *1. Mercurio o compuestos de Mercurio.*
> *2. Cadmio o compuestos de Cadmio.*
> *3. Compuestos químicos halogenados.*
> *4. Materiales en cualquiera de los estados sólidos, líquidos, gaseosos o seres vivientes, producidos para la guerra química y/o biológica.*
> *5. Cualquier otra sustancia o forma de energía que a juicio de la Dirección General Marítima y Portuaria no se deba verter al mar por su alto poder contaminante".*

82. Este decreto, por más de 35 años, señaló los criterios mínimos ambientales que acataron quienes vertieron aguas residuales a los océanos, resaltando que, en el año 2010, el Gobierno nacional se comprometió a actualizar esos estándares.

83. Precisamente, en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH) de 2010, el Estado reconoció la necesidad de "*generar las condiciones para el fortalecimiento institucional de la GIRH*", mediante líneas estratégicas tendientes a *"integrar, armonizar y optimizar la normativa relativa a la gestión integral del recurso hídrico (…)"* y *"establecer y aplicar criterios y estándares de calidad del recurso hídrico para usos con necesidad de reglamentación".*

84. Por eso, el Decreto 3930 de 2010[94], en sus capítulos VI y VII, impulsó la actualización de la normatividad contenida en el Decreto 1594 de 1984. Específicamente, su artículo 28 ordenó que:

> *"**Artículo 28. Fijación de la norma de vertimiento**. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 4728 de 2010 **El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial fijará los parámetros y los límites máximos permisibles de los vertimientos a las aguas superficiales, marinas, a los sistemas de alcantarillado público y al suelo.***
>
> *El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dentro de los dos (2) meses, contados a partir de la fecha de publicación de este decreto, expedirá las normas de vertimientos puntuales a aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público.*
>
> *Igualmente, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial deberá establecer las normas de vertimientos al suelo y aguas marinas, dentro de los veinticuatro (24) meses, contados a partir de la fecha de publicación de este decreto".*

85. Para el efecto, y mientras se cumplía el anterior mandato, el Gobierno nacional fijó el siguiente régimen de transición:

> *"Artículo 76. Régimen de transición. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial fijará mediante resolución, los usos del agua, criterios de calidad para cada uso, las normas de vertimiento a los cuerpos de agua, aguas **marinas**, alcantarillados públicos y al suelo y el Protocolo para el Monitoreo de los Vertimientos en Aguas Superficiales, Subterráneas.*

---

[93] Por el cual se dictan normas sobre la prevención de la contaminación del medio marino y otras disposiciones.
[94] "*Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones*"

> ***Mientras el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expide las regulaciones a que hace referencia el inciso anterior, en ejercicio de las competencias de que dispone según la Ley 99 de 1993, continuarán transitoriamente vigentes los artículos 37 a 48, artículos 72 a 79 y artículos 155, 156, 158, 160, 161 del Decreto 1594 de 1984"***.

86. Además, la norma precisó los escenarios en que debería aplicarse el principio de rigor subsidiario para vertimientos[95], el alcance de la responsabilidad del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado[96] y el deber de toda persona natural o jurídica de solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente el respectivo permiso de vertimientos cuando su actividad o servicio genere residuos líquidos en las aguas marinas[97], entre otros aspectos relacionados con el caso que nos ocupa.

87. Esa disposición fue modificada por el Decreto 4728 de 23 de diciembre de 2010, en el sentido de ampliar los términos otorgados al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para tal cometido, así:

> *"Artículo 1°. El artículo 28 del Decreto 3930 de 2010 quedará así:*
>
> *"**Artículo 28. Fijación de la norma de vertimiento**. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial fijará los parámetros y los límites máximos permisibles de los vertimientos a las aguas superficiales, marinas, a los sistemas de alcantarillado público y al suelo.*
>
> *El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial dentro de los diez (10) meses, contados a partir de la fecha de publicación de este decreto, expedirá las normas de vertimientos puntuales a aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público.*
>
> *Igualmente, **el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial deberá establecer las normas de vertimientos al suelo y aguas marinas, dentro de los treinta y seis (36) meses, contados a partir de la fecha de publicación de este decreto**".*

---

[95] *"Artículo 29. Rigor subsidiario de la norma de vertimiento. La autoridad ambiental competente con fundamento en el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico, podrá fijar valores más restrictivos a la norma de vertimiento que deben cumplir los vertimientos al cuerpo de agua o al suelo.*
Así mismo, la autoridad ambiental competente podrá exigir valores más restrictivos en el vertimiento, a aquellos generadores que aun cumpliendo con la norma de vertimiento, ocasionen concentraciones en el cuerpo receptor, que excedan los criterios de calidad para el uso o usos asignados al recurso. Para tal efecto, deberá realizar el estudio técnico que lo justifique.
Parágrafo. En el cuerpo de agua y/o tramo del mismo o en acuíferos en donde se asignen usos múltiples, los límites a que hace referencia el presente artículo, se establecerán teniendo en cuenta los valores más restrictivos de cada uno de los parámetros fijados para cada uso.

[96] *Artículo 39. Responsabilidad del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado. El prestador del servicio de alcantarillado como usuario del recurso hídrico, deberá dar cumplimiento a la norma de vertimiento vigente y contar con el respectivo permiso de vertimiento o con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos –PSMV reglamentado por la Resolución 1433 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.*
Igualmente, el prestador será responsable de exigir respecto de los vertimientos que se hagan a la red de alcantarillado, el cumplimiento de la norma de vertimiento al alcantarillado público.
Cuando el prestador del servicio determine que el usuario y/o suscriptor no está cumpliendo con la norma de vertimiento al alcantarillado público deberá informar a la autoridad ambiental competente, allegando la información pertinente, para que esta inicie el proceso sancionatorio por incumplimiento de la norma de vertimiento al alcantarillado público2.

[97] "*Artículo 41. Requerimiento de permiso de vertimiento. Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos. (…)"*

88. Posteriormente, en las secciones 20, 21, 22, 23 y 24 del capítulo 2 del título III del Decreto 1076 de 2015[98], el presidente de la Republica compiló las normas sobre conservación y preservación de las aguas y sus cauces, vertimientos por uso doméstico, municipal, agrícola, riego, drenaje y uso industrial; y las determinaciones sobre prohibiciones, sanciones, caducidad, control y vigilancia. Sin embargo, en esa oportunidad tampoco se cumplió con el propósito de regular los vertimientos a los mares, señalado en la PNGIRH de 2010.

89. Esta grave omisión fue subsanada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Resolución N° 0883 del 18 de mayo de 2018, *"Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas marinas, y se dictan otras disposiciones".*

90. Conforme con lo dispuesto en su artículo 1°, el objeto de esa reglamentación es "*establecer los parámetros y los valores límites máximos permisibles, así como los parámetros objeto de análisis y reporte que deberán cumplir quienes realizan vertimientos puntuales a las aguas marinas".*

91. Para tal efecto, el capítulo III de la norma *ibidem* señaló los límites microbiológicos permisibles en vertimientos puntuales de aguas residuales (ARD y ARnD) a cuerpos de aguas marinas. El capítulo IV dispuso los parámetros de ingredientes activos de plaguicidas de las categorías toxicológicas IA, IB y II en los vertimientos puntuales de aguas residuales no domésticas - ARnD. Su capítulo V contiene los parámetros fisicoquímicos que deben cumplir los prestadores del servicio público de alcantarillado. Además, el capítulo VI versó sobre los parámetros de los vertimientos puntuales de ARnD a cuerpos de aguas marinas.

92. Cabe resaltar que dicha norma fijó estándares diferenciales para cada sector productivo. Así, son disimiles los límites para: i) agroindustria, ganadería y acuicultura; ii) hidrocarburos; iii) minería; iv) puertos marítimos; v) elaboración de productos alimenticios y bebidas y vi) fabricación y manufactura de bienes; y para vi) otro tipo de industrias.

93. En este orden de ideas, la Resolución número 0883 reguló las sustancias y los niveles de concentración permisibles en los mares a partir del 1º de enero de 2019. Además, la reglamentación contempló cuáles son las autoridades ambientales responsables de realizar ese seguimiento y control, así como las encargadas de denegar o declarar la caducidad de los permisos de vertimiento.

94. Igualmente, indicó que los responsables de los vertimientos pueden solicitar a la autoridad ambiental competente la exclusión de algunos parámetros, siempre y cuando los estudios técnicos certificados demuestren que esos residuos no se encuentran presentes en sus aguas residuales.

95. En conclusión, esta última norma sustituyó los parámetros establecidos en 1984 y complementó la reglamentación de control de la contaminación hídrica contenida en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

---

[98] **"***Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*"

VII.4. Elementos probatorios existentes en relación con la problemática ambiental de la Bahía de Cartagena

96. Con el propósito de lograr el contexto requerido para resolver el asunto en cuestión, la Sala analizará el acervo probatorio en cuanto al nivel de contaminación de la bahía y respecto de las acciones técnicas tendientes a garantizar su recuperación y conservación.

97. A modo introductorio, cabe resaltar que el ecosistema marino-costero de la Bahía de Cartagena comprende un **extenso territorio de aproximadamente 82 km²**, con una **profundidad promedio de 16m**, y un **máximo de 26m**. **La bahía** se subdivide en **dos áreas**, una bahía interna ubicada en la parte norte, en donde se localiza la ciudad de Cartagena de Indias y una bahía externa de mayor extensión donde se desarrolla de manera intensiva la actividad portuaria e industrial. Adicionalmente, **en el sector suroccidental desemboca el Canal del Dique**, el cual es una bifurcación artificial del río Magdalena, que aporta agua dulce al sistema[99].

98. Del concepto técnico CPT-CAM-022-16 de 26 de agosto de 2016[100], elaborado por INVEMAR, es menester extraer el siguiente diagrama que aclara los elementos físicos antes enunciados:

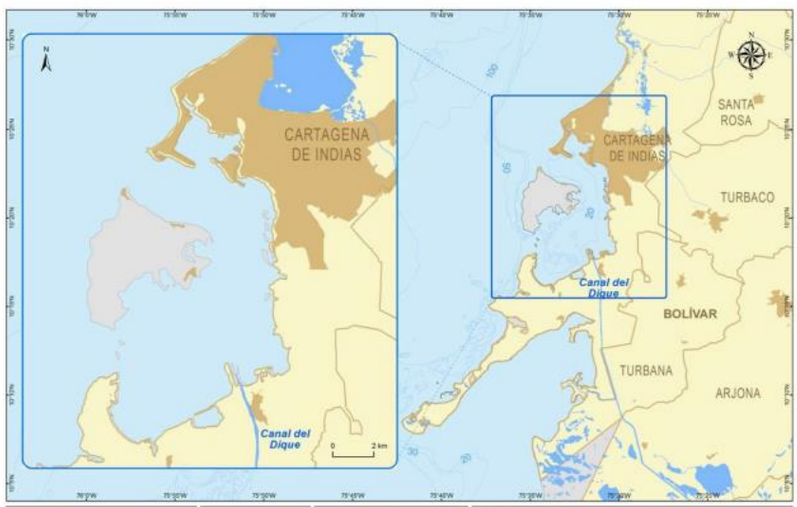


Figura 1. Mapa de ubicación de la bahía de Cartagena.

99. Respecto de este territorio, las investigaciones y diagnósticos realizados por las entidades gubernamentales, las unidades académicas y los centros de investigación que obran en el acervo probatorio, en especial, los informes de INVEMAR, de REDCAM y del proyecto BASIC, dan cuenta de la complejidad de la problemática de la contaminación de aquel cuerpo de agua.

---

[99] **Conforme a lo expuesto en el Concepto Técnico Tipo "D" de 26 de agosto de 2016, elaborado por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeros "José Benito Vives de Andréis" (en adelante INVEMAR).**

[100] Folio 150 – CD. Valga mencionar que este informe fue elaborado por un equipo técnico de la Subdirección de Coordinación Científica, conformado por: Ostin Garcés Ordóñez, Max Martínez Campos, Mónica Rocío Bayona Arenas, César García Llano, Andrea Polanco Fernández, Karen Ayala Galván, Adibe Cárdenas Oliva, Mario Rueda Hernández, Jorge Viaña Tous, Fabián Escobar Toledo, Efraín Viloria Maestre, Andrea Contreras Araque, Yeny Pilar Chacón Céspedes, Vanessa Ospina López, Amaris Velandia Bohórquez, Sergio Jerez Mogollón, Andrés Ordóñez Zúñiga, Martha Bastidas Salamanca, Constanza Ricaurte Villota, Ángela López Rodríguez, Leonardo Ospino Sepúlveda, Lizbeth Janet Vivas-Aguas y Jesús A. Garay Tinoco.

100. Así las cosas, en los términos indicados en el planteamiento del problema jurídico, se valorarán: (i) los resultados del **índice de calidad de aguas marinas y costeras (ICAMPFF)**; (ii) las **causas de la contaminación**, y (iii) los **efectos y las medidas de manejo sugeridas en diversos estudios técnicos para restaurar ese cuerpo hídrico.**

VII.4.1. Resultados del índice de calidad de aguas marinas y costeras (ICAMPFF)

101. Tal y como lo puso de presente el MADS en su escrito de contestación de la demanda, desde el año 2001, esa autoridad implementó un sistema de vigilancia permanente del recurso hídrico que se denominó "*Red de Vigilancia de la Calidad Ambiental Marina de Colombia*" - REDCAM.

102. Respecto de dicho sistema, la cartera ministerial aclaró que:

> *"el Minambiente, desde la conformación de la REDCAM, ha hecho parte de su equipo técnico (como se evidencia en sus informes técnicos), ha promovido el desarrollo de la red, aportando recursos para su fortalecimiento y desarrollo. De hecho, el "sistema" y "engranaje" interinstitucional, en una estrategia de optimización de recursos (humanos, técnicos, infraestructura, financieros), ha sido utilizado para desarrollar acciones de fortalecimiento institucional (capacitación, entrenamiento, entre otras) de las autoridades ambientales con injerencia en el ámbito costero y marino.*
>
> *Los resultados anuales sobre el estado de la Calidad de las Aguas Marinas y Costeras e información técnica de la REDCAM pueden ser consultados en la página WEB del INVEMAR en el enlace: http:/www/.invemar.org.co/redcam.*
>
> ***En el marco de la REDCAM, se vienen desarrollando indicadores ambientales: el índice de calidad ICAM se desarrolló como una herramienta para evaluar el estado de la calidad del agua con base en información existente de parámetros físicoquímícos y contaminantes. Dicho índice, permite cuantificar el estado de conservación o deterioro de este tipo de aguas, de acuerdo a sus características y en función de su destinación genérica en un lugar y tiempo específico. El ICAM maneja un concepto unificado y tiene como referencia la destinación del recurso para la Preservación de Flora y Fauna (ICAMPFF) o para actividades de recreación, actividades náuticas y pesqueras (ICAMRAP).*** *Constituye una variable derivada que permite representar el estado de la calidad de las aguas marinas y costeras en el país, región y lo sitio, a través de la selección de estaciones de muestreo que se consideren representativas y que dispongan de datos correspondientes al conjunto de variables que componen el índice; ya que el cálculo del ICAM se realiza de manera integral, a través de las variables como el oxígeno disuelto, pH, salinidad, nitritos + nitratos, ortofosfatos, sólidos suspendidos, hidrocarburos disueltos y dispersos, organoclorados totales, metales pesados (Cd, Cr y Pb), y Coliformes totales y termotolerantes".* (Negrillas de la Sala)

103. Efectuada la anterior precisión, la Sala encuentra pertinente extraer del concepto técnico CPT-CAM-022-16 de 26 de agosto de 2016[101], la imagen que identifica los puntos de REDCAM que son objeto de monitoreo en la bahía de Cartagena.

[101] Folio 19 – CD. Cuaderno No. 1 del expediente de la referencia..

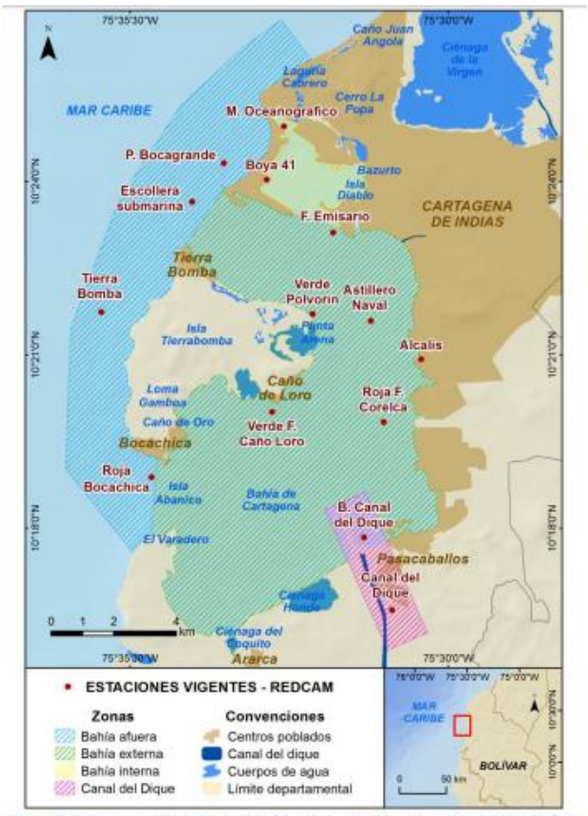


Figura 7. Estaciones REDCAM en la bahía de Cartagena, departamento de Bolívar.

104. Esto por cuanto, los sistemas de medición se ubican en distintos sectores de la bahía (externo, interno, afuera y canal del Dique) y, en consecuencia, la información que se recopila en este acápite se asocia a los resultados de cada punto de monitorio, en su área correspondiente.

105. Ahora bien, en cuanto al índice de distribución porcentual (%) de las condiciones de las aguas marino-costeras ICAMPFF, el informe técnico de "*Diagnóstico y Evaluación de la Calidad de las Aguas Marinas y Costeras en el Caribe y Pacífico Colombianos*" de 2016, respecto del agua de la Bahía de Cartagena, señala lo siguiente:

Año	Pésima	Inadecuada	Aceptable	Adecuada	Óptima
2013	0%	**5%**	**10%**	**75%**	**10%**
2014	0%	**16%**	**16%**	**63%**	**5%**
2015	0%	**5%**	**20%**	**75%**	**0%**

106. Este resultado puede leerse en los términos del siguiente cuadro comparativo que explica las escalas de valoración del mencionado índice y las opciones de medidas que deben optarse según la valoración del indicador ICAMPFF.

Escala de calidad	Categorías	Descripción	Opciones de medidas a optar
Óptima	100-90	Calidad excelente del agua.	Continuar con el monitoreo.
Adecuada	90-70	Agua con buenas condiciones para la vida acuática.	Caracterización, diagnóstico y verificación.
Aceptable	70-50	Agua que conserva buenas condiciones y pocas restricciones de uso.	Monitoreo y evaluación fisicoquímicos y tóxicos semestral.
Inadecuada	50-25	Agua que presenta muchas restricciones de uso.	Monitoreo/bioensayos/medidas de control y vigilancia. Evaluación: fisicoquímicos y tóxicos, plan de contingencia trimestral.
Pésima	25-0	Aguas con muchas restricciones que no permiten un uso adecuado.	Monitoreo y seguimiento /bioensayos/ evaluación: fisicoquímicos y tóxicos /plan de contingencia/ aplicación de medidas de choques trimestral.

107. Como se observa, el ICAMPFF constituye una variable clara a efectos de representar el estado de la calidad de las aguas marinas, por lo que este dato es el único que la Sala extraerá del aludido informe, para entender la evolución del impacto ambiental, aun cuando REDCAM también evalúa criterios asociados a la salinidad, al oxígeno disuelto, a los valores de pH, a los sólidos suspendidos totales (SST), a los nutrientes inorgánicos disueltos (nitrito, nitrato y ortofosfato), a las concentraciones de coliformes termotolerantes (CTE) y a los metales pesados disueltos y totales en los sedimentos superficiales.

108. En el acápite de conclusiones, el informe de REDCAM de 2016 revela que: *"las estaciones ubicadas en las **bahías de Cartagena** y Barbacoas, tienen calidad **inadecuada** en octubre-noviembre de 2015, principalmente, por su cercanía al Canal del Dique (bahía de Cartagena) y los arroyos Lequerica y Matunilla (bahía Barbacoas), los cuales introducen aguas dulces con alta carga de nutrientes y sólidos en suspensión, debido al aumento de las precipitaciones".* (negrillas fuera del texto)

109. Y agrega que: *"la presencia de metales pesados en la mayoría de las estaciones durante la época lluviosa indica la existencia de fuentes asociadas a la escorrentía, a los aportes de caños que transportar aguas del río Magdalena como los caños Lequerica, Matunilla y el arroyo Plata y a los depósitos en los sedimentos frente a la zona industrial de Mamonal que son resuspendidos durante el aumento de precipitaciones. Esto indica un riesgo potencial al cual se encuentra expuesta tanto la población como la flora y fauna de la zona insular".*

110. Por su parte, el informe de 2017 de "*Diagnóstico y evaluación de la calidad de las aguas marinas y costeras en el Caribe y Pacífico colombianos*", contiene los siguientes resultados del ICAMPFF:

Año	Pésima	Inadecuada	Aceptable	Adecuada	Óptima
2016	5%	30%	30%	25%	10%

111. Aunado a ello, en su acápite de conclusiones, explica que: "*las Bahías de Cartagena y Barbacoas, zonas asociadas a un mayor aporte de aguas continentales, se presentaron las condiciones inadecuadas para la preservación de flora y fauna acuática. Así mismo, es de recalcar que el impacto generado por estas fuentes reflejó una clara variación de*

acuerdo a la temporada de muestreo, asociada al cambio en las condiciones climáticas y los regímenes de precipitación".

112. Y señala que: *"las concentraciones de Hg total en sedimentos de la desembocadura del Caño Correa (canal del Dique), sobrepasan los niveles de referencia para efectos probables e implican un riesgo tanto para la fauna acuática como para la comunidad costera. Se recomienda realizar estudios a corto plazo que permitan determinar la proveniencia de este elemento para poder establecer medidas de control efectivas. ϖ Los sedimentos de las estaciones Álcalis, desembocadura de caño Correa y desembocadura del Canal del Dique, exhiben una contaminación media por hidrocarburos del petróleo que puede representar una amenaza para los ecosistemas y las comunidades de la zona costera del departamento".*

113. En cuanto a los resultados de REDCAM de las siguientes vigencias[102], la Sala observa que el informe de 2018 no contiene los datos del ICAMPFF. Sin embargo, en el acápite de conclusiones, registra que: *"en el sedimento de las estaciones de la Desembocadura del Canal del Dique y Álcalis, no presentan contaminación por los metales Cd, Cr, Pb, Cu, Ni, Zn y Hg, ya que no superaron los valores de referencia de efectos umbral y probables en la biota bentónica marina, estuarina y de agua dulce descrito por la NOAA"*[103].

114. Tal vacío informativo se subsana con el reporte de impacto por vertimientos de la bahía contenido en el cuarto informe técnico de avance PRY-BEM-016-17 de 21 junio de 2018[104] de INVEMAR, que señala lo siguiente:

Zona	Presión	Estado ecosistemas	Estado cuerpo receptor	Significancia	Valoración del Impacto
Bocagrande	1	2	1	3	2
Ensenada	1	1	2	2	2
Honda y Ararca	2	1	2	2	2
Mamonal	3	2	3	3	3
Manga	2	3	3	3	3
Manzanillo	2	2	2	2	2
Punta arenas	2	3	2	3	3
Tierra Bomba	2	1	2	2	2
Varadero	2	1	2	1	1

[102] Ahora bien, para la Sala resulta necesario remitirse a los informes de REDCAM de las vigencias 2018 y 2019, aun cuando esos documentos no obran en el expediente lo cierto es que los resultados allí consignados permiten apreciar el estado actual de la problemática. Ello es posible, sin afectar ninguna garantía procesal, por cuanto el MADS, en su escrito de contestación de la demanda, expresamente autorizó la consulta en su portal web público. Y, además, los mencionados actos administrativos son de orden nacional por lo que no requieren ser aportados al expediente, en los términos del artículo 177 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012 (Código General del Proceso).

[103] http://www.invemar.org.co/documents/10182/43044/Informe+REDCAM_2018.pdf/49465eac-e85c-4193-bac3-b8382a6b9b05

[104] CD a folio 676. Preparado por: equipo de evaluación de impactos generados por vertimientos y recomendaciones para la restauración ecológica de ecosistemas marinos y costeros priorizados de la bahía

115. Por su parte, el informe de 2019 de REDECAM deja ver el preocupante estado de aquel cuerpo de agua, en cuanto a los resultados de las estaciones de monitoreo del segundo semestre de 2018 y primer semestre de 2019, a saber:

ZONA	ESTACIÓN	Segundo semestre de 2018								Primer semestre de 2019								
		Sal	pH	OD	DBO_5	SST	Nitratos	Fosfatos	CTE (NMP/100 mL)	Sal	pH	OD	DBO_5	SST	Nitratos	Fosfatos	HPDD	CTE (NMP/100 mL)
				mg/L			µg/L					mg/L			µg/L			
Bahía de Cartagena	Álcalis	20	8,0	5,1	NM	23	NM	<30	450	17	8,3	6,2	3,06	20	3.037	50	24,6	450
	Astillero Naval	17	8,1	4,8	NM	28	NM	650	40	15	8,5	7,9	NM	21	2.581	30	NM	680
	B. Canal del Dique**	3,9	8,1	4,4	NM	470	NM	80	450	0	8,7	6,5	NM	242	3.146	80	28,8	4.500
	Boya 41	23	8,3	6,7	NM	15	NM	<30	33	17	8,5	7,6	2,82	-1	1.688	40	14,2	2.700
	Canal del Dique**	0	8,2	3,5	NM	280	NM	150	200	0	8,3	6,5	NM	249	3.780	80	17,8	2.000
	F. Emisario	19	8,1	6,8	NM	29	NM	<30	200	24	8,6	7,8	NM	33	8.828	30	33,4	2.000
	M. Oceanográfico	24	7,5	6,5	NM	19	NM	<30	4,5	20	8,5	7,8	NM	19	1.463	30	29,2	1.100
	Roja Bocachica	17	8,3	5,5	NM	13	NM	<30	75	11	8,5	7,3	NM	16	2.188	30	NM	2.300
	Roja F. Corelca	21	7,6	6,4	NM	24	NM	<30	450	20	8,6	8,1	NM	27	2.721	30	NM	<1,8
	Verde F. Caño Loro	11	8,4	4,8	NM	16	NM	360	13	14	8,5	7,2	NM	28	1.761	30	NM	200
	Verde Polvorín	21	8,3	6,5	NM	25	NM	<30	20	21	8,6	7,6	NM	29	1.136	30	NM	780

116. La calificación individual de esas variables para el muestreo realizado en el segundo semestre de 2018 fue:

Zona	Estación	Calificación de los subíndices						
		pH	Fosfatos	SST	Nitratos	OD	DBO_5	CTE
Bahía de Cartagena	Álcalis	Adecuado	Aceptable	Adecuado	NM	Aceptable	Pésimo	Inadecuado
	Astillero Naval	Óptimo	Pésimo	Adecuado	NM	Aceptable	NM	Adecuado
	Boya 41	Adecuado	Aceptable	Adecuado	NM	Adecuado	NM	Adecuado
	F. Emisario	Óptimo	Aceptable	Adecuado	NM	Adecuado	NM	Aceptable
	M. Oceanográfico	Óptimo	Aceptable	Adecuado	NM	Adecuado	NM	Óptimo
	Roja Bocachica	Óptimo	Aceptable	Adecuado	NM	Adecuado	NM	Adecuado
	Roja F. Corelca	Adecuado	Aceptable	Adecuado	NM	Adecuado	NM	Inadecuado
	Verde F. Caño Loro	Adecuado	Pésimo	Adecuado	NM	Aceptable	NM	Óptimo
	Verde Polvorín	Adecuado	Aceptable	Adecuado	NM	Adecuado	NM	Óptimo

117. A continuación, los datos del primer semestre de 2019:

Zona	Estación	Calificación de los subíndices						
		pH	Fosfatos	SST	Nitratos	OD	DBO_5	CTE
Bahía de Cartagena	Álcalis	Aceptable	Inadecuado	Adecuado	Pésimo	Adecuado	Pésimo	Inadecuado
	Astillero Naval	Adecuado	Aceptable	Adecuado	Pésimo	Óptimo	NM	Inadecuado
	Boya 41	Aceptable	Inadecuado	Óptimo	Pésimo	Óptimo	NM	Pésimo
	F. Emisario	Adecuado	Aceptable	Aceptable	Pésimo	Óptimo	Inadecuado	Pésimo
	M. Oceanográfico	Adecuado	Aceptable	Adecuado	Pésimo	Óptimo	NM	Pésimo
	Roja Bocachica	Adecuado	Aceptable	Adecuado	Pésimo	Óptimo	NM	Pésimo
	Roja F. Corelca	Adecuado	Aceptable	Adecuado	Pésimo	Óptimo	NM	Óptimo
	Verde F. Caño Loro	Adecuado	Aceptable	Adecuado	Pésimo	Óptimo	NM	Aceptable
	Verde Polvorín	Óptimo	Aceptable	Adecuado	Pésimo	Óptimo	NM	Inadecuado

118. En cuanto a las siglas utilizadas en ambos diagramas, debe considerarse que SST refiere a sólidos suspendidos totales; OD es oxígeno disuelto; DBO5 significa demanda bioquímica de oxígeno; CTE coliformes termotolerantes y NM significa no medido.

119. En lo que atañe a las concentraciones de metales pesados disueltos en el agua superficial de las estaciones REDCAM de la bahía, los muestreos del segundo semestre

---

de cartagena. FASE II, Mary Ríos, Felipe Insuasty, Deimer López, Yeimy Vargas-Castillo, Max Martínez, Julián Franco, Inger Daniel, Juan Saldarriaga, Diana Romero, Alexandra Rodríguez-Rodríguez, Janet Vivas-Aguas. Y editado por Ivonne Corredor y Luis Chasqui.

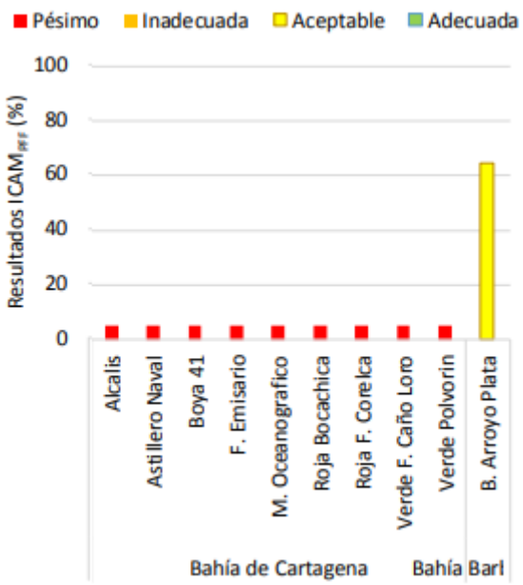
de 2018 y primer semestre de 2019 **advierten concentraciones crónicas (color amarillo) y agudas (color naranja) de cadmio (Cd), níquel (Ni) y plomo (Pb),** como se puede observar:

Zona	Estación	Cd (µg/L)		Cu (µg/L)		Cr (µg/L)		Ni (µg/L)		Pb (µg/L)		Zn (µg/L)	
		2018-2	2019-1	2018-2	2019-1	2018-2	2019-1	2018-2	2019-1	2018-2	2019-1	2018-2	2019-1
Bahia de Cartagena	Alcalis	9,0	14,0	<20	<50	<25	<25	102,0	<150	19,0	217,0	10,0	11,0
	Astillero Naval	9,0	<10	<20	<50	<25	<25	79,0	<150	9,0	<200	<10,0	<10,0
	B. Canal del Dique	7,0	<10	<20	<50	<25	<25	80,0	<150	29,0	<200	32,0	<10,0
	Boya 41	8,0	13,0	<20	<50	<25	<25	87,0	<150	19,0	<200	<10,0	23,0
	Canal del Dique	8,0	<10	<20	<50	<25	<25	150,0	<150	32,0	<200	27,0	<10,0
	F. Emisario	8,0	31,0	<20	<50	<25	<25	<25	<150	18,0	278,0	<10,0	21,0
	M. Oceanográfico	10,0	17,0	<20	<50	<25	<25	90,0	<150	19,0	<200	10,0	15,0
	Roja Bocachica	8,0	<10	<20	<50	<25	<25	82,0	<150	14,0	<200	<10,0	<10,0
	Roja F. Corelca	7,0	20,0	<20	<50	<25	<25	<25	<150	15,0	266,0	<10,0	14,0
	Verde F. Caño Loro	9,0	<10	<20	<50	<25	<25	73,0	<150	25,0	<200	<10,0	<10,0
	Verde Polvorín	7,0	20,0	<20	<50	<25	<25	<25	<150	18,0	264,0	<10,0	36,0
Ref. efectos crónicos agua marina		**8,8**		**1,3**		**50**		**8,2**		**8,1**		**81**	
Ref. efectos agudo agua marina		**40**		**4,8**		**-**		**74**		**210**		**90**	
Ref. efectos crónicos agua dulce		**0,25**		**9**		**50**		**52**		**2,5**		**120**	
Ref. efectos agudo agua dulce		**2**		**13**		**-**		**470**		**65**		**120**	

120. Respecto de los metales pesados totales (en peso seco) en los sedimentos de la estación de la desembocadura Canal del Dique, *"las concentraciones de Cd, Cu, Cr y Pb estuvieron por debajo del valor de referencia de efectos umbral (TEL) para sedimentos de agua dulce y marino, mientras que el Ni y Zn en el muestreo primer semestre de 2019 superaron el valor TEL (Tabla 8.8),* ***por encima del cual se pueden presentar efectos adversos en los organismos acuáticos de ambientes dulce y marino*** *(Buchman, 2008"),* así:

Estación	Cd (µg/g)		Cu (µg/g)		Cr (µg/g)		Ni (µg/g)		Pb (µg/g)		Zn (µg/g)	
	2018-2	2019-1	2018-2	2019-1	2018-2	2019-1	2018-2	2019-1	2018-2	2019-1	2018-2	2019-1
Desembocadura Canal del Dique	0,38	<1,0	10,33	19,09	5,59	25,35	8,53	20,67	2,9	<20	34,19	132
Referencia TEL dulce	0,60		35,7		37,3		18		35		123	
Referencia PEL dulce	3,53		197		90		36		91,3		315	
Referencia TEL marino	0,68		18,7		52,3		15,9		30,2		124	
Referencia PEL marino	4,21		108		160		42,8		112		271	

121. Por último, resulta gravemente preocupante que el índice de calidad del agua superficial del muestreo del primer semestre de 2019 arrojó un resultado "**pésimo**", en su mayoría, como puede observarse:



122. Todo lo anterior significa el recurso hídrico en la Bahía de Cartagena, durante las vigencias 2013 a 2019, ha tenido un grave proceso de deterioro de su capacidad de preservación de flora y fauna (ICAMPFF), cuyos picos más perturbadores se presentaron en los años 2014 y 2019.

123. Ahora bien, para la Sala no fue posible elaborar una línea del tiempo sobre el incremento anual de la contaminación en el sector objeto del litigio, dado que los reportes generados por la *"Red de Vigilancia de la Calidad Ambiental Marina de Colombia"* no han mantenido un formato único. Y, adicionalmente, en las vigencias 2017-2018, la información se presentó de manera incompleta. Sin embargo, a pesar de lo anterior, se concluye que los hallazgos antes mencionados imponen a las autoridades demandadas el deber de: i) continuar el monitoreo y evaluación fisicoquímica y toxica de las aguas de la zona; ii) caracterizar y diagnosticar los resultados, y iii) adoptar medidas de control y vigilancia a través de planes de contingencia y de choque.

VII.4.2. Causas de la contaminación de la Bahía de Cartagena

124. Respecto de los factores generadores de la contaminación en la mencionada bahía, el informe técnico de 2019 de la Red de Vigilancia de la Calidad Ambiental Marina de Colombia discrimina las siguientes fuentes distribuidas a lo largo de la zona costera del departamento de Bolívar, a saber:

Actividad/Fuente contaminante		***Sustancias contaminantes***	***Cuerpo receptor***
Residuos de la población de Cartagena	Residuos sólidos domésticos	Materia orgánica, residuos de hidrocarburos, aceites, metales pesados, microorganismos patógenos, detergentes, sólidos	Mar Caribe, **bahía de Cartagena**, ciénagas Las Quintas y La Virgen.
	Vertimientos de aguas residuales y		

	escorrentías urbanas	sedimentables y en suspensión, plásticos	
Descargas de tributarios	Canal del Dique.	Materia orgánica, detergentes, metales pesados, agroquímicos, nutrientes, sólidos en suspensión, microorganismos, plásticos	**Bahías de Cartagena** y Barbacoas, mar Caribe.
Bahías de Cartagena y Barbacoas, mar Caribe.	Industrias de sustancias químicas básicas, productos plásticos, petróleo, procesamiento de productos pesqueros, entre otros.	Aguas residuales industriales, nutrientes, agroquímicos, materia orgánica, metales pesados, microplásticos.	**Bahía de Cartagena, mar Caribe.**
	Cultivos de yuca, plátano, coco, maíz, y frutales.	Materia orgánica, residuos de hidrocarburos, plaguicidas, microorganismos, nutrientes, plásticos	**Canal del Dique**, mar Caribe.
	Turismo de sol y playa, hoteles, restaurantes, comercio.	Materia orgánica, residuos sólidos, hidrocarburos, plaguicidas, microorganismos de origen fecal, sólidos en suspensión, plásticos y microplásticos.	Mar Caribe, ciénagas Las Quintas y La Virgen.
	Sociedad Portuaria de Cartagena, transporte de pasajeros, mercancía, cargue y descargue de productos.	Aguas de lastre, residuos de hidrocarburos, otros residuos oleosos, plásticos.	**Canal del Dique, bahía de Cartagena** y mar Caribe.

125. De otra parte, el proyecto de investigación aplicada sobre "*Interacciones entre Cuenca, mar y comunidades*", elaborado por Basic Sea Interactions With Communities – BASIC[105], en el año 2014[106], detalla lo siguiente en materia de causas contaminantes:

[105] En el proyecto a folio 5 se indica que BASIC «[…] es el primer intento nacional en conocer, con ciencia de alto nivel, el estado de la calidad ambiental de las aguas y los sedimentos de la Bahía de Cartagena, así como también el nivel toxicológico de los peces que forman parte de la pesca artesanal. Este conocimiento ha sido aplicado al análisis del impacto económico de la contaminación en la pesca y el turismo, así como en la evaluación al acceso de agua potable y del estado de sanidad pública de las comunidades costeras más vulnerables a la contaminación de las aguas […]».

[106] **BASIC Cartagena** es un proyecto de investigación aplicada sobre Interacciones entre Cuencas, Mar y Comunidades y enfocado en la generación de herramientas de adaptación al cambio climático para el manejo integrado de recursos hídricos en la zona costera de Cartagena. Iniciado en julio de 2014, este proyecto

"*En los últimos 40 años, las tasas de erosión en la cuenca del Magdalena se han incrementado en un 33% (~44 millones de toneladas de sedimentos). El 79% del área de la cuenca se encuentra en condiciones críticas de erosión como resultado, en gran parte, de la deforestación de más del 70% de los bosques originales. (…)*

Cerca de 2.000 toneladas de sedimentos por día descarga el Canal del Dique a la Bahía de Cartagena por medio de grandes plumas de turbidez. *Las concentraciones de sedimentos alcanzan hasta 50 mg/l en el sector de Bocagrande. Estos sedimentos reducen la calidad ambiental de las aguas y afectan los servicios ecosistémicos que proveen la bahía y las áreas marinas cercanas, tanto para la pesca como para el turismo. (…)*

Las aguas residuales domésticas de las poblaciones costeras sin servicio de alcantarillado tratado*, (…) aportan ~6.7 ± 3.9 x10 15 NMP/100 ml de coliformes totales por día,* ***además del sistema de alcantarillado de la ciudad que desborda a la bahía bajo condiciones de lluvia****.*

Varios metales pesados se encuentran en los sedimentos de la bahía en concentraciones superiores a los niveles de impacto potencial (TEL) *utilizados por la Agencia para la Administración de Océanos y Atmósfera de los EEUU (por sus siglas en inglés, NOAA). Estos metales, incluyendo el mercurio, cadmio, cromo, cobre y níquel, representan un riesgo potencial para los organismos marinos y para las poblaciones que los consumen. (…)*

Los modelos hidrodinámicos muestran que la bahía se caracteriza por la ***baja frecuencia de renovación de las aguas.*** *Durante la época de vientos, las aguas pueden renovarse en un tiempo entre uno y dos meses. En el resto del año, la renovación requiere entre tres y nueve meses, lo que implica una limitante para la reducción de las fuentes de contaminación dado que la renovación natural no es susceptible para contrarrestar los altos aportes de contaminación. (…)*

Las fallas en el manejo de los planes de ordenación son múltiples, complejas y comprometen a instituciones locales, regionales y nacionales, y a los diferentes sectores económicos, incluyendo el comercio, la industria y los grupos comunitarios locales. En síntesis, se evidencia el bajo o nulo nivel de implementación de los múltiples planes de manejo y las deficiencias en el ordenamiento, dado que no existe coherencia institucional alrededor de la importancia de la calidad ambiental de la Bahía de Cartagena".

126. El informe del estado de los ambientes marinos y costeros en Colombia de 2004, elaborado por INVEMAR, resalta que: "***las descargas municipales, industriales, agrícolas y los vertimientos de residuos oleosos de la actividad marítima y portuaria, así como la actividad petrolera, son las principales fuentes generales de contaminación y deterioro de las aguas de la cuenca del Caribe****, ocasionando la presencia de tóxicos orgánicos, metales pesados, sólidos suspendidos, microorganismos patógenos y nutrientes a los ambientes marino-costeros en ésta región*".

127. En cuanto a los vertimientos industriales, el mismo informe indica que:

«[…] En Colombia, el 10% de la industria nacional se concentra en el Caribe (PNUMA, 1999), especialmente en Cartagena y Barranquilla, donde se ubican estas actividades. ***Las industrias identificadas como las que producen mayores cargas***

---

multidisciplinario de tres años ha sido financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC) de Canadá. La implementación del proyecto ha sido liderada por la Universidad EAFIT, en asocio con la Universidad de Los Andes, la Universidad de Cartagena, la Fundación FHEO, y la Corporación Regional CARDIQUE. - Folio 19 - CD – Cuaderno No. 1. Expediente de la referencia. Su director es JUAN D. RESTREPO y el gerente del proyecto MARKO TOSIC.

contaminantes son: procesadoras y envasadoras de alimentos (especialmente cárnicos, licores y bebidas), fábricas de pulpa y papel, industria química, refinerías de petróleo y destilerías, entre otras (*Garay, 1997).*

• *En Cartagena, por ejemplo, existen unos 620 establecimientos comerciales, de los cuales 29 son productores de efluentes líquidos en volúmenes significativos; todos están ubicados en la costa oriental de la bahía de Cartagena, hacia la que se vuelcan los mismos, sin previo tratamiento en la mayoría de los casos.* ***La industria aporta materia orgánica, residuos de aceites, combustibles y fertilizantes y la mayor parte de los vertimientos típicamente industriales como carbonatos, amoniaco, fenoles, aguas calientes, etc.***

• ***Estos vertimientos sin tratamiento ocasionan la presencia de contaminantes como hidrocarburos y metales pesados****; entre estos últimos, se identifican el mercurio, plomo, cadmio y cromo como los que revisten mayor peligrosidad, por su baja biodegradación y alta capacidad de acumulación en los tejidos de los organismos. Al no existir sistemas de tratamiento apropiados, la concentración de estos contaminantes está directamente relacionada con la cantidad de establecimientos industriales, y en general con el tamaño de la población.*

• ***El control ejercido sobre los residuos líquidos industriales de las grandes empresas ha avanzado rápidamente en el último decenio en Cartagena y también en Barranquilla (Corredores Industriales). En los últimos años el número de empresas controladas a través del "Convenio de Producción Más Limpia", liderado por el MAVDT, Cardique y EPA en Cartagena y por el BAMA y la CRA en Barranquilla, cubre la totalidad de las grandes industrias.***

• ***La influencia de las actividades terrestres en las condiciones de las aguas marinas y costeras de Colombia, se han evidenciado principalmente por los vertimientos domésticos, ríos y tributarios caudalosos, así como también por las poblaciones costeras con actividades importantes como las portuarias o industriales****. Los sitios donde constantemente se han observado dichas influencias son la Bahía de Cartagena, el Golfo de Urabá, el Golfo de Morisquillo y el río Magdalena para el Caribe; los ríos Mira y San Juan, Bahía de Buenaventura, así como la población de Bahía Solano en el Pacífico.*

• *Aunque* ***las relaciones causa efecto de las cargas de contaminantes sobre los organismos y poblaciones marinas se conocen poco, a nivel ecosistémico se evidencia su influencia en las condiciones ambientales en varios sectores de las costas colombianas y derivado de ello en sus recursos naturales, incidiendo por tanto, en la calidad de vida de la población en general y en mayor grado, en las comunidades que viven de una u otra forma del uso de tales recursos*** *[…]»*[107]*.*

128. A su vez, el concepto técnico CPT-CAM-022-16 de 26 de agosto de 2016[108], denominado "DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE LA BAHÍA DE CARTAGENA, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR del INVEMAR", en cuanto a la "*calidad del agua y sedimentos – fuentes de contaminación"*, señala lo siguiente:

> *"[…] En la bahía de Cartagena, históricamente han confluido* ***múltiples actividades socioeconómicas como turismo, transporte marítimo portuario, industrias químicas, de alimentos, refinerías de petróleo, entre otras,*** *que generan variados*

[107] Folio 19 – CD. Cuaderno No. 1 del expediente de la referencia.

[108] Folio 19 – CD. Cuaderno No. 1 del expediente de la referencia. Valga mencionar que este informe fue elaborado por un equipo técnico de la Subdirección de Coordinación Científica, conformado por: Ostin Garcés Ordóñez, Max Martínez Campos, Mónica Rocío Bayona Arenas, César García Llano, Andrea Polanco Fernández, Karen Ayala Galván, Adibe Cárdenas Oliva, Mario Rueda Hernández, Jorge Viaña Tous, Fabián Escobar Toledo, Efraín Viloria Maestre, Andrea Contreras Araque, Yeny Pilar Chacón Céspedes, Vanessa Ospina López, Amaris Velandia Bohórquez, Sergio Jerez Mogollón, Andrés Ordóñez Zúñiga, Martha Bastidas Salamanca, Constanza Ricaurte Villota, Ángela López Rodríguez, Leonardo Ospino Sepúlveda, Lizbeth Janet Vivas-Aguas y Jesús A. Garay Tinoco.

residuos domésticos e industriales, lo cuales contienen sustancias contaminantes que llegan directamente a la bahía como la principal receptora (Tabla 1); lo que ha causado cambios en sus condiciones naturales y un alto grado de deterioro ambiental de manera progresiva (Garay et al., 1998; INVEMAR, 2001b; Troncoso et al., 2009; INVEMAR y MADS, 2011).

• *Entre las principales fuentes de contaminantes en la bahía (Tabla 1),* ***se destacan el sector industrial de Mamonal y la zona comercial del Bosque; la actividad marítima y portuaria; el antiguo emisario submarino que descargaba cerca del 40% de las aguas residuales municipales dentro de la bahía a 800 m frente a la isla Manzanillo hasta el año 2013, cuando se puso en marcha el nuevo Emisario de Punta Canoa; otros 11 puntos de vertimientos de aguas residuales dentro de la ciudad de Cartagena utilizados como medidas de contingencia en los sectores de Bocagrande, La Matuna, Pastelillo, Puente Jiménez, El Bosque, Sur Ceballos, Nuevo Bosque 2 y Ceballos-Los Caracoles (Aguas de Cartagena, 2009) además del recurrente rebosamiento del sistema de alcantarillado, principalmente en época de lluvias; la inadecuada disposición de residuos sólidos de las áreas suburbanas que caen directamente a los caños interiores como Juan Angola y Bazurto, y por arrastre finalmente llegan a la bahía; y el Canal del Dique considerado la principal vía de entrada de contaminantes a la bahía****, ya que arrastra todo tipo de residuos desde la cuenca alta del río Magdalena, y aporta a la bahía una alta carga de sólidos en suspensión, materia orgánica, nutrientes, microorganismos, hidrocarburos, plaguicidas, entre otros (Garay et al., 1998; INVEMAR, 2001b; Troncoso et al., 2009; Vivas-Aguas et al., 2015; Garcés-Ordóñez et al., 2016).*

Tabla 1. Fuentes de contaminación que afectan la bahía de Cartagena. Modificado de Garay et al. (1998); Troncoso et al. (2009).

FUENTES DE CONTAMINACIÓN		***RESIDUOS***
DIRECTAS	*Población de la ciudad de Cartagena*	*Aguas residuales domésticas con alto contenido de materia orgánica, nutrientes, grasas y aceites, hidrocarburos, metales, plaguicidas, sólidos en suspensión, microorganismos patógenos, entre otros.* *Residuos sólidos: lixiviados, basura marina, microplásticos, materia orgánica.*
	Corredor Industrial de Mamonal, zona franca La Candelaria y sector comercial del Bosque.	*Aguas residuales industriales con metales pesados, sólidos en suspensión, materia orgánica, nutrientes, plaguicidas, hidrocarburos, residuos sólidos*
	Actividad marítima y portuaria	*Hidrocarburos, residuos oleosos, aguas de sentinas, lastre sucio, lodos semisólidos y residuos sólidos.*
	Canal del Dique	*Sólidos en suspensión, microorganismos de origen fecal, nutrientes, materia orgánica, hidrocarburos, metales y residuos sólidos.*

	Turismo	*Materia orgánica, microorganismos, residuos sólidos e hidrocarburos.*
INDIRECTAS	*Demanda béntica de oxígeno*	
	Escorrentías agrícolas	*Nutrientes, plaguicidas, materia orgánica y sólidos en suspensión*
	Escorrentías pecuarias	*Nutrientes, materia orgánica y microorganismos de origen fecal.*
AUTÓCTONAS	*Fitoplancton muerto*	*Materia orgánica, nutrientes, del fondo*

• *Las cargas contaminantes aportadas por los vertimientos industriales entre el periodo comprendido entre el año 1995 y 2010 ha presentado una tendencia a disminuir (Figura 6). Esta condición puede estar relacionada con las acciones y acuerdos formales de Producción Más Limpia entre gremios del sector del industrial de Mamonal y la autoridad ambiental (CARDIQUE) que se viene llevando a cabo desde 1996, con el propósito de adoptar métodos de operación y producción más limpios, reducir y controlar los contaminantes, mitigar los impactos y riesgos sobre el ambiente y el hombre, y mejorar la gestión ambiental pública y privada (Hoof y Herrera, 2007).*

• *El Canal del Dique aporta además algunos contaminantes como los hidrocarburos aromáticos totales (HAT), que generalmente se han detectado en concentraciones que no superan el valor de referencia de 10 µg/L para aguas no contaminadas (UNESCO, 1984), a excepción de los años 2001 y 2014, en los que se registraron concentraciones de 37,06 y 13,27 µg de HAT/L respectivamente, que podrían representar un riesgo para las especies hidrobiológicas**. Estos valores pueden asociarse al tráfico fluvial de embarcaciones con motor y de vertimientos voluntarios e involuntarios de residuos líquidos derivados del petróleo (Garcés-Ordóñez et al., 2016; INVEMAR, 2001b). Con respecto a los metales pesados, se han detectado concentraciones de cadmio, plomo, cobre, níquel, hierro y mercurio, que en algunos casos superan el valor de referencia para efectos crónicos en aguas dulces (Buchman, 2008). El mercurio además en los años 2003 (3,86 µg/L), 2005 (220 µg/L) y 2010 (2,94 µg/L) sobrepasó el valor de referencia para efectos agudos en este tipo de agua (1,4 µg de Hg/L; Buchman, 2008); este metal en años posteriores (hasta el 2010) estuvo por debajo del límite de detección del método analítico utilizado en el Laboratorio Ambiental de Cardique (2,5 µg/L). Estos resultados demuestran que el Canal del Dique, facilita la introducción de contaminantes a la bahía de Cartagena.***

• ***En cuanto a los sedimentos recolectados en la desembocadura del Canal del Dique entre 2014 y 2016, se determinó la presencia de hidrocarburos aromáticos totales en una concentración total de 19,86 mg/kg en octubre de 2015, la cual superó el valor de referencia de 3,9 mg/kg para sedimentos no contaminados según la NOAA (NOAA, 1990),** *por encima del cual existe la probabilidad de ocurrencia de efectos adversos para la biota. La presencia de hidrocarburos en sedimentos, se puede asociar con las actividades de transporte marítimo, almacenamiento y cargue de combustible. En cuanto a los metales, cómo cadmio, cromo, cobre y níquel, si bien se han logrado determinar su presencia, las*

concentraciones no sobrepasan los valores de referencia que puedan representar un riesgo al ecosistema (Buchman, 2008).

• ***En la zona de la bahía externa (Figura 7) la calidad del agua ha sido muy fluctuante, por la influencia de las diferentes fuentes de contaminación, que en ciertos sectores tienen mayor impacto. Al sureste de la bahía externa, entre los años 1996 y 2015 se han determinado altas concentraciones de SST (1,0 y 344 mg/L) y nutrientes inorgánicos (nitrógeno inorgánico total entre 0,09 y 1.599 µg/L y fosfatos entre 0,03 y 220 µg/L), que provienen generalmente del Canal del Dique y de once puntos de vertimientos de aguas residuales del corredor Industrial de Mamonal y la zona franca La Candelaria (Aguas de Cartagena, 2009), que por corrientes se extiende hasta el norte de la bahía en época de transición o hacia la zona sureste y al oeste (sector de Bocachica) en la época seca, cambiando las condiciones de turbiedad y color aparente del agua, y afectando las condiciones normales de oxígeno (>4,0 mg de O2/L; MinSalud, 1984). Así mismo se han determinado valores de HAT en los años 2001 (10,1-49,41 µg/L) y 2010 (11,9 µg/L) frente a la zona de Mamonal que superan la referencia para aguas no contaminadas (10 µg/L; Unesco, 1984).***

• *Al norte de la bahía externa, frente a la isla Manzanillo funcionaba el antiguo emisario submarino, que vertía cerca del 40% de las aguas residuales del Distrito hasta el año 2013, después de la construcción y puesta en funcionamiento del nuevo emisario de Punta Canoa. Esta medida mejoró en parte la calidad microbiológica del agua superficial, de acuerdo a (sic) los valores de Coliformes totales y termotolerantes determinados, lo cual muestra una reducción (Figura 8). Del mismo modo disminuyeron las concentraciones de nutrientes inorgánicos y sólidos en suspensión.* ***Sin embargo, aún persisten en la zona vertimientos difusos intermitentes, por el rebosamiento del sistema de alcantarillado en época lluviosa, y otras fuentes de contaminación activas que introduce al sistema materia orgánica, nutrientes, hidrocarburos, grasas y aceites, y metales pesados (Vivas-Aguas et al., 2015; Garcés-Ordóñez et al., 2016****) […]".*

129. Mediante oficio con radicación No. 2014EE0139599[109], la entonces Contralora General de la República, doctora Sandra Morelli Rico, destacó las siguientes causas generadoras de la problemática:

"En conocimiento de la degradación ambiental y la problemática presente en la Bahía de Cartagena generada por la confluencia de distintas actividades antrópicas como fuentes de contaminación en ese sector como son: la instalación de infraestructuras y actividades de carácter industrial y turísticas, la influencia del Canal del Dique, el aprovechamiento forestal de áreas del manglar y las actividades de transporte marítimo, los cuales constituyen una problemática ambiental compleja y acumulativa que genera la degradación de los recursos naturales, paisajísticos y culturales. Éste despacho encuentra necesario oportuno hacer uso de la función de advertencia como instrumento de carácter técnico y preventivo frente a la continuidad de los factores de amenaza y vulnerabilidad que constituyen los riesgos de contaminación de la bahía.

En el análisis de la problemática, la CGR evidencia la desarticulación e incoherencia de las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental - SINA -, las autoridades portuarias, marítimas y territoriales frente a la real situación de la bahía ya que las autorizaciones ambientales y ocupación de las

[109] Suscrito por la Contralora General de la República y dirigido a los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Comercio, Industria y Turismo, a CARDIQUE, a la ANLA, a la Superintendencia General de Puertos (hoy Superintendencia de Transporte), a la ANI, a DIMAR, a EPA – Cartagena y al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y Empresa de Aguas de Cartagena – ACUACAR

áreas permisos de vertimiento de aprovechamiento forestal licencias ambientales licencias de construcción no se han concebido como una afectación compleja sobre un ecosistema sino que, por el contrario, se autoriza de manera individual y particular para cada uno de los diferentes proyectos, obras o actividades. *[…]*

Así, la concepción de la bahía de Cartagena como cuerpo receptor de vertimientos provenientes tanto del establecimiento de empresas industriales, especialmente en el sector de la zona industrial de Mamonal, como de las estructuras hoteleras, las descargas directas de aguas residuales y los soportes de seguimiento del Canal del Dique ejercen en conjunto una elevada presión a un ecosistema cuya vocación turística, paisajística y emblema de la ciudad ha venido decreciendo de manera vertiginosa por total ausencia de una visión global sobre la afectación de los bienes y servicios ambientales de la bahía".

130. Finalmente, el cuarto informe técnico de avance PRY-BEM-016-17 de 21 junio de 2018, elaborado en el marco del convenio interadministrativo 659 de 2017[110], identifica las siguientes fuentes de presión asociadas a la problemática existente:

"Como fuentes de presión, se tuvieron en cuenta las actividades económicas que se desarrollan en el área de influencia de la bahía de Cartagena y que generan vertimientos de aguas residuales domésticas y no domésticas (puntuales y difusas). Para el 2017, Cartagena reportó 33119 establecimientos comerciales (Cámara de Comercio de Cartagena, 2017), de los cuales se estima que el 15 % de ellos son productores de efluentes líquidos con volúmenes significativos. Luego de organizar la información disponible y clasificarse de acuerdo al CIIU, se obtuvieron 95 empresas, clasificadas en 7 sectores económicos y 45 actividades localizadas en su mayoría en la zona industrial de Mamonal y la zona comercial del Bosque (EPA Cartagena, 2018; CARDIQUE, 2018). Cabe resaltar, que la zona de Mamonal no cuenta con cobertura del servicio de alcantarillado, por lo cual un gran porcentaje de las empresas realizan sus aportes sin previo tratamiento directamente a la bahía o a través de algunos caños (Alcaldía de Cartagena y Aguas de Cartagena, 2009; EPA Cartagena, 2018).

Sumado a los vertimientos puntuales que recibe directamente a la bahía de Cartagena, ***se encuentran los aportes a través del sistema de caños, lagunas y ciénagas comprendidos en más de 150 canales, los cuales el 91 % del mantenimiento le corresponde a las autoridades ambientales competentes*** *(CARDIQUE y EPA Cartagena)* ***y el 9 % restantes a Aguas de Cartagena (Beltrán y Suárez, 2010).***

A partir de la revisión de los reportes de la disposición final de las aguas residuales de las empresas, mostró que el 44 % vierten sus aguas residuales en los caños y canales (Casimiro, Policarpa, Propilco y Abocol), el 24 % no especifica la disposición final de sus aguas residuales, un 16 % vierte directamente a la bahía, y el 16 % restante al alcantarillado, suelo, al pozo séptico o es entregada a un Gestor/PTAR y (EPA Cartagena, 2018). *Cabe resaltar que el caño Casimiro recibe la mayor cantidad de fuentes puntuales de vertimientos (31%), seguido de caño Propilco, Policarpa y Abocol. En cuanto a los caños Nuevo Oriente y de Oro (Tierra Bomba), no se encontró información detallada de los vertimientos que se realizan en cada uno de ellos, sin embargo a través de las salidas de campo se lograron identificar vertimientos domésticos que están siendo descargados sobre estos caños y la influencia de los aportes de la zona industrial de Mamonal y del Canal del Dique, por la dispersión de contaminantes.*

[110] CD a folio 676. Preparado por: equipo de evaluación de impactos generados por vertimientos y recomendaciones para la restauración ecológica de ecosistemas marinos y costeros priorizados de la bahía de cartagena. FASE II, Mary Ríos, Felipe Insuasty, Deimer López, Yeimy Vargas-Castillo, Max Martínez, Julián Franco, Inger Daniel, Juan Saldarriaga, Diana Romero, Alexandra Rodríguez-Rodríguez, Janet Vivas-Aguas. Y editado por Ivonne Corredor y Luis Chasqui.

En cuanto al sistema de alcantarillado, si bien ha aumentado la cobertura, aún persisten 11 puntos de vertimientos de aguas residuales habilitados durante situaciones de contingencia, los cuales se ubican en los sectores de Bocagrande, La Matuna, Pastelillo, Puente Jiménez, El Bosque, Sur Ceballos, Nuevo Bosque 2, Ceballos-Los Caracoles y Manzanillo (antiguo emisario; Aguas de Cartagena, 2009).

Adicionalmente, se presentan recurrentes rebosamientos del alcantarillado tras el aumento de las precipitaciones, sobrepasando la capacidad del sistema en algunos puntos críticos, las cuales llegan a través de los canales pluviales a los caños JuanAngola y Bazurto, y por las interconexiones con la laguna San Lázaro y ciénaga Las Quintas, descargan finalmente a la bahía de Cartagena (Beltrán y Suárez, 2010; Brewer y Herrera, 2015; INVEMAR, 2016).

Por último, el Canal del Dique que es considerado la principal vía de entrada de contaminantes a la bahía, arrastra todo tipo de residuos desde la cuenca alta del río Magdalena, aportando a la bahía altas cargas de sólidos en suspensión, materia orgánica, nutrientes inorgánicos disueltos, microorganismos patógenos, hidrocarburos del petróleo, plaguicidas, metales pesados, entre otros residuos y sustancias contaminantes *(Garay et al., 1998; Vivas-Aguas et al., 2015; Garcés-Ordóñez et al., 2016; INVEMAR, 2016)"*[111].

El estudio presenta el siguiente cuadro comparativo:

Componente/ Problemática	**Causas**
Contaminación de aguas, sedimentos y organismos Residuos solidos	Baja cobertura de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como recurrentes rebosamientos de aguas residuales, tras fuertes lluvia, por colapso del sistema de alcantarillado y caños. Incumplimiento de las normas de vertimientos e inadecuada disposición de residuos sólidos y líquidos. Introducción de organismos en las aguas de lastre (bacterias, hongos, organismos exóticos y afloramiento de algas tóxicas). Advección de contaminantes en el medio acuático por corrientes (inducidas por vientos, mareas o cambios de densidad). Resuspensión de contaminantes del sedimento, tras realización de actividades de dragado. Bioacumulación de metales pesados como mercurio y cobre en organismos como cangrejos, peces y ostras. Inadecuada disposición de residuos en áreas de manglar
Alteración y pérdida de ecosistemas marinos y costeros	Cambio en el uso del suelo: expansión agrícola, cambio de cobertura vegetal. tala de mangles, turismo, expansión urbana, construcción civil en zona costera. Cambios en la batimetría, por altas tasas de sedimentación y actividades de dragado para la adecuación de canales. Sobrepesca de peces, moluscos y crustáceos principalmente con líneas de mano, atarrayas y redes de enmalle. Disminución del aprovechamiento de los recursos pesqueros por la contaminación. Vacíos de información en ecosistemas marinos y costeros (e.g. pastos marinos, arrecifes coralinos, dinámica hídrica del recurso)
Social, económico y político	Falta de coordinación de acciones a nivel institucional.

[111] CD a folio 676

	Interrupción de la ejecución de planes orientados por la crisis política (rotación alcaldes y otros funcionarios públicos etc.) Alta vulnerabilidad de la población y sectores ubicados en zonas de amenaza por ascenso del nivel del mar - ANM, erosión costera. Concentraciones de múltiples actividades económicas en zonas como Amonal. Expansión urbana de forma desorganizada, construcciones portuarias y ocupación desmedida del frente de playa. Turismo no planificado (aumento en altas temporadas, inadecuado manejo de residuos). Baja cobertura de servicios públicos (Inadecuada recolección y disposición de residuos sólidos y líquidos). Cobertura nula en la población de bajamar.

131. Con base en todo lo anterior y en relación con las causas de la contaminación de este cuerpo de agua, la Sala arriba a las siguientes conclusiones:

i) Las autoridades que hacen parte del SINA y la autoridad marítima han actuado de manera desarticulada en el ejercicio de sus funciones, lo cual ha agravado la gestión de los problemas del cuerpo hídrico.

ii) Es deficiente el ordenamiento marítimo y no existe coherencia institucional alrededor de la importancia de la calidad ambiental de la Bahía de Cartagena.

iii) Se presentan cambios en la batimetría, por altas tasas de sedimentación y actividades de dragado para la adecuación de canales.

iv) Se observan vacíos de información en ecosistemas marinos y costeros (pastos marinos, arrecifes coralinos, dinámica hídrica del recurso).

v) La bahía se caracteriza por la baja frecuencia de renovación de las aguas. Durante la época de vientos, las aguas pueden renovarse en un tiempo entre uno y dos meses. En el resto del año, la renovación requiere entre tres y nueve meses, lo que implica que la renovación natural no es suficiente para contrarrestar los altos aportes de contaminación.

vi) El Canal del Dique es considerado como la principal vía de entrada de contaminantes a la bahía, ya que arrastra todo tipo de residuos desde la cuenca alta del río Magdalena, y aporta una alta carga de sedimentos, sólidos en suspensión, materia orgánica, nutrientes, microorganismos de origen fecal, plaguicidas, residuos de actividades agropecuarias y de plaguicidas por escorrentía, entre otros, que cursan a través de dicho Canal.

vii) Otras fuentes o factores de contaminación son los siguientes:

- Vertimientos de residuos líquidos y sólidos provenientes de la actividad industrial (química, alimentos y refinería de petróleo) del sector de Mamonal ubicado al oriente de la Bahía de Cartagena. Dichas aguas residuales industriales contienen metales

pesados, sólidos en suspensión, materia orgánica, desechos de fibras plásticos e hidrocarburos, entre otras sustancias contaminantes.

- Vertimientos de aguas residuales domésticas (aguas servidas) con alto contenido de materia orgánica, nutrientes, grasas y aceites, microorganismos patógenos, microplásticos, así como lixiviados de basuras que son directamente vertidos por las redes de alcantarillado de la ciudad a la bahía. Estos vertimientos se caracterizan por tener altas concentraciones de coliformes que pueden producir enfermedades gastrointestinales como el cólera y la hepatitis al usar estas aguas para recreación o por la ingestión de alimentos contaminados.

- Vertimientos provenientes del recurrente rebosamiento del sistema de alcantarillado, principalmente en época de lluvias y de la inadecuada disposición de residuos sólidos de las áreas suburbanas que caen directamente a los caños interiores como Juan Angola y Bazurto, y por arrastre finalmente llegan a la bahía.

- Vertimientos de la actividad marítima y portuaria, la cual genera descargas de residuos contaminantes provenientes de buques comerciales, y de transporte de hidrocarburos y sus derivados, que descargan residuos oleosos, aguas de cloacas y otras sustancias contaminantes.

- Vertimientos de metales pesados e hidrocarburos aromáticos totales que representan un riesgo para las especies hidrobiológicas. Estos valores pueden asociarse al tráfico fluvial de embarcaciones con motor y de vertimientos voluntarios e involuntarios de residuos líquidos derivados del petróleo. Con respecto a los metales pesados, se han detectado concentraciones de cadmio, plomo, cobre, níquel, hierro y mercurio, que en algunos casos superan el valor de referencia para efectos crónicos en aguas dulces.

- Vertimientos provenientes de las actividades turísticas y hotelera y de la actividad agropecuaria, circundantes en la zona de la Bahía.

VII.4.3. Efectos de la contaminación y medidas de manejo a adoptar para la Bahía de Cartagena sugeridas en diversos estudios técnicos. Gravedad del daño y acciones que se deben implementar

132. Según el **proyecto de investigación aplicada** sobre "*Interacciones entre Cuenca, mar y comunidades*" **elaborado en el año 2014 por Basic Sea Interactions With Communities – en adelante BASIC,** se tiene que[112]:

> *«[…] Durante la última década, los aportes de agua y sedimentos del Canal del Dique hacia la Bahía de Cartagena se han incrementado en 28% y 48%, respectivamente. En los últimos 26 años, el Canal ha descargado en la bahía cerca de 52 millones de toneladas de sedimentos.*
>
> *Si las condiciones climáticas y de impacto humano se mantienen en la cuenca del Magdalena en el corto plazo, los escenarios numéricos al año 2020 muestran incrementos de caudal de 164% y del transporte de sedimentos de 220%. Aumentos*

[112] Folios 10 y siguientes del proyecto citado. – Folio 19 - CD

anuales de sedimentos de hasta 8 millones de toneladas podrían ser observados dentro de solo cuatro años. (…)

La pesca se ve impactada directamente por las condiciones de bajo oxígeno en la bahía, con concentraciones por debajo de la norma nacional (<4 mg/L), encontradas a partir de los cinco metros desde la superficie hasta el fondo de la bahía. Esta limitación de oxígeno o condiciones hipóxicas se deben al aporte de ~15.9 ± 11.7 toneladas diarias de materia orgánica (DBO5) provenientes del Canal del Dique y de las aguas residuales domésticas e industriales de la zona costera. (…)

BASIC analizó las condiciones de salud de dos comunidades en el área litoral de la bahía, Barú y Ararca. Ambas comunidades exhiben pobres indicadores de salud, presencia de enfermedades relacionadas con el agua y malas condiciones de infraestructura. […]»[113].

133. Dadas las consecuencias directas del entorno natural y de la salud de la población residente en ese sector, BASIC propone adoptar una estrategia integral de alineación o sincronización de los planes de ordenamiento, manejo e instrumentos de planificación ambiental (POMIPA), en los siguientes términos:

"La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique) es la principal autoridad ambiental del territorio, y, por lo tanto, la llamada a dirigir la articulación:

1. Conocimiento o gobernanza sobre la biodiversidad de la Bahía de Cartagena y su oferta ambiental, en donde el objetivo es contar con la información actualizada de los ecosistemas estratégicos y de las proyecciones de manejo.

2. Introducir unificadamente los temas del agua y de la biodiversidad de la Bahía de Cartagena y zonas aledañas en los múltiples planes de manejo, de gestión y de ordenación que las instituciones abordan en la región y que influyen en la bahía. Igualmente, poder introducir los dos temas en los POTs de los municipios del departamento de Bolívar que hacen parte de las dos cuencas hidrográficas con conectividad e influencia sobre las aguas de la Bahía de Cartagena, Canal del Dique y Ciénaga de la Virgen.

3. Por último, y para completar la tercera parte de la estrategia, se planteó la necesidad de activar la figura vigente de Área de Manejo Especial (AME), proponiendo a partir de las zonas de manglar, la declaratoria de tres áreas protegidas en la categoría de Distritos Regionales de Manejo Integrado de los recursos naturales (DRMI): (A) Manglares del Delta del Canal del Dique, (B) Bahía de Cartagena y (C) Ciénaga de la Virgen".

134. Respecto del recurso pesquero y la ecotoxicología, el informe sostiene que:

"Teniendo en cuenta el crecimiento de los sectores urbanos e industriales de Cartagena, la bahía es un espacio clave para incorporar el ODS 14 de las Naciones Unidas.

Los resultados del proyecto BASIC ayudan a generar conciencia sobre el estado de la pesca y sobre los riesgos que representa la contaminación actual en la Bahía de Cartagena; también, en las regulaciones que hacen falta para la sostenibilidad del uso de los recursos naturales y de la seguridad alimentaria.

Algunos compuestos contaminantes pueden no ser detectados en altas concentraciones en el agua, pero pueden estar acumulándose en los animales marinos y estar provocando efectos negativos en la salud de los ecosistemas.

---

[113] Folio 19 – CD. Cuaderno No. 1 del expediente de la referencia.

La investigación participativa con las comunidades y la inclusión de los actores locales son indispensables para generar medidas de manejo en el área marina protegida y zonas aledañas, en cuanto al manejo de la pesca y de las fuentes de contaminación.

Se hace imperativo diseñar estrategias de compensación y de mitigación ambiental, como, por ejemplo, la restauración de ecosistemas marinos, que ayudaría a contrarrestar los efectos negativos actualmente observados en los ecosistemas".

135. En materia de salud pública, el aludido informe aconseja:

"*La adquisición de conocimientos y prácticas acerca de las enfermedades relacionadas con el agua por jóvenes estudiantes de las diferentes instituciones educativas mejoran las condiciones de riesgos para la salud de la población. (…)*

Las comunidades se encuentran afectadas por patologías de tipo dermatológico, sobre todo en la población infantil. Durante la examinación médica se evidenciaron lesiones dermatológicas a causa de picadura de mosquitos, acompañadas de infecciones fúngicas, probablemente derivadas de las pobres condiciones de saneamiento e higiene que poseen las comunidades. Es necesaria la proposición de estrategias que resuelvan la situación relacionada con los indicadores de fuentes de agua, sanidad e higiene en estas poblaciones.

La población se encuentra expuesta a agentes tóxicos que podrían a largo plazo afectar de manera preocupante su salud. Es importante indagar acerca de los posibles factores generadores de esta situación y estudiar con mayor profundidad los casos encontrados".

136. Por su parte, el **concepto técnico CPT-CAM-022-16 de 26 de agosto de 2016**[114] del **INVEMAR**, relacionado con la problemática ambiental actual en el tema de metales pesados y vertimiento de hidrocarburos en la Bahía de Cartagena, recomienda lo siguiente:

"Llevar a cabo un estudio que permita determinar la tendencia histórica de contaminación a partir de la datación de núcleos sedimentarios y análisis de laboratorio, con el fin de evaluar el contenido de estas sustancias y su tasa de deposición en los últimos 100 años.

Se recomienda determinar el proceso de contaminación en la bahía de Cartagena que permitan simular el comportamiento de sustancias contaminantes en este cuerpo de agua a diferentes escalas espacio-temporales por medio de modelos biogeoquímicos como el de LOICZ (Land-Ocean Interaction in the Coastal Zone) a partir de balances de masas para variables específicas y el tiempo de residencia.

Se recomienda aumentar la cobertura, matriz de análisis y alcance de la REDCAM en esta zona, que incluya un mayor número de estaciones, medición en la columna de agua, además de la determinación de contaminantes (metales pesados, hidrocarburos y plaguicidas) en sedimentos y organismos bentónicos. Esto con el propósito de obtener un diagnóstico integral de la contaminación en la bahía.

Se requiere la actualización del inventario de las fuentes de contaminación terrestre y marina que el INVEMAR realizó solo en la bahía de Cartagena en el 2009. De igual forma, es necesario evaluar la vulnerabilidad de los ecosistemas estratégicos frente a la contaminación generada por estas fuentes.

---

[114] Folio 150 – CD. Valga mencionar que este informe fue elaborado por un equipo técnico de la Subdirección de Coordinación Científica, conformado por: Ostin Garcés Ordóñez, Max Martínez Campos, Mónica Rocío Bayona Arenas, César García Llano, Andrea Polanco Fernández, Karen Ayala Galván, Adibe Cárdenas Oliva, Mario Rueda Hernández, Jorge Viaña Tous, Fabián Escobar Toledo, Efraín Viloria Maestre, Andrea Contreras Araque, Yeny Pilar Chacón Céspedes, Vanessa Ospina López, Amaris Velandia Bohórquez, Sergio Jerez Mogollón, Andrés Ordóñez Zúñiga, Martha Bastidas Salamanca, Constanza Ricaurte Villota, Ángela López Rodríguez, Leonardo Ospino Sepúlveda, Lizbeth Janet Vivas-Aguas y Jesús A. Garay Tinoco.

Desde el componente biótico, se recomienda realizar una caracterización actualizada con verificación en campo de la extensión real de los ecosistemas estratégicos de la bahía de Cartagena y sus áreas aledañas y una caracterización de la estructura biológica de los mismos, para identificar los recursos hidrobiológicos o sistemas estratégicos a conservar y los tensores reversibles a ser trabajados.

En relación a la actividad pesquera, se sugiere proyectar un monitoreo sistemático y continuo, que permita una actualización y valoración del estado de conocimiento de la dinámica pesquera en el área para contribuir al manejo pesquero.

Se requiere evaluar afectaciones sobre la actividad pesquera, producto de la intervención industrial y portuaria en el área (p.a. dragado de canales, almacenamiento y tránsito marítimo).

Se sugiere evaluar la normatividad vigente relativa a la prohibición de la pesca, debido a la contaminación de la bahía de Cartagena, con miras a una actualización de la norma, a través de una valoración ambiental y pesquera.

Se recomienda el establecimiento de un escenario de concertación interinstitucional, junto con las comunidades de pescadores para proyectar un plan integral de manejo del área.

Finalmente, los usos y actividades que se realizan en el mar y algunas que se generan en la zona costera, pero que de una u otra forma tienen relación con el medio marino, se han incrementado vertiginosamente generando conflictos entre las actividades que allí se realizan, por tal motivo, para la bahía de Cartagena sería de gran beneficio desarrollar un proyecto de "Planificación Espacial Marina (PEM)" el cual ayudaría a "identificar y planificar todos los usos presentes y futuros en esta zona, asegurando una gestión integrada, progresiva y adaptable del océano y la zona costera" (IOC Unesco, 2006), permitiendo analizar y gestionar los conflictos y compatibilidades que se allí se generan".

137. De otro lado, según el **cuarto informe técnico de avance Pry-Bem-016-17 del Convenio Interadministrativo No. 659 de 2017**, **suscrito entre el MADS e INVEMAR**[115], en ese ecosistema resulta obligatorio adelantar ocho acciones prioritarias, a saber:

*«[…] Considerando que la integración de diferentes actores para la restauración de ecosistemas en la bahía de Cartagena es fundamental para lograr su éxito, se recomienda generar un "**Plan Maestro de Restauración Ecológica para la bahía de Cartagena"** en el marco del comité ambiental interinstitucional para el manejo de la bahía de Cartagena recientemente conformado bajo la Resolución 0887 del 16 de mayo de 2018, con el fin de definir metas, objetivos, funciones y responsabilidades. El plan contribuiría a la petición de la procuraduría general de la nación delegada para asuntos ambientales de diseñar una política pública que procure resolver la problemática de la bahía de Cartagena, de acuerdo a oficio 1375 emitido en septiembre de 2017 por ese despacho. En especial, para las áreas a restaurar en las que opera el sector privado (particularmente aquellos que cuentan con licencias ambientales vigentes), se sugiere su vinculación en la planeación, ejecución y seguimiento de las acciones a implementar.*

Como insumo para la construcción de ese plan de acción colectivo, a partir de la recopilación y análisis de la información generada en el marco del presente convenio, así como el desarrollo de diferentes mesas de trabajo con actores locales, se

[115] CD a folio 676. Preparado por: equipo de evaluación de impactos generados por vertimientos y recomendaciones para la restauración ecológica de ecosistemas marinos y costeros priorizados de la bahía de cartagena. FASE II, Mary Ríos, Felipe Insuasty, Deimer López, Yeimy Vargas-Castillo, Max Martínez, Julián Franco, Inger Daniel, Juan Saldarriaga, Diana Romero, Alexandra Rodríguez-Rodríguez, Janet Vivas-Aguas. Y editado por Ivonne Corredor y Luis Chasqui.

recomiendan 8 acciones prioritarias que incluyen aspectos relacionados con el ordenamiento, la gestión del territorio y sus recursos asociados:

1. Formular un plan de ordenamiento del recurso hídrico para la bahía de Cartagena.
2. Fortalecimiento de la gestión integral de residuos sólidos en la bahía de Cartagena.
3. Diseño e implementación de una estrategia participativa para el fortalecimiento del control y vigilancia de los ecosistemas marino costeros de la bahía de Cartagena.
4. Formulación del plan estratégico de ordenamiento de playas en la bahía de Cartagena, orientado a su conservación y recuperación.
5. Actualización de la zonificación de los manglares de la bahía de Cartagena, departamento del Bolívar.
6. Implementación del plan de manejo del área marina protegida "archipiélagos del rosario y san Bernardo (AMP-ARSB) 2013-2023 en el sector 4- península de barú, zona costera continental.
7. Generación de propuesta de alternativas de adaptación basada en ecosistemas para mitigar la erosión costera.
8. Promover la conservación de los ecosistemas marino costeros a través de iniciativas comunitarias que integren educación, emprendimiento y recuperación del paisaje.

Adicionalmente, a partir de la evaluación de impactos se priorizaron los impactos críticos y moderados y se plantearon medidas de manejo para los 8 sectores productivos que contribuyan con la prevención, control y mitigación de los efectos generados por las descargas y vertimientos, como complemento a las 8 acciones prioritarias. ***Las medidas de prevención están orientadas hacia programas de educación, planes de capacitación, aplicación de instrumentos de planificación, entre otras. Las medidas de control y mitigación buscan minimizar los impactos y efectos negativos de los vertimientos sobre el medio ambiente, para ello se consideran acciones con posibilidades técnicas, administrativas u operacionales que puede disminuir la carga contaminante al cuerpo receptor****. Detalles técnicos de cada una de las acciones prioritarias sugeridas se muestran en el Anexo 2.1.4 9.*

Se determina de carácter urgente adelantar ***procesos de verificación, y sanción judicial (cuando aplique) ante la afectación de los ecosistemas por cambio de uso del suelo, ejemplo, caso manglar y laguna Punta Arenas****, donde se evidenció el establecimiento de diques para impedir el paso de agua y posterior desecación y loteo para ampliar la capacidad turística.*

Es necesario adelantar ***estrategias de sensibilización ambiental*** *enfocadas hacia la protección y cuidado de los ecosistemas en la bahía de Cartagena, con el fin de generar reflexiones sobre el deterioro ambiental y de este modo impulsar cambios de actitud sobre el entorno en diferentes grupos poblacionales como turistas, ciudadanos, comerciantes, productores y empresarios.*

Se recomienda ***priorizar y fomentar los procesos de conservación y protección en la zona de Varadero por su relevancia ecológica****, considerando que el área ha sido declarada como un nuevo Hope Spot - punto de esperanza para la salud de los océanos a nivel mundial, por parte de la organización "Misión Blue – A Sylvia Erarle Alliance", lo que la convierte en la segunda área de este tipo en Colombia y la primera en todo el Caribe colombiano. Con la cartografía generada en el presente convenio (Actividad 2.5: identificación, cuantificación y delimitación de hábitats bentónicos de ecosistemas marinos estratégicos en el sector bahía de Cartagena (Varadero)) se sugiere revisar la posibilidad de incluir su extensión total dentro del Área Marina Protegida de los Archipiélagos de Rosario y San Bernardo AMP-ARSB.*

Por lo anterior, de manera paralela se recomienda avanzar en la actualización ***de esta información de línea base en arrecifes de corales y manglares****, particularmente en los indicadores sugeridos en el Anexo 2.1.4.10). Particularmente, considerando los reportes de pérdida de cobertura de los pastos marinos de la bahía, su amenaza frente*

a intervenciones de origen antrópico principalmente y la escasa información actualizada en cuanto a estado y ubicación, es fundamental realizar su caracterización diagnóstica, con el fin de proveer insumos que faciliten la toma de decisiones y el diseño oportuno de medidas de manejo y restauración. […]»[116]*.*

138. A su vez, el **informe técnico final Pry-Cam-003-17 – ITF de 30 de noviembre de 2017,** denominado ***"Formulación de lineamientos, medidas de conservación, manejo y uso de ecosistemas marinos y costeros, con la intención de apoyar acciones de fortalecimiento en la gestión ambiental de las zonas costeras de Colombia Resolución No. 646 MADS",*** concluye lo siguiente:

«[…] Relacionando los resultados obtenidos en este estudio sobro el tiempo de residencia del agua en la bahía en el orden de días, sugiere que el sistema tendría la capacidad de auto depurarse, no obstante otros autores reportan tiempos de residencia del agua que varían entre I y 2 meses para la época seca y de 3 a 9 meses para la época de lluvias, ***lo que implica una tasa de renovación muy baja del agua que no es suficiente para remover los aportes contaminantes en la bahía, en particular en algunos sitios.*** *Lo anterior, se puedo entender a través del perfil de velocidades que muestra una capa superficial más dinámica y con mayores corrientes: en contraste con una capa de fondo más quieta, lo que puede tener Implicaciones en cuanto al transporte y dilución de sustancias.*

SI bien los niveles de contaminación registrados en 2017 son inferiores a los reportados para la bahía hace más de 20 años, todavía se encuentran zonas con déficit de oxígeno y concentraciones significativas de sólidos, nutrientes y microorganismos de origen fecal en aguas así como metales en sedimentos, en algunas estaciones que ponen en evidencia que el sistema aún se ve afectado, no solo por la variabilidad climática, sino también por tensores como el Inadecuado manejo de residuos sólidos, escorrentías urbanas y vertimientos de aguas residuales de caños internos, actividades domésticas e industriales, en especial en las ciénagas Las Quintas y Honda, así como en el sector de Mamonal (caños) y El Laguito. Estas condiciones de la bahía se evidencian con la ocurrencia de floraciones algales, más recurrentes, con géneros potencialmente nocivos, y la acumulación de metales en las ostras evaluadas. ***Por lo tanto, se recomienda realizar un seguimiento constante a la dinámica fitoplanctónica que permita contar con un sistema de alerta temprana de floraciones algales en la bahía de Cartagena.***

Las concentraciones de metales pesados determinados que superaron el valor umbral de referencia, sugiere que se deben analizar si son los valores de fondo del sistema o están en la fracción biodisponible en los sedimentos superficiales, que puedan estar ingresando al sistema por las actividades de dragados en la zona, canal del Dique o por vertimientos municipales o industriales, y se han acumulado, posiblemente favorecidos por las altas concentraciones de materia orgánica.

[...] ***que se encuentran más expuestos a fuentes de contaminación permanentes que provienen de las actividades industriales, domésticas y turísticas en las áreas con alto grado de intervención antrópica y baja renovación del agua, que han afectado estos ecosistemas hasta la pérdida de hábitat, disminuyendo su capacidad adaptativa y aumentando el deterioro de sus servicios ecosistémicos, en especial en las zonas de Las Quintas. El Laguito y Bocachica donde se obtuvieron las amenazas más altas por contaminación orgánica e inorgánica, microbiológica y por metales pesados.***

[116] Folio 676 - CD. Cuaderno No. 4 del expediente de la referencia. Preparado por el equipo de Estado de contaminación y grado de vulnerabilidad de la bahía de Cartagena de Invemar integrado por Julián Camilo Franco, Max Francisco Martínez, Juliana Andrea Rojas, Inger Johana Daniel, Sebastián Herrera, Amaris Velandia Bohórquez, Andrés Ordóñez, Martha Bastidas, Mary Alejandra Rios, Deimer López, Lizbeth Janet Vivas Aguas, Constanza Ricaurte. APOYO TÉCNICO: Daniel Fawcett, Jennifer López, Paola Obando, Felipe Valencia y Juan Fernando Saldarriaga. COMPILACIÓN: Valerio Rodriguez Goenaga.

> ***Los altos niveles de amenaza sugieren que es prioritario reducir la presión por contaminación en la bahía mediante acciones de recuperación ecológica que permitan mejorar la capacidad de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos, a través de un proceso articulado entre los diferentes actores que garantice la implementación de estrategias preventivas para minimizar las amenazas antrópicas.***
>
> *Teniendo en cuenta que al ser Cartagena una de las ciudades más importantes del país gracias a las actividades del sector industrial, portuario y turístico, las acciones de recuperación ecológica deberán complementarse con la gestión y desarrollo de estrategias sostenibles para los ecosistemas y la población con acciones económicas y culturales que se reflejen en la economía de este territorio' […]»*[117]*.*

139. Con base en el acervo probatorio allegado al proceso, la Sala advierte que la contaminación de la Bahía de Cartagena genera una grave afectación de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico del entorno marino. Además, la situación evidenciada afecta la salud pública de las poblaciones que circundan la bahía y de sus visitantes.

140. Por eso, el abordaje de la anterior problemática requiere de una intervención multisectorial en la que participen diversas entidades gubernamentales del orden local y nacional, el sector privado y la ciudadanía que reside en ese territorio, aplicando el principio de la corresponsabilidad. De allí la importancia de abordar, a continuación, los factores institucionales que inciden negativamente en la solución de la problemática existente.

VII.5. Factores interinstitucionales que inciden negativamente en la gestión de la mencionada problemática ambiental

141. De las pruebas obrantes en el expediente es dable concluir que múltiples factores contaminantes degradan las aguas de la bahía, y valga resaltarlo, las entidades demandadas han emprendido diversas iniciativas para disminuir los niveles de deterioro de este ecosistema, contrarrestar el daño causado a la fauna y flora marina y, en general, detener la degradación del mar.

142. Sin embargo, a pesar de los mencionados esfuerzos, la Sala advierte tres omisiones estructurales atribuibles a tales autoridades, las cuales impiden la plena eficacia de sus actividades encaminadas a dar solución a la problemática existente. Estas son: i) la **desarticulación interinstitucional** en la gestión de los asuntos de la bahía; ii) la **ausencia de instrumentos de planeación y ordenación de ese territorio** y sus usos, y iii) el **desaprovechamiento de los sistemas de información e indicadores para la toma de decisiones.**

VII.5.1. De la desarticulación interinstitucional en la gestión de los asuntos de la bahía

143. Conforme con los documentos obrantes en el acervo probatorio es evidente que las entidades demandadas ejercen sus funciones de forma desarticulada. Prueba de ello es la

[117] Folio 676-CD. Cuaderno No. 4 del expediente de la referencia.

"*Función de Advertencia*" de la Contraloría General de la República, contenida en el oficio con radicado No. 2014EE0139599[118] de 27 de agosto de 2014, que señala:

> *"Teniendo en cuenta que la obligación de la Contraloría General de la República, no sólo está en pronunciarse de forma posterior y selectiva sobre la gestión y resultados del manejo de los recursos y bienes públicos, sino además, de advertir a los gestores públicos del posible riesgo que se puede presentar por conductas que afectan la integridad del patrimonio público y el fin social que su destino demanda.* ***En este caso se evidencia un riesgo relacionado con el deterioro y pérdida del recurso público natural debido a la desarticulación institucional referida a la prevención, mitigación, control y reparación de los daños causados sobre la bahía de Cartagena, por los efectos acumulativos sin sinergéticos de los proyectos, obras y actividades que se desarrollan bajo control es parciales e individuales […]»****119.*

144. El informe del proyecto de investigación aplicada sobre *"Interacciones entre Cuenca, mar y comunidades",* elaborado por BASIC Sea Interactions With Communities – BASIC también refiere a esta debilidad gubernamental, conforme a los apartes citados en el acápite VII.4.3 de esta decisión.

145. Cabe anotar que esta misma problemática fue evidenciada y cuestionada en el Documento CONPES 3990 de 31 de marzo de 2020 "*Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030*", en el momento de evaluar los resultados de los programas planteados en la PNAOCI y la PNOEC, donde se indicó lo siguiente:

> *"****La Contraloría General de la Nación en el documento Evaluación de la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios oceánicos y zonas costeras e insulares 2003-2014 confirma la debilidad institucional y falta de planificación frente a las líneas establecidas en la PNAOCI*** *(2001) y señala que* ***esa debilidad ha generado la afectación de los ecosistemas marino-costeros del país.*** *Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el año 2013, atendiendo tanto los lineamientos del PND 2010-2014 Prosperidad para Todos, como las recomendaciones en el proceso de ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), realizó una evaluación de la PNAOCI.* ***La evaluación arrojó la persistencia de importantes limitaciones en la gobernanza institucional de los asuntos marino-costeros, relacionados especialmente con la baja coordinación entre entidades territoriales y entre los sectores, así como ausencia de instrumentos de planificación y de seguimiento de las políticas y las acciones relacionadas con los asuntos marino-costeros*** *(DNP, 2013), lo cual se sigue constituyendo como uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia. (…)*
>
> ***De acuerdo con la evaluación realizada por el DNP en el 2013****, sobre la PNAOCI y la PNOEC, existen importantes limitaciones en la gobernanza institucional de los asuntos marino-costeros, relacionados, especialmente,* ***con la baja coordinación entre niveles de gobierno, entre entidades territoriales y entre los sectores, así como la ausencia de instrumentos de planificación y de seguimiento de las políticas, pues no incluyeron metas e indicadores*** *(DNP, 2013). En el caso de la PNAOCI, una de las instancias de coordinación y gobernanza previstas por la política17 fue el Sistema Nacional de Manejo Integrado del Océano y Espacios Costeros, que tenía como objeto articular los*

[118] Suscrito por la Contralora General de la República Sandra Morelli Rico y dirigido a los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Comercio, Industria y Turismo, a CARDIQUE, a la ANLA, a la Superintendencia General de Puertos (hoy Superintendencia de Transporte), a la ANI, a DIMAR, a EPA – Cartagena y al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y Empresa de Aguas de Cartagena – ACUACAR
[119] Folio 19 – CD. Cuaderno No. 1 del expediente de la referencia.

*distintos órganos del Estado en el ámbito nacional, regional y local, sin embargo, este sistema nunca fue creado**. Esto afectó negativamente el establecimiento de instancias de gobierno y coordinación interinstitucional de los asuntos marino-costeros, lo cual se vio agravado por las transformaciones institucionales sufridas entre 2001 y 2011, que limitaron la creación de los mecanismos de coordinación, articulación y gobernanza de los asuntos marino-costeros con los sectores**. (…)*

*En suma, **es necesario contar con instancias de coordinación y gobernanza con visión a largo plazo, que permitan la articulación entre niveles de gobierno, entre entidades territoriales y entre los sectores**, de forma similar a como lo hacen actualmente el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación o el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otros".*

Con fundamento en lo anterior, el mismo Documento CONPES, afirma lo siguiente:

*"Tanto la PNAOCI como la PNOEC evidencian los esfuerzos del país para mejorar la gestión de las zonas marinas, costeras e insulares. **No obstante, pese a estos esfuerzos, con base en los resultados de las evaluaciones de estas políticas y de las recomendaciones de la OCDE (2014) en su documento de Evaluación de Desempeño Ambiental (EDA), se plantea la necesidad de mejorar la gobernanza institucional y de vincular las entidades territoriales y más sectores y actores con el fin de generar altos niveles de cooperación y sinergia entre las instituciones y organismos nacionales e internacionales para el desarrollo marítimo del país.** Así mismo, la Contraloría en el documento de evaluación, hizo evidente la necesidad de promover, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el DNP y la CCO, una serie de diálogos entre las políticas PNAOCI (2002) y la PNOEC (2007) con el fin de mejorar la coordinación interinstitucional y establecer medidas que permitan controlar la degradación y la permanente contaminación de los ecosistemas amenazados".*

146. Aquel contexto de desarticulación -a nivel nacional- de las entidades públicas que gestionan el recurso marítimo, encuentra su fiel reflejo en el caso que nos ocupa, con el agravante asociado a la subsistencia de dicha problemática, a pesar de la existencia del referido control de advertencia emanado del órgano de control fiscal.

147. Sin perjuicio de lo anteriormente afirmado, se pone de relieve que, en un esfuerzo de articulación interinstitucional, mediante Resolución N° 1798 de 4 de septiembre de 2017[120], el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible conformó una instancia con carácter consultivo denominada: **Comité Ambiental Interinstitucional para la recuperación y manejo de la Bahía de Cartagena**.

148. El objeto de dicha instancia administrativa no era otro que el de coordinar las acciones que permitan prevenir, corregir y mitigar los efectos de la contaminación ambiental que se presentan en la Bahía de Cartagena, así como procurar la disminución de la pérdida de servicios ecosistémicos y su rehabilitación, para favorecer el bienestar de las poblaciones costeras y propender por el desarrollo sostenible.

149. En los términos de su artículo 2º, este comité estaba conformado por las siguientes autoridades:

---

120 "*Por la cual se crea el Comité Ambiental Interinstitucional para el manejo de la Bahía de Cartagena y se adoptan otras disposiciones*",

[…] 1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, quien presidirá.

2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.

3. El Gobernador del Departamento de Bolívar o su delegado.

4. El Alcalde Distrital de Cartagena de Indias o su delegado, quien ejercerá como presidente suplente del comité.

5. El Director del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena - EPA - o su delegado.

6. El Director de la Corporación Autónoma Regional del Canal Del Dique, CARDIQUE, o su delegado.

7. El Director de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena - CORMAGDALENA o su delegado.

8. El Director de la Autoridad Nacional De Licencias Ambientales en la o su delegado.

9. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia o su delegado.
10. El Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andréis" INVEMAR o su delgado.

11. El Director de la Financiera Desarrollo, FINDETER o subdelegado.

12. El director del Fondo de Rehabilitación o su delegado.

13. El Director de la Dirección General Marítima.

14. El director de la AUNAP o su delegado.

15. El Presidente de la Comisión Colombina o su Delegado o su delegado.

16. Un representante las comunidades negras designado de los consejos comunitarios con presencia en la zona, escogido por ellas mismas.

17. Un representante las comunidades de los pescadores con presencia en la zona designado por la asociación que los agremie, escogido por ellos mismos.

18. Un representante el sector académico con experiencia en la problemática de la Bahía de Cartagena elegido por la Asociación Colombiana de Universidades, escogido por ellas mismas.

19. Un representante el sector privado escogido por ellos mismos […].

150. Sin embargo, al revisar los soportes de la gestión efectuada en ese escenario, aportados por el MADS en ejercicio de sus funciones secretariales, únicamente se evidencian las siguientes gestiones:

a) Acta de reunión de 1º de noviembre de 2016[121] (sin lista de asistentes), según la cual se presentó un cronograma para avanzar en las estrategias de rehabilitación de la Bahía de Cartagena. Y un documento matriz sin diligenciar denominado "*Plan de trabajo y cronograma de acciones que apunten a la recuperación paulatina de la Bahía de Cartagena".*

b) Se libró el oficio DAM-820-0 del 21 de abril de 2017, mediante el cual la Directora Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos del MADS cita a las autoridades y demás integrantes que hacen parte del Comité Ambiental Interinstitucional para el manejo de la Bahía de Cartagena un segundo encuentro que se llevaría a cabo el 26 de abril de 2016[122].

c) Se libró el oficio DAM-822-0 del 21 de noviembre de 2016, mediante el cual la Directora Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos del MADS cita a las autoridades y demás integrantes que hacen parte del Comité Ambiental Interinstitucional para el manejo de la Bahía de Cartagena a una reunión para la elaboración del "*Plan de Trabajo Interinstitucional enfocado a la construcción de la estrategia de recuperación ambiental de la Bahía de Cartagena*".[123]

d) Se libró el oficio N° DAM-8220 del 17 de noviembre de 2017, por medio de la cual la Directora de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos del MADS cita al Comité Ambiental Interinstitucional a un taller, en los siguientes términos:

> *«[…] Con el ánimo de abordar la problemática de contaminación de la Bahía de Cartagena y de conocer los avances sobre el diagnóstico de la misma relacionados al balance hídrico del sistema mediante los flujos de materiales conservativos entre la bahía de Cartagena, la zona marina adyacente y la atmósfera", a la evaluación del estado de contaminación actual de la Bahía de Cartagena y de la vulnerabilidad y los impactos generados por la contaminación sobre la bahía de Cartagena (Recurso hídrico y ecosistemas), se desarrollará un Taller el próximo 24 de noviembre de 9am -12 pm en el Hotel Caribe Cartagena – Salón Agarena. Carrera. 1 No. 2 - 87 Bocagrande – Cartagena […]»[124](anexo cuatro, taller técnico de Cartagena).*

151. Tampoco reposa en el acervo probatorio el "*Plan de Trabajo Interinstitucional enfocado a la construcción de la estrategia de recuperación ambiental de la Bahía de Cartagena*", ni los planes de seguimiento, o por lo menos informes de evaluación de seguimiento a la calidad del recurso hídrico.

152. Es más, la Resolución N° 1798 de 4 de septiembre de 2017 fue sustituida a través de la Resolución 0887 de 2018[125] y, sin embargo, ninguno de los demandados informó a la autoridad judicial sobre las actuaciones que se han adelantado en este nuevo escenario.

Actualmente, el **Comité Ambiental Interinstitucional para el manejo de la Bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas**, está integrado por:

---

[121] CD a folio 425. Elaborada por Marteaga, V.Castro y J. Rehder, sin indicar quienes son esos funcionarios.
[122] CD a folio 425. Elaborado por Andrea Ramírez Martínez en su calidad de Directora de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos.
[123] Ibidem.
[124] Folio 425 – CD. Cuaderno No 3 del expediente de la referencia.
[125] *"por la cual se crea el Comité Ambiental Interinstitucional para el manejo de la Bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas y se adoptan otras disposiciones*",

"1. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, quien presidirá. 2. El Gobernador del Departamento del Bolívar o su delegado.

3. El Alcalde Distrital de Cartagena de Indias o su delegado, quien ejercerá como presidente suplente del Comité.

4. El Director del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena (EPA) o su delegado.

5. El Director de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique) o su delegado.

6. El Director de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena) o su delegado.

7. El Director de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o su delegado.

8. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam) o su delegado.

9. El Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" (Invemar) o su delegado.

10. Dos representantes de la Sociedad Civil con conocimiento en temas ambientales y en la problemática de la Bahía de Cartagena.

11. Dos representantes de las comunidades negras designados de los concejos comunitarios con presencia en la zona, escogido por ellas mismas.

12. Dos representantes de las comunidades de los pescadores con presencia en la zona, designados por la asociación que los agremie, escogidos por ellos mismos.

13. Dos representantes del sector académico con experiencia en la problemática de la Bahía de Cartagena elegidos por la Asociación Colombiana de Universidades, escogido por ellas mismas, uno de los cuales debe ser representante de una universidad nacional y el otro representante de una universidad departamental.

14. Dos representantes del sector privado, escogido por ellos mismos".

153. A esta instancia le compete propiamente: i) coordinar las acciones de articulación interinstitucional, con el fin de acordar estrategias e implementar acciones y medidas correctivas que permitan la recuperación ecológica de la Bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas; ii) acordar un plan de acción en el corto y mediano plazo, con indicadores de cumplimiento y efectividad de las estrategias propuestas, enfocadas a la coordinación de acciones; iii) recibir y coordinar información que permita contribuir en la identificación de factores y fuentes deteriorantes del ambiente dentro del área de la Bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas; iv) coordinar la formulación de estrategias para el control de las actividades deteriorantes dentro de la Bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas; v) proponer acciones en torno a la conservación, restauración o protección de la Bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas; vi) promover la investigación científica y el monitoreo necesarios para un mejor conocimiento de las dinámicas ambientales, ecológicas, sociales, culturales y económicas que conlleven a la mejor toma de decisiones; e viii) identificar y

gestionar proyectos de intervención social, económica, ecológica y cultural que contribuyan a la sostenibilidad ambiental.

154. Nótese que la problemática de la Bahía de Cartagena es de tal gravedad que fue necesario crear una instancia conformada por las entidades del SINA con el fin de orientar cómo se cumpliría con este cometido. Por ende, las entidades que pertenecen al extremo pasivo de la *litis* no pueden ejecutar sus funciones de manera aislada y desarticulada, pues, el abordaje de las múltiples causas de la contaminación de la bahía, solo es posible a través del trabajo en equipo y la concatenación de esfuerzos.

155. En esta oportunidad, la Sala se apalanca en el concepto de gobernanza marítima para recordar a los actores públicos y privados, pero especialmente a las entidades demandas, que todos están llamados a participar en el propósito común de reducir las presiones que sufre este cuerpo de agua y de utilizar sus recursos de manera sostenible, pues de lo contrario, los primeros afectados serán los residentes y visitantes de la ciudad de Cartagena y, posteriormente, todos los colombianos.

156. Es una realidad que los acuerdos de investigación sobre el estado de contaminación de la bahía y el convenio interadministrativo denominado "*Producción Más Limpia*", demostraron, en su momento, que era posible materializar los principios de coordinación y complementariedad. Por ende, tales estrategias deben ser perdurables en el tiempo, pues solo ello permite un fortalecimiento progresivo de la gobernanza interinstitucional.

157. En el año 2007, a través del programa de "*Consolidación Institucional y de Políticas*" de la PNOEC, se recordó el imperioso deber de:

i) Promover espacios y mecanismos (regionales, nacionales o internacionales) que permitan mejorar la gobernanza del territorio marino y costero.

ii) Coordinar esquemas de control y vigilancia conjuntos entre entidades cuyas competencias así lo definan.

iii) Fortalecer la comunicación y coordinación interinstitucional de entidades relacionadas con la conservación y uso de la biodiversidad marina.

iv) Fortalecer las capacidades (técnicas, financieras y operativas) de las instituciones a cargo de la gestión del territorio marino costero del país.

v) Promover el análisis, la adecuación o creación de instrumentos jurídicos para mejorar la gestión integral de los mares y los litorales colombianos.

vi) Fortalecer la infraestructura nacional de datos e información marina, y

vii) Gestión de datos e información marina del país e implementar sistemas de monitoreo para la toma de decisiones.

158. Luego, es necesario un cambio de la cultura gubernamental en el sentido de no olvidar que las instituciones fueron establecidas con el objeto lograr los fines estatales, más allá de las prácticas burocráticas que impiden, dificultan o entorpezcan tal cometido. En

vez de atribuir la responsabilidad del daño ambiental a los demás actores públicos y privados (principal argumento de defensa de los recurrentes), la administración debe fomentar un comportamiento autocrítico que permita la mejora continua, y con ello, la protección de los ecosistemas y de la vida.

159. La Carta Política, en su artículo 288, establece que "*[l]as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*".

160. Además, la Ley 1551 de 6 de julio de 2012[126], al explicar el alcance de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad en el relacionamiento local – nacional, señala las herramientas que deben aplicarse en este tipo de situaciones, a saber:

> *"**Artículo 4°. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia.** Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:*
>
> *a) **Coordinación. Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.***
>
> *b) Concurrencia. Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.*
>
> ***Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes, sino que coexisten y son dependientes entre sí** para alcanzar el fin estatal.*
>
> *Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio **deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa**. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.*
>
> *c) Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial **apoyarán en forma transitoria y parcial** a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias **cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente**.*
>
> *d) Complementariedad. Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de **mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios**; […]".* [Subraya la Sala].

161. Igualmente, los numerales 10, 13 y 14 del artículo 1º de la Ley 99 dejan claro que nuestro sistema jurídico ambiental se cimienta en el deber de cooperar y

---

[126] *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".* [Ley 136 de 2 de junio de 1994]

colaborar armónicamente a fin de garantizar el ejercicio adecuado de los derechos colectivos relacionados con el disfrute de un ambiente sano, en tanto señalan que:

> *"Artículo 1º.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:*
>
> *10.* ***La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones****. (…)*
>
> *13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.*
>
> *14.* ***Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física"****.* [Subraya la Sala].

162. En cuanto a la integración regional, el artículo 63 de la Ley 99 consagra lo siguiente:

> "[…] *Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de* ***manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico*** *del patrimonio natural de la nación* […]".

163. Los citados postulados permiten comprender el alcance y las diferencias existentes entre los principios de colaboración armónica y coordinación, por lo que se resalta que, sobre ese aspecto, esta Corporación judicial explicó lo siguiente:

> *"Este principio (el principio de colaboración armónica), orientador de las relaciones entre las distintas ramas y entes autónomos del Estado (administración pública) y que también se predica de la administración strictu sensu, no puede entenderse según sugiere el Ministerio de Defensa, como una autorización para sobrepasar el ámbito constitucional o legal de las competencias e irrumpir en el de otras autoridades, so pretexto de "colaborar armónicamente" en los fines del Estado, cuando el precepto mismo es claro en señalar que los distintos órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la consecución de los fines del Estado.*
>
> *No puede desconocerse que la Constitución, como norma de normas, o competencia de competencias, distribuye el ejercicio del poder constituido y por ello -como anota Burdeau- la superioridad material de la Constitución resulta del hecho que ella organiza las competencias y por lo tanto los órganos gubernativos sólo pueden actuar dentro del ámbito que la Constitución les señala. Con esta perspectiva, nuestra Carta al hacer dicho reparto adopta un criterio funcional, pero sobre la base que todo el entramado estatal tiene por fin el servicio a la comunidad y la garantía de los derechos de los asociados, dentro del marco de la legalidad, vale decir, del ejercicio limitado pero coordinado de las atribuciones conferidas. Es en ese sentido que desde la reforma constitucional de 1936 se introdujo este postulado, que*

retomó la enmienda de 1945 y que finalmente adoptó el constituyente de 1991 […]»"[127].

164. Además, en lo que respecta al principio de concurrencia, el Alto Tribunal constitucional ha preceptuado que:

> *"[E]l principio de concurrencia se explica a partir de considerar que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad"*[128].

165. Así las cosas, la Sala pone de relieve a las entidades recurrentes que las disposiciones mencionadas justamente están diseñadas con el objetivo de que esas autoridades, ante las distintas clases de desafíos, abran los espacios de diálogo necesarios a efectos de obrar en conjunto para satisfacer las necesidades de los asociados. Estos escenarios de articulación requieren resultados acordes con las investigaciones y soluciones recopiladas en el acápite VII.4.3 de esta providencia, las cuales son de su conocimiento.

VII.5.2. De los insuficientes instrumentos de planeación y ordenación de la Bahía de Cartagena

166. La Constitución Política precisa que la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente debe regirse por el principio de planeación, justamente a efectos de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución[129].

167. Sin duda alguna el entendimiento del territorio como un recurso natural que constituye el sustento de la vida (concepto aplicado en todas sus acepciones), permite advertir que resulta necesario que el ser humano –individual y colectivamente considerado- pueda satisfacer sus necesidades e intereses, en consideración a las particularidades propias y a la riqueza natural del territorio del que pretende beneficiarse, en pro de un desarrollo sostenible.

168. En armonía con la Constitución Política, el artículo 5º del Decreto 1120 de 2013 establece el Plan de Ordenamiento y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC), como *"el instrumento de planificación mediante el cual la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el caso,* ***definen y orienta la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras****"*.

---

[127] Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Consejero ponente (E): Danilo Rojas Betancourth. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00046-00(39093) A. Actor: Martín Bermúdez Muñoz. Demandado: Nación - Presidencia de la Republica y Otros. Referencia: Acción pública de simple nulidad.

[128] Sentencia C-889 de 2012.
[129] *Artículo 80.*

169. Dicho instrumento *"constituye (…) norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y orienta la planeación de los demás sectores en la zona costera"*. Y, se elabora con base en la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera expedida por el MADS, contenida en la Resolución 768 de 2017 (art. 2.2.4.2.3.3 del Decreto 1076 de 2015).

170. En este orden, las comisiones conjuntas y las autoridades competentes[130] ya cuentan con los insumos necesarios para construir los instrumentos de planeación que fueron ordenados hace más de veinte años a través de la PNAOCI de 2000 y que todavía son inexistentes.

171. Aún está pendiente el cumplimiento de la meta de la PNAOCI de "*establecer las Unidades Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial en las Regiones Oceánicas y Costeras del Pacífico, Caribe y Caribe insular, declarando a sus ecosistemas como el espacio fundamental de este ordenamiento*", a cargo "*del Ministerio del Medio Ambiente, el DNP, las CAR´s costeras y demás entidades competentes"*, que se cumpliría con el apoyo de "l***as entidades territoriales locales y subregionales a las CAR´s, a la DIMAR, los sectores productivos públicos y privados, la Academia, las ONG's, las comunidades de base y los habitantes de la misma costa".***

172. Igualmente, no se puede olvidar la meta de "*elaborar la caracterización para cada Unidad Ambiental Oceánica o Costera, con la identificación de los usos existentes y proyectados, así como la definición y priorización específica de sus problemas y la evaluación de la estructura institucional de manejo vigente*", cuyas acciones estaban principalmente a cargo de "*las CAR´s y de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en la zona costera"* y de *"los Municipios y Distritos costeros";* pero que se adelantarían con el apoyo del "*Ministerio del Medio Ambiente, el INVEMAR, el IIAP, el IDEAM, DIMAR (CIOH, CCCP, Capitanías de Puerto)".*

173. Esta deuda histórica con las unidades ambientales costeras y oceánicas de nuestro país (UAC - UAO) ha afectado gravemente los entornos marinos y, específicamente, la Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena, complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta; ecosistema al que pertenece la bahía de Cartagena.

174. Sin embargo, el POMIUAC del sector bajo estudio aún no ha sido expedido. Lo que dificulta la delimitación de competencias, tal como lo explicó EPA al contestar la demanda, en los siguientes términos:

> *"Lo que en últimas se plantea es lo siguiente: ¿es la bahía de Cartagena parte del territorio del Distrito de Cartagena?,* ***frente a lo anterior se tiene que a la fecha no se ha expedido el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera: El Pomiuac, el cual es norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial****, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y orienta la planeación de los demás sectores en la zona costera. (Decreto 1120 de 2013, artículo 5o);* ***por lo que las competencias y responsabilidades que se le endilgan al EPA-CARTAGENA no está claramente definidas".***

[130] Las comisiones Conjuntas de que trata el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, tienen por objeto, concertar y armonizar el proceso de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas comunes entre dos o más Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

175. Ante esa grave omisión, la Sala destaca que la Comisión Conjunta de la Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena, complejo Canal de Dique - Sistema lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta, está integrada por nueve autoridades ambientales, lo que denota la complejidad del asunto. Sin embargo, la ausencia de aquel instrumento impide el desarrollo sostenible de las aguas marinas de la Bahía de Cartagena, y de toda la región caribe. Lo cual constituye un factor que imposibilita la planeación a largo plazo y la articulación interinstitucional.

176. Sobre el estado de formulación del POMIUAC objeto de la *litis*, el Documento CONPES 3990 de 2020 explica lo siguiente:

> *"Los Planes de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera (Pomiuac) definen y orientan la ordenación y el manejo de los espacios de las unidades ambientales costeras (UAC)[131]. Los Pomiuac son instrumentos para tenerse en cuenta en la elaboración o ajuste de los planes de ordenamiento territorial en los municipios costeros[132]y para orientar la planeación de los demás sectores en la zona costera.* ***Sin embargo, en nueve de las diez UAC cuentan con sus planes aprobados en la fase de formulación y ninguno de ellos ha sido adoptado.*** *Actualmente, la Dimar adelanta ejercicios piloto de planificación espacial marina (PEM) en la bahía de Cartagena y Buenaventura[133] y el Invemar los ha realizado en cuatro departamentos[134]. Sin embargo, no se ha evaluado su aplicación, ni su articulación con los instrumentos de planificación y ordenamiento municipal y departamental".*

177. Además, el informe del proyecto de investigación aplicada sobre "*Interacciones entre Cuenca, mar y comunidades*", elaborado por BASIC Sea Interactions With Communities – BASIC, sobre la Bahía de Cartagena señala que:

> *"Los planes de ordenación, de manejo e instrumentos de planificación ambiental que se relacionan con la Bahía de Cartagena incluyen: (1) las cuencas de la Ciénaga de la Virgen y del Canal del Dique, así como la Unidad Ambiental Costera (UAC), están bajo la gestión de Cardique y comprometen a varios municipios de los departamentos de Bolívar, Sucre y Atlántico que poseen hidroconectividad; (2) el municipio de Cartagena, mediante su departamento ambiental (EPA), está comprometido con el control y con la gestión ambiental de la ciudad, involucrando a la industria, el comercio y la ciudadanía en general; (3) Dos áreas protegidas del SINAP (Parque Corales del Rosario y el corchal "Mono Hernández"), y (4) dos áreas protegidas de ordenamiento integral y de carácter regional (área de manejo especial-AME y área marina protegida- AMP), complementan los principales planes de ordenamiento.*
>
> ***Las fallas en el manejo son múltiples, complejas y comprometen a instituciones locales, regionales y nacionales, y a los diferentes sectores económicos, incluyendo el comercio, la industria y los grupos comunitarios locales. En síntesis, se evidencia el bajo o nulo nivel de implementación de los múltiples planes de manejo y las deficiencias en el ordenamiento, dado que no existe coherencia institucional alrededor de la importancia de la calidad ambiental de la Bahía de Cartagena".***

---

131 Para la planificación ambiental de los espacios costeros del país se han definido diez Unidades Ambientales Costeras (UAC), que cuentan con sus propias comisiones conjuntas.
132 Para la planificación ambiental de los espacios costeros del país se han definido diez Unidades Ambientales Costeras (UAC), que cuentan con sus propias comisiones conjuntas.
133 Para la planificación ambiental de los espacios costeros del país se han definido diez Unidades Ambientales Costeras (UAC), que cuentan con sus propias comisiones conjuntas.
134 Valle del Cauca (2015), Magdalena (2016), Cauca (2017) y Nariño (2018)

Y, por eso, propone lo siguiente:

> *"En Cartagena, la bahía es el escenario donde consumen todos los actores e intereses de estos cuatro elementos del desarrollo. La gobernanza ambiental requiere de ciencia de alto nivel para generar un modelo de gestión de bahía, que incluya la recuperación sostenible del medio ambiente y sus efectos en la salud pública.*
>
> ***Cardique, por ser la máxima autoridad ambiental de la región, deberá ser la principal institución que mejore la gobernanza ambiental de la Bahía de Cartagena y de las zonas aledañas, en el sentido en que deberá proporcionar la información básica sobre la biodiversidad y su estado de conservación, así como gestionar las directrices de manejo que incluyan normatividad y su relación con los diferentes instrumentos de planificación, con las áreas protegidas y con los POTs locales y del municipio de Cartagena.***
>
> ***Esta implementación de la estrategia de planes de manejo será positiva en la medida en que se vea reflejada en los diversos documentos institucionales o privados, lo que también sería un indicador de que se estaría mejorando la gobernanza. Igualmente, en la medida en que la estrategia se refleje en la implementación de las múltiples actividades institucionales y/o privadas, podremos pensar que la gobernabilidad es más eficiente.***
>
> *Aunque en la práctica lo único que se convierte en una prueba irrefutable de buena gobernanza y en una eficiente gobernabilidad será la evidencia de conservación integral de la biodiversidad y su oferta ambiental de la Bahía de Cartagena. Es decir, hay preservación, recuperación- restauración y uso sostenible de la biodiversidad y de su oferta ambiental.*
>
> *El éxito de la articulación y de la coherencia de los Planes de Ordenación y Manejo e Instrumentos de Planificación Ambiental (POMIPA), se basará en el conocimiento de cada uno de los componentes de la biodiversidad de la Bahía de Cartagena y en la unificación de la interpretación y profundidad con que cada una de las instituciones o actores lo involucre en los documentos y en cada una de las acciones o actividades. Por ahora estos serían algunas recomendaciones al respecto:*
>
> 1. ***Cardique determinará una línea base ambiental de la bahía y articulará la información sobre el estado de la biodiversidad y de su oferta ambiental.***
> 2. ***Cardique articulará la inclusión del tema de la biodiversidad y del agua en los POMCAS y POTS de los municipios con hidroconectividad con la Bahía de Cartagena.***
> 3. ***Cardique consolidará la declaratoria de áreas protegidas en la Bahía de Cartagena y zonas aledañas a partir del ordenamiento de los ecosistemas de manglar."***

178. En el mismo sentido, el **concepto técnico CPT-CAM-022-16 de 26 de agosto de 2016**[135] del **INVEMAR** pone de presente que:

> *"Los usos y actividades que se realizan en el mar y algunas que se generan en la zona costera, pero que de una u otra forma tienen relación con el medio marino, se han incrementado vertiginosamente generando conflictos entre las actividades que allí se realizan, por tal motivo, para la bahía de Cartagena sería de gran beneficio desarrollar un proyecto de "Planificación Espacial Marina (PEM)" el cual ayudaría a "identificar y planificar todos los usos presentes y futuros en esta zona, asegurando*

[135] Folio 150 – CD. Valga mencionar que este informe fue elaborado por un equipo técnico de la Subdirección de Coordinación Científica, conformado por: Ostin Garcés Ordóñez, Max Martínez Campos, Mónica Rocío Bayona Arenas, César García Llano, Andrea Polanco Fernández, Karen Ayala Galván, Adibe Cárdenas Oliva, Mario Rueda Hernández, Jorge Viaña Tous, Fabián Escobar Toledo, Efraín Viloria Maestre, Andrea Contreras Araque, Yeny Pilar Chacón Céspedes, Vanessa Ospina López, Amaris Velandia Bohórquez, Sergio Jerez Mogollón, Andrés Ordóñez Zúñiga, Martha Bastidas Salamanca, Constanza Ricaurte Villota, Ángela López Rodríguez, Leonardo Ospino Sepúlveda, Lizbeth Janet Vivas-Aguas y Jesús A. Garay Tinoco.

> *una gestión integrada, progresiva y adaptable del océano y la zona costera" (IOC Unesco, 2006), permitiendo analizar y gestionar los conflictos y compatibilidades que se allí se generan".*

179. Todo lo anterior deja ver que son insuficientes los instrumentos de planeación previstos para el desarrollo de la bahía de Cartagena.

VII.5.3. Del desaprovechamiento de los sistemas de información que permiten tomar de decisiones técnicas

180. Un último aspecto que preocupa a la Sala es que las entidades demandadas no están acatando el deber imperioso de preservar el recurso hídrico de la bahía con base en los reportes informativos provenientes del Sistema Nacional de Información Ambiental Marina (SIAM), del Sistema de Información del Recurso Hídrico – SIRH y de la Red de Vigilancia de la Calidad Ambiental Marina de Colombia" - REDCAM.

181. Ninguno de los entes demandados puso de presente que para desempeñar sus funciones analizó los resultados positivos o negativos del monitoreo. Únicamente sostuvieron que han ejercido de forma adecuada sus competencias, pero no acreditaron la adopción de acciones concatenadas con los resultados, y mucho menos, presentaron evaluaciones sobre la efectividad de sus medidas.

182. El Documento CONPES 3990 de 2020 también se pronuncia sobre el particular, así:

> *"La evaluación liderada por el DNP concluye que los sistemas de información no han tenido mayor efecto en los procesos de toma de decisión y tampoco se han aprovechado como insumos para la formulación e implementación de instrumentos de gestión, planificación y ordenamiento. Si bien no se conocen las razones por las cuales no se hace uso de estos sistemas, es posible inferir que se subestima el valor estratégico de la información que se encuentra disponible y que no se tiene en cuenta la necesidad de tomar decisiones informadas y basadas en datos científicos (DNP, 2013). Se identifican dos limitaciones principales con el uso de estas herramientas de información. La primera es que no ofrecen información consolidada sobre los océanos, zonas costeras y de litoral producidas por distintas entidades públicas del país, sino que se concentran en temas específicos y, además, no permiten articular información oceánica de distintas fuentes.* ***La segunda limitación consiste en el desaprovechamiento por parte de los actores públicos, privados y sociedad civil para el uso sostenible de los espacios oceánicos, costeros e insulares, principalmente porque hay una desarticulación entre los sistemas para generar productos específicos de utilidad para la toma de decisiones a nivel local, regional y nacional"****.*

183. Nótese que el Decreto 1323 de 2007[136] creó el **Sistema de Información del Recurso Hídrico - SIRH**[137], con el propósito de gestionar los datos de la calidad de todos los cuerpos hídricos del territorio nacional, entre estos, las aguas marinas.

184. El mencionado sistema busca proporcionar información hidrológica para orientar la toma de decisiones y ordenar y evaluar la disponibilidad del recurso hídrico, así como

---

[136] "Por el cual se crea el Sistema de Información del Recurso Hídrico -SIRH-"
[137] Artículo 2°. Definición. El Sistema de Información del Recurso Hídrico -SIRH- es el conjunto que integra y estandariza el acopio, registro, manejo y consulta de datos, bases de datos, estadísticas, sistemas, modelos, información documental y bibliográfica, reglamentos y protocolos que facilita la gestión integral del recurso hídrico.

facilitar la labor de seguimiento de los resultados sobre contaminación y asignación de concesiones, entre algunos de los objetivos previstos en el artículo 4º *ibidem.*

185. Según su artículo 9º, "*las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos, las creadas por el artículo 13 de la Ley 768 del 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,* ***deberán realizar el monitoreo y seguimiento del recurso hídrico en el área de su jurisdicción, para lo cual deberán aplicar los protocolos y estándares establecidos en el SIRH****".*

186. Como se observa, los datos concernientes a la calidad del agua de la bahía contenidos en el mencionado sistema y en el acervo probatorio, deben ser evaluados continuamente por las entidades demandadas a efectos de verificar el efectivo ejercicio de sus funciones.

187. Ante esta práctica omisiva, y a pesar de que el principio de prevención en materia ambiental es de origen constitucional, no obra en el acervo prueba relacionada con el acatamiento de las recomendaciones efectuadas en los estudios recopilados en el acápite VII.4.3 de esta sentencia, ni con el fortalecimiento de los criterios técnicos y jurídicos que combatirían las causas identificadas en el apartado VII.4.2 de este fallo.

188. Igualmente, el Documento CONPES 3990 de 2020 deja ver que, a nivel nacional, la administración no ha implementado efectivamente programas de sostenibilidad ambiental sectorial, rehabilitación, restauración, conservación, evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación al mar. Lo que también se refleja en el caso concreto, a pesar de que todas las entidades demandadas cuentan con competencias en la materialización de la PNAOCI y la PNOEC.

189. La Sala encuentra especialmente reprochable el actuar del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE y del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA CARTAGENA, autoridades encargadas, principalmente, de proteger ese ecosistema.

190. Por más de 35 años, o 37 años, si tenemos en cuenta el régimen de transición de dos años a que alude el artículo 18 de la Resolución 0883 del 18 de mayo del 2018, las autoridades ambientales han vigilado el cumplimiento de una normatividad que a todas luces resultaba insuficiente para atender las necesidades específicas de las descargas del sector.

191. Una simple comparación de lo dispuesto en el Decreto 1594 de 1984 con lo reglado en la Resolución 0883 (en cuanto a estándares globales y específicos por sectores industriales), aclara el origen histórico de la contaminación de las aguas de la bahía.

192. Sobre el principio de rigor subsidiario, la Ley 99 de 1993 señaló lo siguiente:

> *"Artículo 63º.- Principios Normativos Generales. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a*

> *los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo […]*
>
> *Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables,* ***o para la preservación del medio ambiente natural****, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa,* ***podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley****".*

193. En cuanto a la aplicación del **principio de rigor subsidiario** en materia de **vertimientos**, el Decreto 3930 de 2010, compilado por el Decreto 1076 de 2015, dispuso que:

> *"ARTÍCULO 2.2.3.3.4.8. Rigor subsidiario de la norma de vertimiento. Modificado por el num. 12 del art. 12, Decreto Nacional 050 de 2018. La autoridad ambiental competente con fundamento en el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico, podrá fijar valores más restrictivos a la norma de vertimiento que deben cumplir los vertimientos al cuerpo de agua o al suelo.*
>
> ***Así mismo, la autoridad ambiental competente podrá exigir valores más restrictivos en el vertimiento, a aquellos generadores que aun cumpliendo con la norma de vertimiento, ocasionen concentraciones en el cuerpo receptor, que excedan los criterios de calidad para el uso o usos asignados al recurso. Para tal efecto, deberá realizar el estudio técnico que lo justifique.***
>
> *Parágrafo. En el cuerpo de agua y/o tramo del mismo o en acuíferos en donde se asignen usos múltiples, los límites a que hace referencia el presente Artículo, se establecerán teniendo en cuenta los valores más restrictivos de cada uno de los parámetros fijados para cada uso".*

194. Nótese que el principio de rigor subsidiario[138] hace referencia a las facultades que tienen CARDIQUE y EPA – Cartagena, para expedir normas ambientales más rigurosas respecto de las establecidas por las autoridades de superior jerarquía, en aras de preservar el medio ambiente en el área de su jurisdicción.

195. Para entender el alcance de este principio es necesario señalar que el mismo se encuentra estrechamente ligado al **principio de gradación normativa**, según el cual las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables deben respetar las normas expedidas y las políticas fijadas por las autoridades de superior jerarquía o de mayor ámbito territorial de competencia.

196. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado que "*si la regulación o las medidas de superior jerarquía, con un ámbito de competencia territorial más amplio,* ***son adecuadas***

---

[138] *"[…] De las posturas jurisprudenciales reseñadas se puede concluir,* ***que el principio de rigor subsidiario en materia ambiental tiene dos alcances concretos****, el primero que las normas nacionales, se convierten en un parámetro mínimo que no puede ser flexibilizado por las autoridades territoriales y el segundo, que a nivel departamental, municipal y distrital se puede adoptar una reglamentación más rigurosa a la establecida a nivel nacional […]".* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 21 de junio de 2018, radicado número 25000-23-24-000-2009-00260-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

y suficientes para la protección integral del medio ambiente y los recursos naturales renovables, las autoridades regionales o locales de inferior jerarquía no tendrían competencia para darle aplicación*, por sustracción de materia. Por el contrario,* ***si la regulación o las medidas de superior jerarquía no son adecuadas y suficientes, dichas autoridades sí tendrían competencia para aplicarlo, en ejercicio de su autonomía, por tratarse de la gestión de un interés propio, que desborda la competencia de las autoridades superiores****"*[139]*.*

197. Dicho de otro modo, para la Sala resulta totalmente injustificado el hecho de que CARDIQUE y EPA - CARTAGENA no aplicaran el principio de rigor subsidiario a pesar del estado de desprotección jurídica y física del cuerpo de agua objeto de estudio. Ello también impactó directamente el actuar de las demás entidades que integran el extremo procesal demandado, pues permitió el mantenimiento de precarios estándares de control.

198. Es más, como se advirtió, la negligencia del MADS en cuanto a la definición oportuna de los parámetros de planificación del manejo de los recursos naturales presentes en las zonas costeras y oceánicas de Colombia, y de los límites permisibles de los vertimientos en esos sectores, llevo a que las demás entidades participantes del SINA desatendieran sus deberes específicos respecto de ese recurso y, como consecuencia, es notoria la vulneración de los derechos colectivos aquí estudiados.

VII.5.4. De la grave omisión que condujo a la desprotección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales por cuenta del estado de contaminación de la Bahía de Cartagena

199. Con base en lo dispuesto, la Sala comparte la postura jurídica asumida por la corporación judicial que resolvió la primera instancia en este proceso, en cuanto a la existencia de una clara y notoria transgresión de los derechos colectivos previstos en los literales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

200. La Sala considera que, sistemáticamente, los recurrentes permitieron tal nivel de degradación por cuenta las siguientes conductas activas y omisivas:

i) La prolongada omisión en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar esos derechos colectivos.
ii) La desarticulación interinstitucional y la desatención de la problemática ambiental, aun cuando la misma requiere de la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones cimentadas en los principios de concurrencia, coordinación, subsidiaridad y complementariedad.
iii) Las insuficientes medidas legislativas, administrativas y de control previstas para evitar la vulneración de esos mismos derechos.

[139] Al respecto, ver la sentencia C-554/07.

VII.6. De las actuaciones adelantadas y de las pruebas aportadas por los recurrentes para acreditar el ejercicio de sus funciones

201. En este acápite de la providencia, la Sala examinará si las pruebas aportadas por el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA Cartagena, por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, por la Dirección General Marítima "DIMAR", y por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, acreditan que esas entidades adelantaron todas las acciones a su cargo para contrarrestar los problemas ambientales que afronta la bahía de Cartagena.

VII.6.1. De lo probado por el Establecimiento Publico Ambiental, EPA – Cartagena

202. Antes de descender en este aspecto, la Sala recuerda que la ciudad de Cartagena de Indias fue catalogada como Distrito Turístico y Cultural, mediante Acto Legislativo No. 001 de 1987[140]. Esa norma facultó al legislador para que dictara un estatuto especial sobre su régimen fiscal y administrativo. En desarrollo de lo anterior, el Congreso de la República promulgó la Ley 768 de 2002[141].

203. Dicho estatuto, en su artículo 13, *"desregionalizó*" la administración del medio ambiente dentro del perímetro urbano, así:

> *"Artículo 13. Competencia ambiental. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales* ***en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.***
>
> ***Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción".***

204. Con base en la anterior normatividad, mediante Acuerdo 029 de 2002[142] se creó EPA – CARTAGENA, como un establecimiento público descentralizado del orden distrital, encargado de desempeñar en el perímetro urbano las funciones otorgadas por el artículo 39 de la Ley 99 a las Corporaciones Autónomas Regionales. Aquella atribución difiere de la competencia privativa en asuntos marinos otorgada a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE por el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011.

205. Por ende, en el perímetro urbano del distrito que se integra a la bahía, EPA – CARTAGENA tiene el deber de *"[c]oordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos*

---

[140] **Por medio del cual se erige a la cuidad de cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolivar, en Distrito Turisitico y Cutural, y se dictan otras disposiciones.**
[141] por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta
[142] modificado mediante Acuerdo 003 de 2003

naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales".

206. Además, le corresponde *"[p]romover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables" . Para ello podrá "celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas".*

207. Aunado a lo dicho, debe "*otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente".*

208. También tendrá que "*fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir restringir o regular la fabricación, distribución, uso disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente".*

209. Además, ejercerá "*las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos".*

210. Por último, deberá "*ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales" , "promover y ejecutar obras de (…) recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción", "ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables".*

211. En este orden de ideas, es claro que la conservación de los recursos de la Bahía de Cartagena es un asunto que atañe directamente a EPA - CARTAGENA. Es más, el artículo 215 de la Ley 1450 de 2011 recopiló las anteriores atribuciones en cuanto a la protección del recurso hídrico, en los siguientes términos:

> *"ARTÍCULO 215. COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE, DE LOS GRANDES CENTROS URBANOS Y DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS AMBIENTALES EN GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO. La Gestión Integral del Recurso Hídrico - GIRH en relación con las* ***Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales*** *implica en su área de jurisdicción:*
>
> *a)* ***El ordenamiento del recurso hídrico****, el establecimiento por* ***rigor subsidiario****, de* ***normas de calidad para el uso del agua*** *y los* ***límites permisibles para la descarga de vertimientos****;*
>
> *b) El otorgamiento de concesiones de aguas,* ***la reglamentación de los usos del agua, el otorgamiento de los permisos de vertimiento y la reglamentación de los vertimientos****; (…)*
>
> *d)* ***La evaluación, control y seguimiento ambiental de la calidad del recurso hídrico, de los usos del agua y de los vertimientos****;*
>
> *e)* ***La imposición y ejecución de las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley;***
>
> *f)* ***La formulación, ejecución y cofinanciación de programas y proyectos de recuperación, restauración, rehabilitación y conservación del recurso hídrico y de los ecosistemas que intervienen en su regulación****;*
>
> *g)* ***Formulación y ejecución de los proyectos de cultura del agua****; (…)".*

212. Por ende, tampoco es cierto que esa entidad haya conservado, protegido y controlado la conservación de la Bahía de Cartagena, de acuerdo con sus funciones y competencias.

213. En su apelación EPA - Cartagena puso de presente las visitas de control y seguimiento y evaluación que adelantó a las empresas que vertían residuos líquidos, y señaló que, en la actualidad, se encuentran en curso varios procesos administrativos sancionatorios; información consignada en el informe de 6 de agosto del 2018[143].

214. Sin embargo, aquel argumento no desvirtúa el hecho de que EPA Cartagena fue negligente en el cumplimiento de sus funciones relacionadas con: (i) el ordenamiento del recurso hídrico; (ii) la aplicación del principio de rigor subsidiario; (iii) la reglamentación de los vertimientos; y (iv) la formulación, ejecución y cofinanciación de programas y proyectos de recuperación, restauración, rehabilitación y conservación de la Bahía de Cartagena.

215. Es más, el entonces Director General (E) de esa entidad, Angelo Bacci Hernández, en el informe de 6 de agosto de 2018[144], reconoció que "*las medidas correctivas y de mitigación que se deben adoptar para cesar la contaminación ambiental por descargas de vertimientos"*, son las siguientes:

> *"Desarrollar modelos hidrodinámicos para actualizar la zonificación de la Bahía.*
> *Controlar las actividades de dragado.*
> *Definir normas y umbrales para calidad de agua y sedimentos marinos.*
> *Implementar un sistema de alertas tempranas en tiempo real para las aguas de la Bahía.*

[143] Folio 960 del expediente de la referencia.
[144] Folio 693.

> *Activar la figura vigente de Área de Manejo Especial (AME), proponiendo a partir de las zonas de manglar, la declaratoria de tres áreas protegidas en la categoría de Distritos Regionales de Manejo Integrado de los recursos naturales (DRMI): (A) Manglares del Delta del Canal del Dique, (B) Bahía de Cartagena y (C) Ciénaga de la Virgen".*

216. Como se observa, varias de las acciones identificadas por esa autoridad son de su competencia.

217. Adicionalmente, EPA - Cartagena tampoco acreditó plenamente que la evaluación, control y seguimiento ambiental de la calidad del recurso hídrico fuese oportuna, o que haya impuesto y ejecutado las medidas policivas y sancionatorias pertinentes.

218. La entidad recurrente, en el informe de 6 de agosto de 2018[145], manifestó que solo dos empresas tienen procesos sancionatorios por incumplimiento de normas ambientales[146]; y en el informe técnico de 30 de julio de 2018 indicó que, en general, las empresas visitadas cumplen las normas de vertimientos y están dentro de los límites permitidos[147], actuaciones que resultan a todas luces alejadas de la realidad e insuficientes ante el panorama critico evidenciado en el cuerpo de esta decisión.

219. Es claro que las mencionadas diligencias y gestiones no cuentan con la virtualidad de contrarrestar el daño causado en la bahía, el cual debe ser gestionado de manera conjunta y, concretamente, en el marco del "*Comité Ambiental Interinstitucional para el manejo de la Bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas*".

220. Por lo anteriormente expuesto, la Sala considera que no son de recibo los reparos contenidos en el recurso de alzada presentado por esta entidad.

VII.6.2. De lo probado por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

221. Por su parte, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, "*como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio (…) y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes"*, según lo establecido en el artículo 311 superior.

222. El legislador se ha ocupado de desarrollar el precepto mencionado, asignando a los municipios y distritos la responsabilidad de proteger el entorno natural y de garantizar, en sus respectivas jurisdicciones, la prestación de los servicios públicos domiciliarios de saneamiento ambiental.

223. Valga resaltar que estas funciones ambientales, difieren de la competencia privativa fijada en el artículo 66 antes citado, conforme al siguiente alcance:

> ***"Artículo 65º.- (…)*** *Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: (…)*

---

[145] Elaborado por el entonce Director General (E) Angelo Bacci Hernández
[146] Folios 687-698. Cuaderno No. 4 del expediente de la referencia.
[147] Folios 699 a 704. Cuaderno No. 4 del expediente de la referencia.

1. ***Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables****; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.*

2. Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio. (…)

3. Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental. (…)

4. Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

7. ***Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo****. (…)*

8. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire*".*

224. Luego, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias también debe apoyar en los asuntos ambientales a EPA - Cartagena y a CARDIQUE en cada una de las zonas de la jurisdicción de estas autoridades que se acompasan con el perímetro urbano y rural de esa ciudad.

225. Adicionalmente, esta autoridad es garante de la prestación de los servicios públicos de saneamiento ambiental. La Ley 136[148] de 2 de junio de 1994, en sus ordinales 10 y 19 del artículo 3°, prescribe que compete a los municipios:

"[…] 10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y ambientales, de conformidad con la constitución y la ley; […].

19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y de saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios […]".

[148] ***"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios".***

226. Por su parte, la Ley 142 de 11 de julio de 1994[149], en su artículo 5°, les atribuye la competencia para prestar los servicios públicos, en los siguientes términos:

> "*Es competencia de los Municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:*
>
> *5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo Municipio en los casos previstos en el artículo siguiente. […]".*

227. Acerca de la responsabilidad de los municipios en materia de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la Ley 388 de 18 de julio de 1997, modificada por el artículo 6 de la Ley 1551 de 6 de julio de 2012[150], dispone:

> "*Artículo 8º.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: […].*
>
> *2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los* ***servicios públicos domiciliarios****, la disposición y* ***tratamiento de los residuos sólidos****, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos. […].*
>
> *9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes. […]".*

228. De otro lado, la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001[151], en cuanto a los deberes de los municipios frente a la infraestructura de servicios públicos, señala lo siguiente:

> *"Artículo 76. Competencias del Municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:*
>
> *76.1. Servicios Públicos.*
>
> *Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos. […]".*

---

[149] ***"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".***

[150] Modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 6 de julio de 2012 *"Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones",* el cual actualizó y adicionó las funciones de los Municipios.

[151] *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros".*

229. Con fundamento en lo anterior, es claro que al apoderado judicial del ente territorial no le asiste la razón cuando afirma que la solución de la problemática ambiental de la bahía no es del resorte de sus competencias[152]. Mucho menos es cierto que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias haya acreditado su actuar diligente en esta materia.

230. En el apartado VII.3.1.2 de esta sentencia, se citaron en extenso las pruebas relacionadas con las fallas en la prestación del servicio de alcantarillado que acrecientan la contaminación de la bahía. Concretamente, la investigación aplicada sobre "*Interacciones entre Cuenca, mar y comunidades*" de BASIC de 2014, el concepto técnico CPT-CAM-022-16 de 26 de agosto de 2016 de INVEMAR y el cuarto informe técnico de avance PRY-BEM-016-17 de 21 junio de 2018, confirman la difícil situación que caracteriza al modelo de prestación de ese servicio público.

231. De los citados documentos, el más reciente es el cuarto informe técnico de avance PRY-BEM-016-17 de 21 junio de 2018[153], el cual explica lo siguiente:

> *"Cabe resaltar, que la zona de Mamonal no cuenta con cobertura del servicio de alcantarillado, por lo cual un gran porcentaje de las empresas realizan sus aportes sin previo tratamiento directamente a la bahía o a través de algunos caños (Alcaldía de Cartagena y Aguas de Cartagena, 2009; EPA Cartagena, 2018). (…)*
>
> *En cuanto al sistema de alcantarillado, si bien ha aumentado la cobertura, aún persisten 11 puntos de vertimientos de aguas residuales habilitados durante situaciones de contingencia, los cuales se ubican en los sectores de Bocagrande, La Matuna, Pastelillo, Puente Jiménez, El Bosque, Sur Ceballos, Nuevo Bosque 2, Ceballos-Los Caracoles y Manzanillo (antiguo emisario; Aguas de Cartagena, 2009). Adicionalmente, se presentan recurrentes rebosamientos del alcantarillado tras el aumento de las precipitaciones, sobrepasando la capacidad del sistema en algunos puntos críticos, las cuales llegan a través de los canales pluviales a los caños Juan Angola y Bazurto, y por las interconexiones con la laguna San Lázaro y ciénaga Las Quintas, descargan finalmente a la bahía de Cartagena (Beltrán y Suárez, 2010; Brewer y Herrera, 2015; INVEMAR, 2016). (…)*
>
> *En la Tabla 2.1-23 se presentan los resultados de las mediciones de Coliformes termotolerantes (CTE, antes llamados fecales) como indicadores de origen fecal. Como se muestra, el mayor porcentaje de casos donde se sobrepasa el criterio de calidad en aguas de uso recreativo para contacto secundario (CTE: 500 NMP/100 mL) de acuerdo al Decreto 1076 de 2015 (Minambiente, 2015), se presentó en la época de lluvias, con un 44 %, en comparación con seca (22%) y transición (26%). Las estaciones donde se presentaron la mayoría de estos casos fueron: la desembocadura del Canal del Dique, Álcalis, Ciénaga Las Quintas y frente a los caños Nuevo Oriente y Casimiro, lo cual se atribuye a las descargas de aguas residuales tanto domésticas como industriales, que son vertidas bien sea de manera directa o indirecta a través del sistema de caños y canales internos o por el rebosamiento de las alcantarillas, que colapsan con el aumento de las precipitaciones".*

232. Por eso, el mismo informe identifica como una de las causas de la degradación de la bahía "*la baja cobertura de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como recurrentes rebosamientos de aguas residuales, tras fuertes lluvia, por colapso del sistema de alcantarillado y caños*", y en su acápite de conclusiones considera que:

---

[152] Folio 957 del expediente de la referencia.

[153] CD a folio 676. Preparado por: equipo de evaluación de impactos generados por vertimientos y recomendaciones para la restauración ecológica de ecosistemas marinos y costeros priorizados de la bahía de cartagena. FASE II, Mary Ríos, Felipe Insuasty, Deimer López, Yeimy Vargas-Castillo, Max Martínez, Julián Franco, Inger Daniel, Juan Saldarriaga, Diana Romero, Alexandra Rodríguez-Rodríguez, Janet Vivas-Aguas. Y editado por Ivonne Corredor y Luis Chasqui.

> *"Los vertimientos evaluados en la bahía de Cartagena generan impactos críticos en las zonas de Mamonal, Manga y Punta Arenas, impactos moderados en Bocagrande, Ensenada, Honda-Coquitos, Manzanillo y Tierra Bomba, e irrelevante en Varadero. Esto se debe a la incidencia de las fuentes de presión (actividades productivas y fuentes difusas) con presencia de ecosistemas de manglar y lagunas costeras, los cuales se han visto afectados no solo por los vertimientos,* ***sino también por la insuficiente cobertura de alcantarillado en algunas áreas, inadecuado manejo de residuos (líquidos y sólidos), expansión urbana desordenada, cambio en uso del suelo, turismo, ocupación ilegal del espacio público, entre otros.*** *Por lo anterior, se formularon lineamientos generales y específicos con acciones que promueven la protección de los ecosistemas y la recuperación de la Bahía de Cartagena.* ***De otro lado, las pruebas sobre la contaminación de las aguas igualmente versan sobre otras problemáticas que repercuten en la perdurabilidad del ecosistema de la bahía, asociadas a la inadecuada planificación del desarrollo y al ordenamiento de los usos del suelo".***

233. Entonces es claro que el Distrito no solo debe coadyuvar a las autoridades ambientales en el cumplimiento de sus funciones, sino que, igualmente, es garante de controlar una de las principales causas del deterioro. Además, ese ente territorial participa en el 50% de la composición accionaria de Aguas de Cartagena – ACUAR, Empresa de Servicios Públicos Mixta encargada de aquella prestación, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo N° 05 de 1994 del Concejo de Cartagena.

234. Contrario a lo manifestado por el recurrente, en el plenario no está plenamente acreditado el ejercicio cabal de sus funciones. Únicamente reposa la Resolución N° 0486 del 19 de junio de 2009, "*Por el cual se establece el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos y se dictan otras disposiciones*", expedida por CARDIQUE, acto administrativo cuya vigencia culminó en el año 2019.

235. De la citada resolución se transcriben los siguientes artículos de su parte resolutiva:

> *"**ARTICULO PRIMERO**: Establecer el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos para el Distrito de Cartagena de Indias, presentado por la empresa AGUAS DE CARTAGENA S.A ESP, operadora del servicio de alcantarillado público del Distrito de Cartagena de Indias Turístico y Cultural, radicado bajo el número 3734 de fecha junio 1 de 2007, por el Gerente Medio Ambiente y Calidad, doctor BENJAMIN ALVAREZ MARTINEZ, por lo * expuesto en la parte motiva de la presente resolución.*
>
> ***ARTICULO SEGUNDO**: El Distrito de Cartagena de Indias Turístico y Cultural, a través de la empresa operadora del servicio de alcantarillado público AGUAS DE CARTAGENA S. A E. S. P. ejecutará en un plazo de diez (10) años el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos PSMV del Distrito de Cartagena de Indias.*
>
> ***ARTICULO TERCERO:** El Distrito de Cartagena de Indias Turístico y Cultural, a través É la empresa operadora del servicio de alcantarillado público AGUAS DE CARTAGENA S. A ejecutará el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos del citado Distrito, de acuerdo con el siguiente cronograma de actividades:*
>
> ***3.1) A corto plazo (desde la emisión del acto administrativo que ampare el presente concepto técnico hasta el segundo año)**: Poner en funcionamiento las redes de alcantarillado de la zona sur oriental, culminar la construcción de la EBAR María Auxiliadora y Paraíso grupo II, eliminar cinco (5) puntos de vertimiento en la vertiente Ciénaga de la Virgen quedando solamente el de la EBAR Paraíso a la Ciénaga de la Virgen, conservar como único punto de vertimiento en la Bahía de Cartagena el emisario Manzanllllo, culminar la conducción principal emisario terrestre*

y construir y operar la planta de tratamiento de aguas residuales en Punta Canoa, […]

3.2.) A mediano plazo (contados desde el segundo hasta el quinto año): *Operar el emisario y eliminar las descargas a la Bahía de Cartagena y la Ciénaga de la Virgen, Marido como único sitio de disposición final el Mar Caribe, reemplazar las redes existentes con problemas de antigüedad y ampliar aquellos colectores que se encuentran saturados debido a la densificación de las cuencas que drenan hacia ellos.*

3.3.) A largo plazo (contados desde el quinto al décimo año): *Presentar las alternativas y el diseño del sistema de tratamiento para el emisario submarino, construir el sistema de tratamiento con base en la alternativa seleccionada, optimizar el servicio de alcantarillado mediante la ejecución de una serie de acciones complementarias a largo plazo en las redes y colectores.*

ARTÍCULO CUARTO: *El Distrito de Cartagena de Indias, a través de la empresa Aguas Cartagena SA ESP debe* ***dar cumplimiento con el programa de monitoreo y seguimiento propuesto,*** *así:*

4.1) Bahía de Cartagena.

4.1.1) *Realizar tres (3) campañas de muestreo en cada una de las épocas climáticas y durante tres (3) años consecutivos en las aguas de la Bahía de Cartagena para plancton, bentos y calidad del agua. Los puntos de muestreo son los siguientes: Estación 11 (Zona frente al emisario submarino), estación 5 (Zona de la boca de la Bahía Interna), Estación 9 (Zona frente a la isla de Tierrabomba) y estación 8 (Zona de Intercambio oceánico de Bocagrande). Los parámetros fisicoquímicos a determinar en la fase acuosa son los siguientes: Temperatura, Salinidad, pH, OD, nutrientes (N y P, no sólo totales, también en sus diferentes formas), aceites y grasas, DB05, SST, Coliformes totales y Coliformes Fecales. Se muestrearán a dos niveles: superficie (0.5 m) y fondo (10 m). Cuando la profundidad sea menor, el nivel de fondo, será a 1 m de éste. Los aceites y grasas se analizarán sólo en superficie. Temperatura, salinidad, pH y oxígeno disuelto (y % de saturación de este) deberán medirse in situ mediante perfiles cada metro, a lo largo de toda la columna de agua. Análisis cualitativo y cuantitativo de fito y zooplancton. Estas campañas deberán realizarse a partir del año anterior a la puesta en funcionamiento del emisario submarino de Punta Canoas; la Corporación se reserva el derecho de seguir exigiéndolas acorde con los resultados obtenidos.*

4.1.2) *Realizar una campaña de muestreo para determinar los niveles de contaminantes en sedimentos que coincidirá con la primera de bentos indicado en el punto anterior. Serán recolectados sedimentos superficiales en un total de 10 puntos (Figura 9-2 del estudio). A estos se les analizará: Plaguicidas órgano clorados, Hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAPs), Bifenilos policlorados (PCB's), características geoquímicas (granulometría, nitrógeno, carbono y materia orgánica), metales pesados (Cu, Pb, Zn, Cd, Hg, As, Ni, Cr, Mn, Fe, Al).*

4.1.3) Realizar un muestreo mensual de las aguas residuales descargadas a través del emisario de Manzanillo. Las muestras serán colectadas en la EBAR El Bosque y se desarrollarán de acuerdo a lo establecido en la resolución 808 de 1998, expedida por Cardique y sus resoluciones modificatorias 0778 de 2003 y 026 de 2004. Se tomarán muestras compuestas durante tres días y los parámetros a medir serán: ph, temperatura, DBO5, SST, NKT, fósforo total, aceites y grasas, coliformes totales y fecales. De la misma manera se analizarán metales pesados (Cd, Zn, Hg, Pb, Cr y Cu) cada seis (6) meses sobre una muestra compuesta de un (1) día"[154]*.*

[154] Folios 372 a 374. Cuaderno No. 2 del expediente de la referencia.

236. Ese Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV)[155] contenía la meta individual de reducción de carga contaminante de los usuarios de ese servicio, cuyo cumplimiento debió ser evaluado por CARDIQUE, según lo ordenado en el artículo 10 del Decreto 2667 de 2012[156] y en el artículo 2.2.3.3.5.18 del Decreto 1076 de 2015[157].

237. Sin embargo, en el acervo solo obra la **Resolución N° 0668 del 02 de junio de 2016 "***Por medio de la cual se acoge un informe, se resuelve una petición y se dictan otras disposiciones"*, expedida por CARDIQUE[158], de cuya lectura no es posible deducir el cumplimiento cabal de las metas.

238. Aunado a ello, tampoco se acreditó la actualización del PSMV conforme a lo dispuesto en la Resolución 631 de 2015[159] que modificó los límites máximos permisibles fijados para esos vertimientos, aun cuando el artículo 19 de la norma *ibidem* había ordenado su ajuste y aprobación.

239. Al plenario no se allegó prueba sobre el cumplimiento de estos deberes legales y, por el contrario, solo se acreditó la baja cobertura de los servicios públicos, la inadecuada recolección y disposición de residuos sólidos y líquidos en 11 sectores, la cobertura nula de la población de bajamar, y los recurrentes rebosamientos de aguas residuales tras fuertes lluvias, causados por el colapso del sistema de alcantarillado y de los caños.

240. En el apartado VII.5 de este fallo, se indicaron las razones por las cuales el ente territorial debe articular su actuar con el de las demás entidades integrantes del extremo pasivo para lograr el restablecimiento de los derechos colectivos vulnerados. Además, la PNAOCI reconoce importantes funciones a cargo del distrito en la implementación de los instrumentos de "*Gobernabilidad. Niveles nacional, regional y local*" y de "*educación y participación*", y en la materialización de los programas sobre "*ordenamiento ambiental territorial de los espacios oceánicos y zonas costeras*", "*sostenibilidad ambiental sectorial*" y "*evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación al mar"*.

241. Finalmente, la Sala pone de presente, que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, también hace parte del "*Comité Ambiental Interinstitucional para el manejo de la Bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas".*

242. Por lo anteriormente expuesto, tampoco tienen vocación de prosperidad los reparos presentados por el Distrito de Cartagena de Indias frente a la sentencia impugnada, en tanto la entidad recurrente es garante de la prestación del servicio público de alcantarillado y le compete directamente la ordenación de su territorio.

---

[155] Respecto del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV, es pertinente anotar que la Resolución 1433 de 2004, le define, como "[…] el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial, los cuales deberán estar articulados con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente para la corriente, tramo o cuerpo de agua".

[156] «Por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones»

[157] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

[158] Folios 337 a 342. Cuaderno No. 2 del expediente de la referencia.

[159] Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones.

VII.6.1. De lo probado por el Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima – DIMAR

243. En su recurso de apelación, la apoderada de DIMAR alegó que esa entidad ha venido tomando medidas para evitar la contaminación de la Bahía de Cartagena y muestra de ello es que, desde el año 2008, incrementó las inspecciones periódicas a las personas y empresas que desarrollan actividades o servicios marítimos.

244. De otra parte, destacó la gestión normativa de esa entidad, la cual se concreta en la expedición de resoluciones, circulares y demás disposiciones dirigidas a garantizar el buen desarrollo de la actividad marítima y portuaria, así como en la designación de peritos expertos en prevención de la contaminación, quienes ejercen un acompañamiento técnico al momento de realizar la maniobra de cargue o descargue de combustibles de una nave.

245. Asimismo, en su defensa planteó que, de acuerdo con las funciones que le fueron asignadas, la DIMAR no es considerada como una autoridad ambiental, pues solo es la encargada de ejecutar las políticas del gobierno en temas marítimos (regulación, coordinación y control).

246. Vistos los planteamientos específicos de la DIMAR, y conforme con lo expuesto en el aparte VII.5 de esta decisión, pero sin dejar de reconocer las actuaciones desarrolladas por esta autoridad marítima[160], la Sala considera que sus reparos no cuentan con vocación de prosperidad y que, el panorama irregular que ha sido puesto de presente en esta decisión exige que se incrementen los controles y actuaciones a su cargo para así evitar que se prolongue la vulneración de los derechos colectivos.

247. A diferencia de lo manifestado por la entidad recurrente, su actuar se relaciona claramente con la protección del ecosistema marino cuando este es afectado por la actividad maritima, lo que se advierte fácilmente al revisar las funciones y responsabilidades a ella reconocidas en el Decreto Ley 2324 de 1984, en la PNAOCI y en la PNOEC.

248. Dicha entidad "*es la Autoridad Marítima Nacional que ejecuta la política del Gobierno en materia marítima y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas".*

249. En cuanto a sus funciones, el artículo 5º del citado decreto establece como tales las siguientes:

> "1*. Asesorar al Gobierno en la adopción de* ***políticas y programas relacionados con las actividades marítimas*** *y ejecutarlas dentro de los límites de su jurisdicción.*
>
> *2.* ***Dirigir, regular, controlar y promover*** *el desarrollo de la Marina Mercante, la investigación científica marina y* ***el aprovechamiento de los recursos del mar****.*

[160] Las cueles están representadas en los controles preventivos de contaminación ejercidos periódicamente sobre las empresas y personas que desarrollan actividades y servicios marítimos y portuarios; en la labor de regulación de las actividades marítimas; en la concesión de concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción; y en las actuaciones de tipo sancionatorio ejercidas, por ejemplo, con ocasión de derrames (o accidentes) de sustancias contaminantes provenientes del cargue y descargue de hidrocarburos y sus derivados o en el tráfico comercial,

3. Coordinar con la Armada Nacional el control del tráfico marítimo.

5. ***Regular, dirigir y controlarlas actividades relacionadas con la seguridad de la navegación en general, la seguridad de la vida humana en el mar*** *(…).*

6° Autorizar la operación de las naves y artefactos navales en aguas colombianas.

8° ***Regular, autorizar y controlar las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales; practicar la visita de recepción a puerto colombiano a las naves y artefactos navales a través de las Capitanías de Puerto****. (…)*

19. ***Aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la preservación y protección del medio marino****.*

21. ***Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.***

27. ***Adelantar y fallar las investigaciones (…) por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción*** *(…).”*

250. Aunado a ello, de conformidad con la PNAOCI, “*al Ministerio del Medio Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Transporte y* ***DIMAR***”, le corresponde *“establecer medidas para reducir y mitigar el impacto que causan las actividades realizadas en los terminales de carga general, graneleros, de productos químicos, hidrocarburos, carboneros y pesqueros, a partir de la aprobación de esta Política*”[161].

251. Entre las acciones del programa de rehabilitación y restauración de ecosistemas marinos y costeros degradados, la DIMAR debe elaborar la *“caracterización técnica y de manejo de las Unidades Ambientales de la Nación”*, identificando “*los tipos y localización específica de los ecosistemas marinos y costeros más degradados y de particular importancia para el desarrollo costero subregional”*. Tales acciones, cabe resaltarlo, se deben adelantar en conjunto con *“las CAR´s y de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en cada UAC, el IIAP y el INVEMAR”*.

252. Igualmente, la PNAOCI señala que “*el INVEMAR y las CAR´s y de Desarrollo Sostenible costeras con el apoyo del Ministerio del Medio Ambiente, el IDEAM, el IIAP, la* ***DIMAR****, el CIOH, el CCCP, las Capitanías de Puerto y el INPA, realizaran el análisis y evaluación de los sistemas, programas o proyectos de monitoreo medioambiental y socioeconómico de los recursos costeros en desarrollo o requeridos para cada Unidad Ambiental Costera, labor que se adelantará simultáneamente con el proceso de caracterización.”*

253. Y, agrega que *“el Ministerio del Medio Ambiente, el INVEMAR, el IDEAM, el IIAP y la* ***DIMAR,*** *asistirán a las CAR´s y de Desarrollo Sostenible costeras y a las Secciones de Litorales de las Capitanías de Puerto, con jurisdicción y competencia en cada Unidad Ambiental, en el diseño del Sistema de Monitoreo de cada una de ellas, paralelamente al*

[161] Esta acción buscaba lograr dos de las estrategias de sostenibilidad, a saber: “definir e integrar criterios, prioridades y compromisos de acción para la gestión ambiental sectorial y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos marinos y costeros” y “proponer e implementar soluciones a conflictos ambientales por uso y ocupación de los espacios oceánicos y costeros”.

proceso de caracterización de las mismas. Particular atención se dará a la selección de variables, normalización y parametrización, localización de estaciones y el tipo de tecnologías en que se basará las mediciones, de tal forma que se reduzcan los costos, se incremente el apoyo interinstitucional, se suministre e intercambie información con el SIOC y se genere la información necesaria para seguir la evolución de las tendencias de los ecosistemas marinos y costeros y sus implicaciones socioeconómicas".

254. Igualmente, a la DIMAR le corresponde la puesta en marcha de los programas de "*Desarrollo y Fortalecimiento de Puertos e Infraestructura Portuaria*" y "*Fomento y Potencialización de la Marina Mercante*" de la PNOEC, en las líneas de acción relacionadas con : **i)** propender por un desarrollo sostenible de los puertos; **ii)** mejorar continuamente los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios marítimos y portuarios (Seguridad Integral Marítima), y **iii)** procurar que el progreso de la Marina Mercante de transporte marítimo internacional se desarrolle a través de un enfoque transversal que recoja aspectos como infraestructura, procesos y procedimientos en el marco de la seguridad integral marítima, protección del medio marino y seguridad jurídica.

255. Con base en lo descrito, y dadas las múltiples competencias asignadas al recurrente, se entiende el motivo por el cual dicha entidad hacia parte del "*Comité Ambiental Interinstitucional para la recuperación y manejo de la Bahía de Cartagena*", de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 1798 de 4 de septiembre de 2017, así como la razón por la que actualmente debe participar como invitado en la instancia creada a través de la Resolución 887 de 2018.

256. Con fundamento en las anteriores premisas, es dable afirmar que ni los informes de las ocho visitas de inspección realizadas por la DIMAR -durante los meses de marzo, abril y mayo de 2018 a las sociedades CODIS, FRANCISCO ESCAMILLA, INTERNACIONAL FUELL, INTERSERVICES, PRESERMAR, PSM, S.P.R.C., SERBUCYC y SERMAFLU, ni las inspecciones de prevención de contaminación realizadas por la DIMAR desde el año 2008 al 2017[162], comprueban un actuar del todo eficiente por parte de dicha entidad[163].

257. Es extremadamente preocupante la información reportada en la base de datos obrante en el CD a folio 682, denominada "*base de datos inspecciones prevención contaminación*". La aludida base excel, en los años 2015, 2016 y 2017, solamente fue diligenciada en el restrictor de "*observación"* en 46 oportunidades de los 21.456 registros. Lo anterior indica que ese instrumento no ha sido diligenciado adecuadamente, omisión que entorpece el proceso de seguimiento.

258. Igualmente, no resulta válido que la autoridad marítima considere que visitar a las empresas, una vez al año, es suficiente. Todo ello teniendo en cuenta que en el 2018 solo visitó ese número de veces a CODIS, FRANCISCO ESCAMILLA, INTERNACIONAL FUELL, INTERSERVICES, PRESERMAR, PSM, S.P.R.C., SERBUCYC y SERMAFLU.

259. Aunado a ello, es preocupante que esa autoridad no hubiese aportado una caracterización de las empresas que están sujetas a su control; omisión que hace imposible

[162] Folio 682- CD. Cuaderno No. 4 del expediente de la referencia.
[163] Folio 679- CD. Cuaderno No. 4 del expediente de la referencia.

determinar si en el año 2018 inspeccionó a todos los actores que desarrollan las actividades marítimas que controla, a saber[164]:

- La señalización marítima.
- El control del tráfico marítimo.
- Las naves nacionales y extranjeras y los artefactos navales.
- La navegación marítima por naves y artefactos navales.
- La marina mercante y el transporte marítimo.
- Las comunicaciones marítimas.
- La utilización, protección y preservación de los litorales.
- La investigación científica marina en todas sus disciplinas.
- Los sistemas de exploración, explotación y prospección de los recursos naturales del medio marino.
- La búsqueda y extracción o recuperación de antigüedades o tesoros náufragos.
- La recreación y el deporte náutico marinos.
- La búsqueda y salvamento marítimos.
- La conservación, preservación y protección del medio marino.
- La colocación de cualquier tipo de estructuras, obras fijas o semifijas en el suelo o en el subsuelo marino.
- El servicio de pronósticos de mar y de tiempo.
- La administración y desarrollo de la zona costera.

260. Mucho menos explicó si en la Bahía de Cartagena se ubican marinas y astilleros que realicen las anteriores actividades y cuál ha sido el seguimiento especifico.

261. En tal sentido, la Sala recuerda que el ecosistema de la Bahía de Cartagena se caracteriza por la baja frecuencia de la renovación de sus aguas, razón por la que las visitas o inspecciones no pueden ser esporádicas o anuales, sino que deben caracterizarse por su multiplicidad y periodicidad, y preferiblemente las inspecciones deben llevarse a cabo durante las épocas secas dado que los impactos ambientales generados en ese periodo tendrán una mayor perdurabilidad en las aguas.

262. De manera que los actos administrativos que fueron citados por el recurrente como prueba del cumplimiento de su rol de autoridad marítima[165], se aprecian claramente insuficientes en atención a la problemática existente, tal y como lo evidencian los estudios sobre las causas de la contaminación y el nivel creciente de deterioro de este cuerpo hídrico.

263. Así las cosas, no es de recibo para la Sala acceder a la petición de declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de esa autoridad marítima y, en consecuencia, el recurrente, en coordinación con las demás entidades involucradas, deberá incrementar sus acciones y fijar nuevas metas y elaborar planes, programas y regulaciones tendientes a controlar los factores de contaminación generados por el sector portuario.

---

[164] Artículo 3º del Decreto ley 2324 de 1984
[165] Entre estos: las circulares N° 15201100125 del 13 de enero de 2011, 15201102469 MD-DIMAR-CP05-ALITMA del 31 de mayo de 2011, 15201103819 MD-DIMAR-CP05-ALITMA de 29 de septiembre de 2011 y 15201205697 MD-DIMAR-CP05-D; y las Resoluciones 477 del 6 de septiembre de 2012, 645 del 25 de noviembre 2014 y 509-2016 MD-DIMAR-SUBMERC de 19 agosto de 2016.

VII.6.3. De lo probado por la Autoridad de Licencias Ambientales - ANLA

264. En cuanto atañe a las responsabilidades de la ANLA, valga señalar que esa institución fue creada por el Decreto Ley 3573 de 27 de septiembre de 2011, con el propósito de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental en los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental que eran de competencia del MADS.

265. Así, a la ANLA le competente otorgar o negar y hacer seguimiento a dichas autorizaciones; así como sancionar y conminar la reparación de los daños causados al ambiente marino por esas actividades económicas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, la Ley 1333 de 2009 y en el artículo 4° por el Decreto Ley 3573[166].

266. En su escrito de apelación, el apoderado judicial de la **ANLA** solicitó que fueran parcialmente revocados los ordinales cuarto y quinto de la parte resolutiva de la sentencia de primera instancia.

267. En su sentir, la prueba testimonial y documental recaudada durante el debate procesal demuestra el acatamiento de sus obligaciones. Además, el apoderado reprochó la valoración que hizo el *a quo* respecto de los testimonios rendidos por los señores Laura Edith Santoyo Naranjo, Luis Fabián Ocampo Mercado y Liliana Paola Castillo Lora, los cuales fueron desestimados en aplicación del principio "*quod scríptum, scríptum est".*

268. Pues bien, luego de hacer una valoración integral de las pruebas citadas como ignoradas, la Sala debe señalar que no comparte las apreciaciones del recurrente, pues lo cierto es que su conducta omisiva en la protección de los derechos e intereses colectivos se deduce de la prolija prueba documental obrante en el expediente.

269. En lo que concierne al testimonio rendido por la ciudadana Laura Edith Santoyo Naranjo, quien para la época de la declaración se desempeñaba como coordinadora del Grupo Infraestructura de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de la ANLA, encuentra la Sala que dicha funcionaria manifestó no tener conocimiento sobre la adopción de medidas preventivas, ni respecto de las acciones adelantadas para dar seguimiento a las denuncias interpuestas por vertimientos en la bahía. Además, puso de presente que esa entidad carece de capacidades para efectuar de forma periódica seguimientos a los licenciamientos conferidos en la zona de influencia de la bahía.

270. La citada testigo indicó que el ANLA "*hace seguimientos continuos a los proyectos que son de su competencia. Estamos haciendo seguimientos aproximadamente cada año"*[167]*.* Sin embargo, respecto de la periodicidad explicó que: *"hacemos seguimiento cada año, o sea,* ***nos gustaría hacer un poco más, pero pues realmente a veces somos***

---

[166] «[…] ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones:
1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.
2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales. […].
6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.
7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.

[167] Audiencia de 14 de agosto de 2018. Minuto 18:33 y ss

limitados de personal"[168]. Y, posteriormente, reiteró que: *"sí se ha hecho un seguimiento continuo, **no con la periodicidad que nosotros quisiéramos**, pero sí se ha hecho"*[169].

271. A la pregunta relacionada con ¿cuántos funcionarios tiene la ANLA en la ciudad de Cartagena para realizar esos seguimientos?, contestó: "*No, no, señora en la ciudad de Cartagena no tenemos ningún funcionario, todo se hace desde Bogotá realmente*".

272. La testigo también explicó el alcance de la función de control y seguimiento de licencias ambientales. Sin embargo, tal esclarecimiento fue genérico, sin contener información específica sobre las acciones de vigilancia ejercidas en la bahía.

273. Sobre el particular, sostuvo que: "*los profesionales van al campo. Revisan antes toda la parte documental, esto es, el plan de manejo, la licencia ambiental y los autos. Posteriormente se hace la visita en campo con el fin de verificar cómo están aplicando el plan de manejo, como se está desarrollando y las obligaciones establecidas por parte de la autoridad. Luego se hace la correlación entre lo que se estableció en las obligaciones y lo que está también el plan de manejo y se determina si se está cumpliendo*"[170]. También explicó que: *"después de que se hace el concepto, pasa a la parte jurídica. En esa etapa se elabora el acto administrativo"*[171].

274. En su declaración la ciudadana Santoyo Naranjo adujo que la ANLA vigila 41 proyectos, de los cuales 13 tienen permiso de vertimientos otorgado por Cardique, 8 por esa entidad y 20 que no generan vertimientos[172].

275. A la pregunta sobre las medidas adicionales adoptadas en la Bahía de Cartagena, manifestó lo siguiente: *"si se han hecho algunas, pero en este momento no le puedo explicar porque no las recuerdo"*[173], y respecto del cuestionamiento sobre denuncias por vertimientos, manifestó que "*en los últimos 2 años, no lo tiene presente*"[174].

276. Por su parte, el declarante Enrique Sanabria, líder técnico de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento Ambiental de la ANLA, rindió un *"testimonio de oídas"* respecto de la función de control ejercida en la bahía. Concretamente afirmó que, hace aproximadamente 13 años, hizo una vista de seguimiento a un proyecto de lubricantes en la Bahía de Cartagena pero que, con posterioridad, no ha participado ni estado involucrado en más visitas[175].

277. Al respecto, manifestó: "*doy apoyo, digamos en el sector, dando línea técnica, entonces he escuchado sobre los seguimientos que se realizan a los puertos, los trámites de licenciamiento*"[176]. También anotó: "*yo no participo en el seguimiento (yo estoy en evaluación) pero sí sé que se han realizado seguimiento a los proyectos*"[177].

---

[168] Audiencia de 14 de agosto de 2018. Minuto 28:32y ss
[169] Audiencia de 14 de agosto de 2018. Minuto 30:22y ss
[170] Audiencia de 14 de agosto de 2018. Minuto 19:20 y ss
[171] Audiencia de 14 de agosto de 2018. Minuto 22:10 y ss
[172] Audiencia de 14 de agosto de 2018. Minuto 24:20 y ss
[173] Audiencia de 14 de agosto de 2018. Minuto 22:48 y ss
[174] Audiencia de 14 de agosto de 2018. Minuto 30:08y ss
[175] Audiencia de 14 de agosto de 2018. Minuto 37:50 y ss
[176] Audiencia de 14 de agosto de 2018. Minuto 39:00 y ss
[177] Audiencia de 14 de agosto de 2018. Minuto 40:56 y ss

278. Finalmente, los testimonios de los ciudadanos Fabian Enrique Ocampo Mercado[178] y Liliana Paola Castillo Lora[179], versaban sobre el cumplimiento de la normatividad de vertimientos por parte de la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial, entidad que es vigilada por CARDIQUE y no por la ANLA.

279. Así las cosas, la Sala comparte el valor probatorio otorgado a dichas declaraciones por el *a quo*[180], cuando afirmó que:

> *"XXXVI. Testimonios de los señores Laura Santoyo, Luis Fabián Ocampo Mercado y Liliana Paola Castillo Lora, los cuales dan cuenta del seguimiento de los proyectos que tienen licencias ambientales; sobre las medidas que se han tomado; que existen vertimientos a la Bahía de Cartagena previo tratamiento, y que cumplen la normatividad ambiental, sin embargo,* ***el valor probatorio a asignar, será de conformidad con el principio "Quod Scríptum, Scripfum Est" testigo contra escritura. Escrito vence a testigo (fls. 696-700), máxime si los recaudados provienen de personas a los que admitir los hechos de la demanda les generarían dificultades profesionales y hasta laborales".***

280. En conclusión, dichas pruebas testimoniales no brindaban certeza sobre el adecuado ejercicio de las funciones conferidas a la ANLA. Adicionalmente, la ciudadana Santoyo Naranjo tenía un vínculo de dependencia con esa entidad, circunstancia que permitía al juzgador cotejar sus afirmaciones con todo el material probatorio.

281. En este punto, valga mencionar que la citada declarante omitió señalar en su testimonio que los proyectos de la Bahía de Cartagena cumplían con los criterios previstos en el "*Manual de seguimiento ambiental de proyectos: criterios y procedimientos*"[181], sobre priorización de visitas. A saber:

> *"a)* ***Importancia de los impactos ambientales****, dada por las condiciones y características del proyecto (según el estudio ambiental).*
> *b)* ***Grado de sensibilidad ambiental en la zona de ubicación del proyecto (según el estudio ambiental).***
> *c) Existencia o frecuencia de las* ***quejas presentadas*** *por la comunidad o por* ***otras entidades públicas*** *o privadas (oficios recibidos por la autoridad ambiental competente).*
> *d)* ***Carácter de los impactos ambientales que puedan ocurrir o que hayan ocurrido por el incumplimiento de las actividades o por la presencia de impactos no previstos durante la ejecución del proyecto****".*

282. Por ende, dadas las circunstancias ecosistémicas de la bahía, a esa autoridad no le era dable excusar la poca periodicidad del seguimiento en el hecho consistente en que carecía de los recursos administrativos necesarios para redoblar sus esfuerzos, más aún cuando no obra prueba de que las capacidades de sus funcionarios fuesen insuficientes para cumplir con el imperioso fin que le encomendó el ordenamiento jurídico.

---

[178] Jefe de la Oficina de Sistemas Integrados de COTECMAR
[179] Empleada de la sociedad contratada por COTECMAR para el diseño, construcción y puesta en funcionamiento de la Planta de Tratamiento de aguas residuales domésticas, Eduardoño S.A.
[180] Cd FOLIO 261. Elaborado por los funcionarios de la Subdirección de Licencias Ambientales Alberto Mouthon Bello, Julieta Miller Monroy, Alina Rocío Blanco Barros Adriana Díaz Arteaga, Martha Olga Restrepo Uribe, Ángela María Santos Borbón, Alberto Gómez Mejía Sergio Alberto Cruz Fierro Y Hélver Reyes Lozano.
[181] Elaborado en el año 2002 por el entonces Ministerio del Medio Ambiente

283. Además, conforme a las pruebas obrantes en el expediente, la ANLA solo formuló cargos en uno de los cuatro casos que presentaban reporte negativo a 28 de noviembre de 2017, lo que denota una conducta alejada de la realidad existente y poco acorde con la gravedad de la problemática que afecta la bahía.

284. Para precisar la anterior afirmación, conviene anotar que, en la contestación de la demanda, esa autoridad ambiental señaló que 41 proyectos ubicados en la zona objeto del litigio contaban con licenciamiento ambiental[182]. Sin embargo, los expedientes LAM0666, LAM0761, LAM1872 y LAM4688 tenían reporte negativo. Es decir que, al analizar los resultados del seguimiento ambiental, el ANLA advirtió un incumplimiento de los deberes de los titulares que impactaba la calidad de las aguas de la bahía.

285. Respecto de los mencionados expedientes, anotó lo siguiente:

i) El expediente con radicado LAM0666 versaba sobre la construcción de un terminal de servicios públicos ubicado al margen oriental de la Bahía de Cartagena que también comprende la construcción de piscinas vertedoras.

ii) El expediente con radicado LAM0761 era sobre el Plan Maestro de Desarrollo Refinería de Cartagena, en cuyo marco se identificó que: *La empresa presenta los resultados de los monitoreos realizados a la entrada y salida de sistemas de tratamiento y vertimiento final en la bahía encontrándose que los sistemas* ***no reflejan eficiencia en el tratamiento*** *ya que presentan remociones <80% tanto para SST, DBO e hidrocarburos tóales (separador API, Skim Pond) o variaciones en la remisión (separador (CPI) por debajo de los requerimientos establecidos de remoción de carga exigidas y definidas en los Artículos 2.2.3.3.9.14 y 2.2.3.3.9.16 del Decreto 1076 de 2015, para los monitoreos realizados en el 2014 en el skimp pond para los parámetros PAHs, grasas y aceites e hidrocarburos totales las concentraciones tanto a la entrada como a la salida del sistema son similares,* ***por lo tanto se reflejan fallas en al operación del sistema ya que no se remueven contaminantes referidos, adicionalmente para BTEX se reportan concentraciones superiores a la salida que a la entrada del sistema. De la misma manera se reportan contenidos de grasas y aceites e hidrocarburos en el vertimiento final de la refinería para los monitoreos realizados en 2014 y 2015. Por lo anterior, las medidas implementadas no resultan efectivas conduciéndose a afectar la calidad del medio."***

iii) El expediente con radicado LAM1872 refería al Proyecto térmico Mamonal 3, respecto del cual la autoridad adujo que: *"De acuerdo a lo evaluado en las fichas de seguimiento y monitoreo se evidencia que las acciones desarrolladas por la Empresa orientadas a prevenir y controlar el cambio en las características fisicoquímicas del agua del caño arroz barato y del suelo por el vertimiento de residuos líquidos domésticos, por medio del desarrollo de los monitoreos a los vertimientos no han sido efectivas, teniendo en cuenta que como no* ***se viene dando cumplimiento a las medidas establecidas en las fichas de monitoreo de vertimiento del STARD,*** *como debe ser, se genera la incertidumbre respecto a si se está creando o no una alteración a las aguas superficiales del caño arroz barato y al suelo donde se vierten las aguas por el campo de infiltración.* ***Por lo anterior se concluye que las medidas no han sido efectivas frente al manejo de RD por lo tanto la tendencia del medio es al deterioro****",* y

[182] Consulta del Sistema de información de Licencias Ambientales en el cual se cargan todas las actividades que se desarrollan en la ANLA.

iv) El expediente con radicado LAM4688 era sobre el "*proyecto de Construcción y Operación de Terminal de Servicio Público Multipropósito en el Distrito de Cartagena de Indias"* y, sobre el particular la autoridad señaló que *"mediante Resolución aclaratoria N° 0120 del 05 de febrero de 2013, esta Autoridad dispuso no aprobar el vertimiento de aguas lluvias al canal del dique, en consecuencia, se evidencia el no cumplimiento de esta obligación hasta tanto no se aclare la información".*

286. Así pues, el 28 de noviembre de 2017 la ANLA afirmó que había identificado cuatro (4) proyectos que no cumplían con los requisitos legales asociados al objeto del debate judicial. Sin embargo, esa información no coincide con el reporte allegado por el apoderado judicial de la ANLA, Jose Domingo Abella Barreto, mediante correo electronico de 1º de agosto de 2018[183].

287. A continuación, la Sala presenta un cuadro que contiene los apartes del último informe relacionados con los licenciamientos con reporte negativo. Esa recopilación demuestra que la autoridad en los expedientes LAM 0761, LAM4688 y LAM 1872 no continúo con la función de seguimiento, pues, de haber sido así, la información suministrada habría sido distinta.

Datos para identificar el proyecto	**Observación de la ANLA respecto del asunto objeto de debate**
Expediente con radicado LAM0666	*"Mediante Auto 0014 del 05 de enero de 2016 se ordena Apertura de investigación por la presunta construcción y puesta en funcionamiento el punto de vertimiento No. 3 de aguas lluvia e industriales de escorrentía no autorizada mediante los actos administrativos vigentes, de conformidad con las recomendaciones del CT. 5302 de 2015.* *Mediante Auto 3038 del 15 de julio de 2016 se formulan cargos con fundamento en lo consignado en el concepto técnico 10970 del 17 de Septiembre de 2014, en el proceso iniciado con Auto 2322 del 29 de julio de 2013, por no realizar y presentar los monitoreos de calidad de agua y sedimentos marinos, los monitoreos a la entrada y salida del sistema de tratamientos de aguas del lavadero de equipos y los monitoreos a la entrada y salida del sedimentador final, presuntamente infringiendo lo dispuesto en los literales A,B y C del Artículo Tercero del Auto 0094 del 10 de enero de 2011; por no informar las coordenadas Magna Sirgas de Origen Bogotá, del punto de vertimiento de las aguas de escorrentía externas tratadas sobre el canal Policarpa, antes del inicio de las actividades que se aprobaron mediante resolución 0619 del 08 de agosto de 2012. (…)*

[183] CD a folio 658

	USO, APROVECHAMIENTO Y/O AFECTACIÓN DE RECURSOS NATURALES *- Vertimiento* *Numeral 1 del Artículo Quinto de la Resolución 619 del 8 de agosto de 2012 (MAVDT): permiso de vertimiento de las aguas lluvias y de escorrentía, manejadas y tratadas en el área del puerto, tanto al canal Policarpa como a la bahía de Cartagena.* *Artículo Quinto de la Resolución 619 del 08 de agosto de 2012: Permiso de vertimiento de aguas residuales tratadas, solo en eventos extremos y sobre el sitio de descarga de las aguas de escorrentía interna de las instalaciones portuarias sobre la bahía de Cartagena".*
Expediente con radicado LAM 0761	(no reporta información sobre los procesos sancionatorios o en materia de vertimientos)
Expediente con radicado LAM 1872, Proyecto "Central Térmica Termocandelaria"	"*Actualmente la central termoeléctrica Termocandelaria cuenta con los siguientes permisos emitidos por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial:* *Permiso de Vertimientos: Resolución 0507 del 6 de agosto de 1996, Artículo Tercero: El acto administrativo que se expide comprende el permiso provisional de vertimientos de residuos líquidos a la planta Termoeléctrica Mamonal III.* *Resolución 0507 del 6 de agosto de 1996, Artículo Quinto: El permiso provisional de vertimientos de residuos líquidos que se otorga será por el término de nueve (9) meses y quedará condicionado al cumplimiento de las siguientes obligaciones por parte de la compañía KMR POWER CORPORATION: Después de treinta (30) días de entrar en operación La Planta KMR deberá realizar la caracterización de las aguas utilizadas en el proceso en la captación y en la descarga. Los parámetros a medir serán al menos (…)* *Resolución 0045 del 12 de enero de 2007, Artículo Segundo, numeral 1: "Autorizar a la sociedad TERMOCANDELARIA S.C.A E.S.P., el vertimiento de las aguas residuales generadas en la planta de tratamiento del agua usada en el proceso industrial, previa neutralización y del efluente del sistema de separación API, el uso prioritario de esta agua debe ser el de riego de zonas verdes internas".* *Resolución 410 del 7 de marzo de 2008, Artículo Tercero: "Modificar el Artículo Segundo de la Resolución No. 0852 de 3 de septiembre de 1998 y el Numeral 1, Artículo Segundo de la Resolución No. 0045 de 12 de enero de 2007, en el sentido de incluir la autorización para el vertimiento de las aguas*

	residuales de rechazo provenientes del sistema de refrigeración que hace parte del proyecto de Ciclo Combinado, mediante el riego de zonas verdes al interior de TERMOCANDELARIA durante la época de verano y en caso de ser necesario al caño Arroz Barato en un caudal máximo de 0.028 m3/s, en época de invierno".
Expediente con radicado LAM4688	*"SANCIONATORIOS* *No Registra (…)* *USO, APROVECHAMIENTO Y/O AFECTACIÓN DE RECURSOS NATURALES* *1. Vertimientos* *Se otorga a la SOCIEDAD PORTUARIA PUERTO BAHÍA S.A., permiso de vertimiento de las aguas de escorrentías producto de aguas lluvias, en la Bahía de Cartagena, previa separación de sólidos y de grasas".*

288. Del anterior cuadro se deduce que esa autoridad no adoptó medidas correctivas en esos casos, a pesar de que advirtió un incumplimiento de las obligaciones de los titulares o que de haberlo hecho no lo acreditó durante el debate procesal.

289. Por otra parte, la ANLA se refirió en tres oportunidades al avance de los procesos sancionatorios adelantados por infracciones cometidas en la bahía. Esto fue en el escrito de contestación de la demanda, en el recurso de apelación y en los alegatos de segunda instancia.

290. Al comparar los documentos, la Sala encuentra que el recurrente fue negligente en el ejercicio de sus funciones respecto de los expedientes LAV0023-00-2015 (SAN0011-00-2017), LAM5466, LAM4601 y LAM0666, como se observa a continuación:

Expediente	**Contestación de la demanda de 28 de noviembre de 2017**		**Recurso de apelación de 30 de agosto de 2019**	**Alegatos de conclusión de 18 de diciembre de 2019**
LAM6703	Resolución 1282 del 02/09/2011	Determinación de Responsabilidad	NR	NR
LAM0241	Resolución 92 del 22/12/1999	Pruebas	"Resolución 00741 de 6 de mayo 2019 (por la cual se resuelve rr en contra de la resolución 0609 del 30 abril de 2018 que declaró responsable ambiental a la sociedad PROMIGAS S.A.)	
LAM0862	Auto 581 del 18/02/2015	Pruebas	Auto 5606 de 15 de noviembre 2016 (por el cual se resuelve rr en contra de la resolución 2158 de	

			primero de junio 2016 que decretó unas pruebas y negó la prácticas de otras.	
LAV0023-00-2015 (SAN0011-00-2017)	Auto 2046 del 26/05/2017	Investigación Ambiental	IGUAL	IGUAL
LAM0547	1749 del 26/08/2011 3103 del 04/08/2015	Descargos Investigación Ambiental	Auto 4624 del 8 ago-18 (formula cargos)	IGUAL
LAM1458	1236 del 03/05/2013	Investigación Ambiental	Auto aclaratorio 3739 del 31-may-19.	
LAM4802	3430 del 27/07/2016 3088 del 01/10/2012	Investigación Ambiental Determinación de Responsabilidad	Auto de cargos 5107 del 15-iul-19 resolución que impone sanción 00425 del 21-mar-19 Auto de cargos 3699 del 30-may-19	
LAM0666	2322 del 29/07/2013 14 del 05/01/2016	Pruebas Descargos	IGUAL	IGUAL
LAM0453	4208 del 08/09/2016	Indagación Preliminar	Auto de archivo de indagación preliminar 6433 del 27-dic-17	
LAM4601	Auto No. 0418 del 02/03/2010 - Auto No. 2830 del 10/09/2012 Auto No. 4882 del 9/11/2015 Auto No. 2139 del 31/05/2016	Investigación Ambiental	IGUAL	IGUAL
LAM5466	Auto No. 267 del 15/02/2012	Pruebas	IGUAL	IGUAL

LAM2191	Resolución 650 del 03 de 2009 Resolución 1248 del 19 de diciembre de 2002 Resolución 1514 del 24 de agosto de 2007	Decidido de Fondo En Investigación Archivado		
LAM4351	Auto No. 502 del 19/02/2016	Investigación Ambiental	Auto formulación 00627 del 21-feb-18	IGUAL

291. De otro lado, lo cierto es que, según lo dispuesto en el reporte de 1º de agosto de 2018, es dable concluir que, por lo menos 7 de los 37 proyectos (excluyendo los 4 ya analizados), están sujetos a un permiso de vertimientos. Tal premisa se soporta en los siguientes apartes del mencionado documento:

i) Expediente con radicado LAM0407, adecuación de muelles de botes refinería ECOPETROL.

> *"USO, APROVECHAMIENTO Y/O AFECTACIÓN DE RECURSOS NATURALES*
> *- **Vertimientos"***

ii) Expediente con radicado LAM1375, segunda fase de desarrollo terminal de contenedores de Cartagena S.A.

> *"USO, APROVECHAMIENTO Y/O AFECTACIÓN DE RECURSOS NATURALES*
> *(…)*
> *- **Vertimientos"***

iii) Expediente con radicado LAM6522, operación del terminal portuario ubicado en la ciudad de Cartagena.

> *"SANCIONATORIOS*
>
> *N/R (…)*
>
> *SEGUIMIENTOS*
>
> *Fecha de visita: 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2016*
> *Concepto Técnico: 315 del 26 de enero de 2017*
> *Acto Administrativo: AUTO 1616 del 28 de abril de 2017*
>
> *USO, APROVECHAMIENTO Y/O AFECTACIÓN DE RECURSOS NATURALES*
> *- **Vertimiento** (…)*
>
> *ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO*

Requerir a la Compañía de Puertos Asociados S.A. - COMPAS S.A. para que gestione el trámite de actualización del Plan de Manejo Ambiental — PMA del proyecto; Adicionalmente, deberá presentar el Estudio de Impacto ambiental de acuerdo con los términos de referencia establecidos para proyectos de construcción o ampliación y operación de puertos marítimos de gran calado, acorde con lo señalado en la Resolución 0112 del 28 de noviembre de 2015.

La Compañía de Puertos Asociados S.A. - COMPAS S.A. no podrá realizar obras de Dragado de profundización, hasta tanto la autoridad competente emita aprobación de esas actividades.

Requerir a la Compañía de Puertos Asociados S.A. - COMPAS S.A. para que trámite la solicitud del permiso de vertimientos y emisiones atmosféricas, y la actualización del permiso de residuos especiales, de acuerdo con las actividades constructivas y operativas que actualmente se desarrollan en el puerto; dicho trámite podrá adelantarse ante la ANLA con la actualización del Plan de Manejo Ambiental - PMA o con la autoridad ambiental regional competente. (…)"

iv) Expediente con radicado LAM3667, Proyecto "Central Térmica de Cartagena"

"PERMISOS OTORGADOS
Permiso de vertimientos. Resolución 0837 del 1 de junio de 2015: 5 años, vigente".

v) Expediente con radicado LAM 5026, Proyecto Área de Perforación Exploratoria Marina Fuerte Norte.

"USO Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES

Vertimientos (Aguas residuales industriales-Residuos líquidos domésticos y sanitarios, lodos y cortes de perforación)".

vi) Expediente con radicado LAM 5026, Proyecto Área de Perforación Exploratoria Marina Bloque Fuerte Sur.

*"**Vertimientos Resolución 1161 del 7 de octubre de 2014: Disposición en el lugar de posicionamiento de la unidad de perforación**".*

vii) Expediente con radicado LAM 5026, Proyecto Área de Perforación Exploratoria Marina Bloque Fuerte Sur

"USO Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES

Los siguientes son los permisos con los que cuenta el proyecto:
Vertimientos ((Aguas residuales industriales, domésticas, de enfriamiento, de retorno de la desalinización y lodos y cortes de perforación)".

292. Teniendo en cuenta este panorama fáctico y los impactos ambientales advertidos en el acápite VII.2.4.2. de esta decisión, cabe mencionar que "*los permisos de vertimiento deben revisarse, y de ser el caso ajustarse, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico y/o en la reglamentación de vertimientos*[184]".

[184] conforme lo señala el artículo 51 del decreto 3930 de 2010

293. Así mismo, el numeral 6[185] del artículo 29 del Decreto 2041 de 2014[186] prevé que le es dable a la ANLA conminar la modificación de los licenciamientos que presentan impactos ambientales adicionales a los identificados en las autorizaciones iniciales. El cumplimiento de tal deber resulta imperioso ante los nuevos parámetros regulatorios contenidos en la Resolución 0883 del 18 de mayo de 2018.

294. Por último, también es preocupante que la ANLA no haya informado a la Sala sobre la adopción de medidas preventivas y/o correctivas, en el marco de los procesos sancionatorios antes mencionados.

295. Conforme con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 1º de la Ley 1333 de 2009, "*en materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas*". Como consecuencia de ello, la primera obligación a cargo de esa entidad, cuando advierte la comisión de una presunta infracción, es ordenar preventivamente la corrección de las causas que pueden afectar el ambiente marino. La ANLA tiene que garantizar la internalización de los costos ambientales en las distintas actividades económicas, según lo dispuesto en los principios 2[187], 13[188] y 16[189] de la Declaración de Rio, incorporados a nuestro sistema normativo a través en el artículo 1° de la Ley 99.

296. Esta labor preventiva y correctiva, que no se demostró cumplida, ha adquirido una relevancia notable en nuestro ordenamiento jurídico, como quiera que todas las circunstancias que alteren el ambiente, de materializarse, pueden provocar impactos negativos irreversibles. Por eso, la Sala resalta que las medidas preventivas y compensatorias se deben aplicar sin perjuicio de las sanciones correspondientes derivadas de una infracción ambiental, con el fin de materializar los principios de prevención y de la *restitutio in integrum*[190]*.*

297. En este orden, no puede concluirse, válidamente, que el recurrente haya ejercido a cabalidad sus funciones y, por ello, es evidente que transgredió los derechos colectivos cuyo amparo depreca el actor popular.

---

[185] Artículo 29. Modificación de la licencia ambiental. La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos:
[186] "Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales".
[187] "[…] PRINCIPIO 2 De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional. […]
[188] "[…] PRINCIPIO 13 Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción. […]
[189] "[…] Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. […]
[190] Conforme al cual "[…] son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados […]".

VII.7. De los reproches específicos de ANLA y COTECMAR

298. De conformidad con lo dispuesto en el problema jurídico, en este acápite, se resolverán los reproches asociados: **(7.1.)** al reparo de la ANLA sobre la falta de agotamiento de requisito de procedibilidad de que trata el artículo 144 del CPACA; **(7.2.)** la inexistente configuración de un hecho superado respecto de actuación de COTECMAR; **(7.3.)** el reproche asociado al desconocimiento del principio de congruencia elevado por COTECMAR, y **(7.4.)** el cuestionamiento elevado por la ANLA asociado a la falta de congruencia de las órdenes de restablecimiento contenidas en la sentencia de primera instancia.

VII.7.1. Del reproche de la ANLA atinente a la falta de agotamiento de requisito de procedibilidad de que trata el artículo 144 del CPACA

299. Con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, se introdujeron una serie de cambios, modificaciones e innovaciones al régimen jurídico del contencioso administrativo, entre los que se encuentra la incorporación al ordenamiento jurídico de un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción popular.

300. Precisamente, el artículo 144 del CPACA establece:

> *"[…] Protección de los derechos e intereses colectivos. (…)*
> *Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudirse ante el juez.* ***Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda*** *[…]".*

301. Como se puede apreciar, a partir de la entrada en vigencia de la nueva regulación procesal, el actor popular debe dar cumplimiento al agotamiento del requisito previo de procedibilidad antes reseñado, conforme al cual se le deberá solicitar a la autoridad administrativa o particular que ejerce funciones administrativas que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción. Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con quince (15) días, contados a partir de la presentación de la solicitud, para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o violación del derecho o interés colectivo[191].

302. De lo anterior se infiere que, al imponérsele esta obligación al administrado, el legislador pretendió que la reclamación ante la administración fuese el primer escenario en el que se solicite la protección de los derechos colectivos presuntamente violados, en aras a que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración a tales derechos.

---

[191] En concordancia con lo anterior, el artículo 161 del CPACA, preceptúa: "Requisitos Previos para Demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: […] 4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código. […]".

303. Ahora bien, la reclamación previa podrá omitirse cuando exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, siempre que haya sido expresado y sustentado en la demanda y, desde luego, acompañado del acervo probatorio idóneo y suficiente para acreditar esa especialísima situación.

304. Sobre el alcance de la existencia de inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, esta Corporación se pronunció en proveído de 28 de agosto de 2014[192], en el siguiente sentido:

> *"[…] Siendo ello así, le corresponde a la Sala determinar el alcance de la expresión "cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos", contenida en el inciso tercero del artículo 144 del CPCA, en aras de verificar si la situación planteada por el actor, da lugar a eximirlo del requerimiento a las entidades demandadas impuesto por la disposición en comento.*
>
> *La Corte Constitucional ha precisado de manera reiterada el alcance del concepto de perjuicio irremediable, el cual fue definido, entre otras, en la Sentencia T-293 de 2011, de la siguiente manera:*
>
> *"[…] Ahora bien, con relación a la configuración de un perjuicio irremediable, esta Corte ha entendido por tal,* ***aquel que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización, porque no se puede remediar ni ser recuperado en su integridad.***
>
> *Así mismo, se ha dicho en variada jurisprudencia, que para poder determinar si existe o no un perjuicio irremediable en un caso concreto, se deben tener en cuenta ciertos elementos, como son: A). El perjuicio ha de ser* ***inminente****: que amenaza o está por suceder prontamente, esto es, tiende a un resultado cierto derivado de una causa que está produciendo la inminencia; B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser* ***urgentes****, es decir, se debe precisar una medida o remedio de forma rápida que evite la configuración de la lesión; C)* ***se requiere que éste sea grave****, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; y D).La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.* ***Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna*** *[44]." (Negrillas fuera del texto)*
>
> *La Sala considera que tal concepto y presupuestos resultan aplicables a las acciones populares, toda vez que lo pretendido por el Legislador al establecer esta excepción a la regla de requerimiento a la autoridad administrativa, es que ante la gravedad e inminencia de un hecho que pueda ocasionar un perjuicio irreparable a los derechos colectivos, se pueda acudir directamente ante la autoridad judicial, para que ésta adopte las medidas necesarias para que cese la vulneración o amenaza de los mismos […]".*

305. Ahora bien, al revisar el caso concreto, la Sala advierte que la parte actora en su demanda demostró el "*inminente peligro de que ocurra un perjuicio irremediable*", con fundamento en el estudio de la Red de Calidad Ambiental Marina REDCAM de 2016[193], el concepto técnico Tipo "D" (CPT-CAM-022- agosto de 2016) de INVEMAR denominado "*Diagnóstico Ambiental de la Bahía de Cartagena Departamento de Bolívar*", y el estudio

---

[192] Expediente 2014-00972-01. Consejera ponente María Elizabeth García González.
[193] Cfr. Diagnóstico Red de Calidad Ambiental Marina REDCAM (Garcés — Ordóñez al 2016) citada en la Resolución 1798 de 2016 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

de BASIC[194] y en la noticia de la Contraloría General de la República publicada en el Boletín de prensa de junio de 2016[195], con los que pretendía demostrar dicho supuesto.

306. Se observa, entonces, la configuración de los elementos a que alude el concepto de prejuicio irremediable, en tanto el daño causado a los ecosistemas marinos por la degradación de la Bahía de Cartagena es grave, permanente y se incrementa con el paso del tiempo por lo que requiere de medidas urgentes e impostergables.

307. Por tal motivo se configura el supuesto exceptivo de que trata el ultimo inciso del artículo 144 del CPACA y, por ende, no le asiste razón a la ANLA en lo atinente a que no se agotó el requisito de procedibilidad antes explicado.

VII.7.2. De la inexistente configuración de un hecho superado respecto de las medidas de restablecimiento de los derechos colectivos a cargo de la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial -- COTECMAR.

308. En su apelación COTECMAR sostiene que operó el fenómeno de "*hecho superado*" frente al cargo enunciado en su contra en la demanda inicial, por cuanto ya construyó la planta de tratamiento de aguas residuales domésticas exigida.

309. Así las cosas, a efectos de resolver el anterior planteamiento, es menester aludir al alcance de la figura de hecho superado, desarrollada por la Sala Plena de esta Corporación en la sentencia de unificación de 4 de septiembre de 2018, en los siguientes términos[196]:

> *"En esta ocasión, la Sala considera oportuno unificar su jurisprudencia no solamente en relación con los requisitos de configuración de la vulneración del derecho colectivo a un medio ambiente sano libre de contaminación visual, sino, de igual manera, en el aspecto recién analizado y es el atinente a la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado.*
>
> *(…)*
>
> *Es por lo anterior, que la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:*
>
> *i) Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.*
>
> *ii) El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es*

---

[194] Bahía de Cartagena Resumen para tomadores de decisión, consultada en la siguiente dirección electrónica http://www.basic-cartagena.org/boletines/BASIC%20Cartagena%20-%20Resumen%20Ejecutivo.pdf

[195] **Cfr.** hftD://www.contraloriaaen.gov.co/documents/20181/456146/lnforme+de+Gestion+2015+-+2016.pdf/2d1c12b2-9086-4d6e-9377-22d39180a2d0.

[196] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2018, CP. Stella Conto Díaz del Castillo, número de radicación: 05001333100420070019101 (AP) SU.

óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos". (Subrayado de la Sala).

310. De conformidad con la jurisprudencia referida, la carencia actual de objeto por hecho superado se produce en el evento en que, durante el plazo de la interposición de la demanda y la expedición de la sentencia que defina la *litis*, se verifica la finalización de las circunstancias que amenazaron o vulneraron los derechos colectivos invocados. Adicionalmente, de comprobarse lo anterior, el fallador lo declarará en la sentencia sin que deba imponer órdenes a las autoridades demandadas.

311. Pues bien, del acervo probatorio se tiene que:

- Mediante Resolución 609 de 24 de mayo de 2016[197], la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE concedió a COTECMAR un permiso de vertimientos líquidos. Del acto administrativo enunciado se transcribe una parte del artículo primero de la resolutiva, a saber:

  "ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar Permiso de Vertimientos Líquidos a la CORPORACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA NAVAL, MARÍTIMA Y FLUVIAL -COTECMAR, localizada en el Km 9 de la zona Industrial de Mamonal, por las razones expuestas en la parte considerativa de este acto administrativo.

  ARTICULO SEGUNDO; Ei permiso de vertimientos líquidos se otorga por el término de dos (2) años contados a partir de la ejecutoria de la presente resolución.

  ARTÍCULO TERCERO: El permiso de vertimientos líquidos que se otorga a la CORPORACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA NAVAL, MARÍTIMA Y FLUVIAL - COTECMAR, queda condicionado al cumplimiento por parte de la citada empresa de las siguientes obligaciones:

  3.1. Realizar caracterizaciones con una frecuencia semestral a las aguas residuales en la entrada y salida de cada uno de los once pozos sépticos, determinando los siguientes parámetros pH (Unidades de pH), Temperatura (°C), 0BO5 (mg/l), DQO (mg/L), Sólidos Suspendidos Totales (SST) (mg/L), Aceites y Grasas (mgfL.) y Caudal (Lfs). Además de reportar los resultados en unidades de concentración también se deben reportar en unidades de carga (Kg/día).

  Con el objeto de realizar las mediciones del caudal y la toma de muestras de aguas residuales sin ningún tipo de dificultad que pueda generar error en estas operaciones, la empresa debe contar con las facilidades necesarias (registros) en cada uno de los pozos sépticos. En razón de lo anterior, aquellos pozos que no cuenten con dichos registros, para la próxima caracterización (segundo semestre de 2016) deben contar con éstos."[198]

- Mediante oficio N° 003/OFSIG-17 del 01 de febrero de 2017, COTECMAR envía a CARDIQUE los resultados del laboratorio para revisión de las aguas residuales y, adicionalmente y le solicita programar la visita de seguimiento.[199]

- Posteriormente, la autoridad ambiental, al considerar que dicha empresa no cumplía con la norma de vertimientos, le requirió mediante la Resolución No.1213 de 14 de julio de

---

[197] **"***Por medio se otorga un permiso de vertimientos líquidos a una empresa y se dicta otras disposiciones***"**
[198] Folios 328 y 329. Cuaderno No.2 del expediente de la referencia.
[199] Folio 307 Cuaderno No. 2 del expediente de la referencia.

2017[200], la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales domésticas – PTARD, de manera que le permitiera cumplir lo establecido en la Resolución No. 609. En sus consideraciones CARDIQUE puso de presente que:

> *"COTECMAR actualmente cuenta con permiso de vertimientos líquidos y realizó las caracterizaciones de las aguas residuales correspondientes al segundo semestre de 2016.*
>
> ***De los diez (10) sistemas sépticos que se encuentran construidos y en funcionamiento, solo (1), el cual equivale al 10% del total de los pozos existentes, cumple con el 100% de la norma de vertimientos establecida a la empresa COTECMAR mediante Resolución N° 609 del 24 de Mayo de 2016.***
>
> - *En cuanto al PH y la Temperatura, todos los pozos sépticos cumplen con la citada norma.*
>
> - *Una Planta de tratamiento de Aguas Residuales domesticas -PTARD bien diseñada y construida para las aguas residuales domesticas generadas en las instalaciones de COTECMAR representa manos riesgos ambientales para el receptor final (bahía de Cartagena) que el sistema de pozos sépticas mejorados, ya que operar este último representa mayor complejidad por el número de unidades de tratamiento a manejar, que son 10 en total, razón por la cual se le requerirá construir una PTARD que le permita cumplir 100% con dicha norma de vertimientos.*

Del acto administrativo enunciado se transcribe una parte del artículo primero de la resolutiva, contentivo de los siguientes requerimientos:

> *"ARTÍCULO PRIMERO: Requerir a COTECMAR, con NIT 806.008.873-3, localizada en la Zona Industrial de Mamonal Km. 9, para que cumpla con las siguientes medidas y acciones:*
>
> *1.1. Construir y poner en marcha una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Domesticas - PTARD que le permita cumplir 100% con dicha norma de vertimientos establecida en la Resolución N° 0609 del 24 de mayo de 2016, para la cual se le concede un plazo de ocho (8) meses, contados a partir de la ejecutoría de la presente resolución.*
> *T.2. El sistema o Planta de Tratamiento que construya debe cumplir con la norma de vertimientos establecida en la Resolución N° 0609 del 24 de mayo de 2016.*
> *1.3. Presentar los planos y memorias de cálculo del sistema o planta de tratamiento a construir, con anticipación al inicio de las obras, anexando el respectivo cronograma de actividades del proyecto"*[201]*.*

- Con ocasión de lo anterior, COTECMAR celebró con la sociedad Eduardoño S.A.[202] el contrato N°025 de 2017, cuyo objeto y alcance fue:

> *"1. OBJETO Y ALCANCE: EL CONTRATISTA se compromete al diseño, construcción, puesta en funcionamiento y estabilización de un Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales domésticas generadas por COTECMAR en sus instalaciones de Planta Mamonal de conformidad con las condiciones establecidas en la oferta presentada por EL CONTRATISTA el 17 de agosto del 2017, como parte integral del presente contrato, de acuerdo con el siguiente alcance:*
>
> *a) Planta de Tratamiento de Agua Residuales COTECMAR 0.1 lps (área de la Gerencia de Construcciones y Materiales Compuestos).*

---

[200] **"***Por medio de la cual se hacen unos requerimientos y se dictan otras disposiciones***"**
[201] Folio 310 a 314. Cuaderno No. 2 del expediente de la referencia.
[202] Folios 285 a 304. Cuaderno No. 2 del expediente de la referencia.

b) Planta de Tratamiento de Agua Residuales COTECMAR 1.12 Lps (Desde edificio Maniobra, basta el casino)"[203].

- En el oficio de 10 de julio de 2018[204] y en el informe de funcionamiento PTARD de mayo de 2018 del Jefe de Ingeniera Ambiental de la sociedad Eduardoño S.A.[205], la sociedad contratista se pronuncia respecto de la construcción de la obra y de su puesta en funcionamiento. Asimismo, en el acervo reposa la Resolución N° 0691 del 08 de junio de 2018, por medio de la cual CARDIQUE, renueva el permiso de vertimientos líquidos a COTECMAR[206].

- El testimonio del señor Fabián Enrique Ocampo Mercado, entonces Jefe de la Oficina de Sistemas Integrados de COTECMAR, refiere a las acciones contractuales ejecutadas por COTECMAR para construir la mencionada PTARD y a los exámenes de laboratorio contratados para evaluar la calidad de los vertimientos[207].

- La declaración de la Ingeniera Liliana Paola Castillo Lara, empleada de la sociedad contratada por COTECMAR para el diseño, construcción y puesta en funcionamiento de la Planta de Tratamiento de aguas residuales domésticas, acredita la construcción de la aludida planta en el mes de diciembre de 2017[208], dando cumplimiento con ello las normas de vertimientos por parte de COTECMAR.

- Acta de inspección ocular a la gestión ambiental de la empresa COTECMAR, elaborada en el marco de la auditoria realizada por la Contraloría General de la Republica el 4 de mayo de 2017, suscrita por los funcionarios Ismael Enrique Serna Herrera, en su calidad de Audito CGR ante COTECMAR, y Fabian Enrique Ocampo Mercado como Capitán de Fragata, documento que acredita que la planta de tratamiento estaba operando.

312. Con base en lo anterior, la Sala advierte que, dentro del trámite de la acción popular, se acreditó la construcción de la PTARD y obra en el plenario el acto administrativo que da cuenta de la renovación del permiso de vertimiento en el año 2018. Sin embargo, es una realidad que durante la vigencia 2016 y 2017 el recurrente desconoció la normatividad aplicable sobre los límites permisibles de sus descargas impactando con ello el mar caribe.

313. De la lectura de tales resoluciones, se observa que causó un daño al entorno marino, sin que haya demostrado que hubiese adoptado las medidas compensatorias que le correspondían, dirigidas a subsanar tal perjuicio (durante el interregno del daño o con posterioridad al mismo).

314. Prueba de lo anterior es la Resolución No.1213 de 14 de julio de 2017 y no el concepto técnico D CPT-CAm-0022-16, como erradamente lo sostiene COTECMAR, en su recurso. Además, su alegato asociado a que no se valoró la prueba relacionada con la disminución de la contaminación entre los años 1995 a 2010, tampoco resulta aplicable a

---

[203] Folio 288. Cuaderno No. 2 del expediente de la referencia.
[204] Folios 621 a 626. Cuaderno No. 4 del expediente de la referencia.
205 Folios 627 a 6236. Cuaderno No. 4 del expediente de la referencia.
[206] Folios .636 a 652. Cuaderno No. 4 del expediente de la referencia.
[207] Audiencia de 14 de agosto de 2018.
[208] Audiencia de 14 de agosto de 2018.

su situación, pues, como se explicó, el deber de reparar el entorno marino versa sobre el daño causado durante las vigencias 2016 y 2017.

315. Lo cierto es que no se demostró en el acervo probatorio el incumplimiento de la normativa sobre vertimientos por parte del demandado antes del año 2016 y, por ende, no es posible ampliar el margen de la condena a periodos no acreditados, en tanto la compensación debe ser proporcional al daño causado[209].
316. Entonces, es claro que no se cumplen con los requisitos determinados para declarar la configuración del fenómeno de hecho superado, en tanto la construcción de la PTARD no basta para cesar la vulneración de los derechos colectivos invocados, máxime cuando nunca se compensaron los daños ambientales que derivaron, precisamente, del incumplimiento de parámetros legales (que de por sí ya eran insuficientes)[210].

VII.7.3. Del reproche asociado al desconocimiento del principio de congruencia elevado por COTECMAR

317. En desarrollo del principio y derecho fundamental al debido proceso[211], el artículo 281 del CGP[212] estableció la regla técnica de la congruencia. Conforme al citado mandato la

---

[209] La Corte Constitucional, en la sentencia C-632 de 24 de agosto de 2011, explicó que: *"8.11. Ahora bien, el proceso de restitución o restauración ecológica que se adelanta a través de las llamadas medidas compensatorias, requiere, en cada caso, de una valoración técnica del daño o impacto negativo causado al medio ambiente con la infracción, por cuenta de la autoridad ambiental competente. Tal circunstancia, descarta de plano que el ordenamiento jurídico ambiental pueda hacer una descripción o enumeración taxativa de las medidas compensatorias.*

En efecto, el componente tecnológico e incluso científico que identifica el manejo medio ambiental, exige que la medida compensatoria a adoptar, solo pueda determinarse una vez se establezca la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta. De este modo, la naturaleza, alcance y tipo de medida, corresponde definirlo a la entidad técnica ambiental de acuerdo con la evaluación que ésta haga de cada daño, lo cual asegura además, que la misma resulte equilibrada y coherente y permita cumplir el objetivo de restituir in natura el valor del activo natural afectado.
8.12. La circunstancia de que las medidas compensatorias no se encuentren descritas en la ley, no significa, en todo caso, que su imposición quede a la simple discrecionalidad de la autoridad ambiental competente, pues éstas solo se ordenan una vez surtido el respectivo juicio de proporcionalidad. A este respecto, el propio artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 es claro en señalar que la sanción y las medidas compensatorias "deberán guardar una estricta proporcionalidad", lo que permite entender que el alcance de la medida compensatoria es limitado, pues se circunscribe a la proporción del daño ambiental y, en todo caso, no podría ser excesivamente más gravosa que la sanción misma. Además, en cuanto se trata de medidas adoptadas por una autoridad técnica ambiental, éstas pueden ser sometidas a los respectivos controles administrativos y jurisdiccionales, por parte de quienes se consideren injustamente afectados con ellas.

8.15. Atendiendo pues a la finalidad que persiguen las medidas compensatorias, encuentra la Corte que, al igual que ocurre con las medidas preventivas, las mismas no tienen el alcance de una sanción por cuanto no se imponen a título de pena. Tal y como ha sido explicado, aquellas no están dirigidas a reprimir la conducta contraria a la ley -que es el propósito de la sanción- sino a lograr la recuperación in natura del medio ambiente que ha resultado afectado a causa de la infracción. […]".
[210] Ver esta misma postura, en la sentencia de la Sección de 19 de junio de 2020, Radicación: 05001 23 33 000 2017 01929 01 (Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López).
[211] *Constitución Politica de Colombia, artículo 29, y Código General del Proceso, artículo 14.*
[212] *"ARTÍCULO 281. CONGRUENCIAS. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.*
No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta.
Si lo pedido por el demandante excede de lo probado se le reconocerá solamente lo último.
En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión o que la ley permita considerarlo de oficio".

sentencia debe atender al contenido mismo de la controversia y, por ello, la autoridad judicial tiene que pronunciarse sobre todas las pretensiones, los hechos que les sirven de causa y las excepciones planteadas por los extremos procesales.

318. El respeto del principio dispositivo y la demarcación de las fronteras del juzgador para emitir fallos mínima, ultra o extra *petita,* depende de ello. Sin embargo, aquella regla no es absoluta pues ha sido modulada en consideración a determinadas hipótesis y/o a la naturaleza y características del medio de control. La acción popular constituye una excepción de esta regla genérica dado que la protección de los derechos de la colectividad, cuya naturaleza es indisponible, amerita la amplia123ción de las potestades judiciales ultra o extra *petita* para la resolución de la *litis*.

319. Este asunto fue abordado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de 5 de junio de 2018[213], en los siguientes términos:

> "[…] *Sin embargo, la Sala considera que esta es la oportunidad pertinente para precisar dicha postura en el sentido de establecer que* ***el juez de la acción popular puede pronunciarse sobre derechos colectivos que no han sido invocados en la demanda como vulnerados o amenazados****, siempre y cuando tengan una estrecha relación con los derechos respecto de los cuales sí haya existido una solicitud expresa de protección y cuando la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso, es decir, que* ***haya podido ejercer su derecho de defensa****.*[…]
>
> *Ahora, como lo ha sentado la jurisprudencia -antes relacionada- de esta Corporación,* ***nada obsta para que en el curso del trámite procesal se encuentre demostrada la vulneración de derechos o intereses colectivos que pese a que no se incluyeron en la demanda inicial sí se relacionan directamente con la causa petendi y frente a los cuales los demandados han tenido la oportunidad de pronunciarse****, por lo que le es dable al juez popular emitir las órdenes que considere pertinentes para garantizar su protección*.[…].
>
> *Por lo tanto, el juez popular puede pronunciarse respecto de derechos colectivos que no han sido invocados en la demanda como vulnerados o amenazados siempre y cuando,* ***éstos guarden una estrecha y directa relación o conexidad con los derechos respecto de los cuales sí existió una solicitud expresa de protección por parte del actor popular y frente a los cuales la parte demandada haya tenido la oportunidad de pronunciarse a lo largo del proceso****, es decir, frente a los cuales pueda verificarse que conoció y pudo presentar argumentos de defensa.* […]". [Resalta la Sala].

320. Como se observa, el juez de la acción popular está facultado para extender el amparo de la protección a aspectos concatenados cuya salvaguarda no hubiese sido expresamente solicitada y, en consecuencia, adoptar las medidas que considere adecuadas para garantizar el debido ejercicio de los mismos.

321. Sin embargo, para ese propósito será necesario cumplir con dos supuestos. Primero, los derechos protegidos deben encontrarse estrechamente relacionados con el objeto y con la *causa petendi* -esto es, con los derechos invocados en la solicitud de amparo y con los hechos que les sirvieron de fundamento-. Y, segundo durante el debate procesal, se

---

[213] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Seis Especial de Decisión, Sentencia de Unificación de 5 de junio de 2018. Rad. N.° 15001-33-31-001-2004-01647-01(SU)(REV-AP). C.P: Carlos Enrique Moreno Rubio.

debe garantizar el derecho de defensa y contradicción de la parte demandada sobre ese nuevo componente de la *litis*.

322. Con fundamento en lo anterior y luego de descender al asunto objeto de análisis, la Sala observa que el planteamiento de COTECMAR (atinente al desconocimiento de la regla de congruencia[214]) no cuenta con vocación de prosperidad dado que: **i)** las pretensiones del actor popular se relacionan directamente con el hecho de ordenar la adopción de "*medidas ambientales para mitigar, reducir y compensar los daños ambientalmente causados con su actividad*"; y, por lo tanto, ii) esa autoridad contó con la oportunidad para acreditar que hubiese adelantado las acciones pertinentes para corregir los daños causados.

323. Es así como el texto literal de la pretensión formulada en la demanda inicial es el siguiente:

> *"VIGÉSIMA PRIMERA: Ordenar a COTECMAR que (sic) cconstruya y ponga en marcha una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas - PTARD que le permita cumplir 100% con las norma de calidad de vertimiento (sic) vertimientos,* ***así como también adoptar las medidas ambientales para mitigar, reducir y compensar los daños ambientalmente causados con su actividad*** *[,,,]».*

Por estas razones, la Sala de Decisión No. 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar estaba en el deber de pronunciarse respecto de ese punto de la controversia y, en tal sentido, resolvió:

> ***"SEXTO: CONDÉNESE*** *a COTECMAR****,*** *al pago de perjuicios ocasionados con el daño ecológico, liquídese de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la ley 472 de 1998, a favor de las entidades ambientales del Distrito de Cartagena de acuerdo a la normativa vigente y que realice las actividades necesarias para la recuperación y restauración en la zona donde realizó y realiza los vertimientos de aguas residuales, otorgándole un plazo de seis (06) meses, a partir de la ejecutoria de la sentencia. El monto de la indemnización, deberá ser destinado en un 90% por las entidades, a la recuperación total de la Bahía de Cartagena.* ***EXONERAR*** *de responsabilidad popular a las demás accionadas y vinculadas que no se haya referido el numeral anterior. NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda".*

324. Sobre esta orden, la Sala observa que resultaría procedente el pago de los perjuicios ocasionados por el daño ecológico, conforme a lo previsto en el artículo 34 de la ley 472 de 1998, en el evento en que se hubiera probado la imposibilidad física de volver las cosas al estado anterior; o cuando se determine que esta medida es la más idónea para la consecución de tal objetivo.

325. Aun así, ante la multiplicidad de actores públicos responsables del restablecimiento de los derechos objeto de este análisis, es menester modificar la mencionada orden, en el sentido de ordenar a COTECMAR la formulación y puesta en marcha de un proyecto de saneamiento de las aguas de la bahía de Cartagena, tendiente a compensar los daños

---

[214] La defensa de COCTEMAR planteó que con la expedición de la sentencia del Tribunal de instancia, se le ocasionó una violación a su derecho de defensa en tanto «[…] *en la SENTENCIA Y SOLO EN ELLA se formula otro cargo, por el que se le condenó, del que no se defendió, ni pidió pruebas para demostrar cual fue su proceder en años anteriores en cuanto a vertimientos en la bahía, o sea, se le violó su derecho de defensa, con este cargo desconocido en el proceso que aparece solo en la sentencia:* «[…] *y por último se condenará a COTECMAR por estar evidenciado que antes de la construcción de su planta de tratamiento de aguas residuales venia vertiendo residuos a la Bahía sin control alguno, lo que sin lugar a dudas impactó en la contaminación que en ella se encuentra* […]».

ambientales causados en las vigencias 2016 y 2017, ocasionados por el incumplimiento de los parámetros de vertimientos establecidos en la Resolución número 0609 de 2016.

326. Dicho proyecto será aprobado por CARDIQUE, entidad que evaluará la equivalencia de los resultados y efectuará su seguimiento. Y tendrá que ser ejecutado en el término de doce (12) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia (esta delimitación temporal podrá ampliarse por otros seis meses en el evento en que Cardique estime que el tiempo es insuficiente para garantizar la equivalencia de la medida compensatoria).

VII.7.4. Del reproche sobre el desconocimiento del principio de congruencia elevado por la ANLA

327. La autoridad ambiental recurrente sostiene que *"la decisión proferida en primera instancia en el proceso de la referencia carece de congruencia interna y externa, (…) toda vez que, no es coherente la parte resolutiva al declarar responsable a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- cuando en la parte considerativa no se hace el mínimo análisis en cuanto a su responsabilidad".*

328. Para efectos de resolver el recurso de alzada presentado por la ANLA, se trascriben los fundamentos principales de la parte motiva de la sentencia recurrida:

> *"La Bahía de Cartagena claramente se encuentra altamente contaminada, producto de vertimientos de aguas residuales, sin el adecuado tratamiento, actividades socioeconómicas como turismo, transporte marítimo portuario, industrias químicas, de alimentos, refinerías de petróleo, entre otras, que generan variados residuos domésticos e industriales, los cuales contienen sustancias contaminantes que llegan directamente a la bahía como la principal receptora; lo que ha causado cambios en sus condiciones naturales y un alto grado de deterioro ambiental de manera progresiva, el cual ha creado unos sedimentos en el suelo marítimo que está afectando la biodiversidad marina en la zona.*
>
> *Del mismo modo, se considera que esta contaminación es realizada primordialmente por empresas industriales, vertimientos domésticos, rebosamiento del sistema de alcantarillado y por el Canal del Dique (considerado la principal vía de entrada de contaminantes a la Bahía) que ha causado cambios en sus condiciones naturales y un alto grado de deterioro ambiental de manera progresiva, tal y como está expuesto en los informes técnicos antes descritos.*
>
> *De las empresas contaminantes que generan mayor vertimiento se precisa a la empresa Cotecmar, que ha venido haciendo derramamientos perjudiciales a la Bahía de Cartagena y que hace apenas un año implementó una planta de tratamiento para aguas residuales, que logra mantener los límites permitidos de vertimientos estipulados por la normatividad ambiental; sin embargo hay que decir que por años se han venido botando estos residuos a la Bahía, lo cual ha ocasionado como se expresó anteriormente sedimentos contaminantes en el suelo marítimo.*
>
> *Ahora, si bien se tiene que las entidades encargadas del control ambiental del Distrito de Cartagena han tomado medidas de protección, que ha permitido que se disminuya la contaminación de la Bahía, porque se vienen (poco a poco) tratando las aguas residuales y existen planes, proyectos y demás actuaciones que han permitido que esto suceda (Decreto n° 0977 de 2001 art. 9 numeral 3); no obstante, no se pude dejar a un lado que esa contaminación viene de tiempo atrás y que no se ha recuperado lo ya contaminado, habida cuenta que, pese a que los vertimientos que hacen están dentro de los niveles de aceptación, estos se han venido acumulando, lo cual genera altos impactos ambientales marítimos y que pese a que se da la*

renovación natural, esta no es suficiente para contrarrestar los altos aportes de contaminación.

Entonces, es claro y evidente que en el suelo marítimo existen residuos sólidos que han cambiado el ecosistema marino y que están bajando los niveles de oxígeno, por lo que, no es razón valedera que las medidas adoptadas en la actualidad solucionen esa problemática, que antecedía, debido a que se encuentra sedimentada y siguen depositados los residuos hasta el momento porque no han sido (sic) removidas y esto ha generado cambios en el ecosistema natural de la zona marítima.

Todo el esquema probatorio antes descrito, evidencia la afectación del medio ambiente en la Bahía de Cartagena, por los vertimientos de las aguas residuales y demás circunstancias como la planteadas en párrafos anteriores, que por años que se han presentado; pese a que se han tomado medidas para evitar la alta contaminación y se ha disminuido, esto no ha solucionado la contaminación ambiental generada con anterioridad a la toma de las acciones, y muchos menos la existente en el suelo marítimo.

Queda claro que las medidas que se han adoptado han disminuido los impactos degenerativos ambientales de la Bahía de Cartagena hacia futuro, a pesar del esfuerzo, no ha sido suficiente para frenar el impacto que ocasionan los vertimientos de residuos, por lo que hay que considerar necesario adoptar las medidas[215] para restaurar, contrarrestar, mitigar y solucionar el impacto ambiental que han generado y generan los vertimientos de aguas residuales y demás elementos contaminantes en la Bahía de Cartagena"[216].

329. Con base en lo anterior, el Tribunal resolvió:

*"**SEGUNDO: DECLÁRANSE** no probadas las excepciones propuestas por las accionadas; **DECLÁRANSE** vulnerados los derechos colectivos consagrados en los literales a) y c) del art. 4 de la ley 472 de 1998.*

***TERCERO: CONCEDER** la protección a los derechos colectivos invocados por el actor popular contemplados en los literales a) y c), a saber: -El goce de un ambiente sano, de conformidad con ¡o establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarías y La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente- del artículo 4 de la ley 472 de 1998, de conformidad con lo expuesto.*

***CUARTO: DECLÁRASE** que por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, el Ministerio de Ambiente, el Distrito de Cartagena, la DIMAR, el EPA, (sic) el ANLA, Cardique y Cotecmar, afectaron los derechos colectivos consagrados en los literales a) y c) del artículo 4o de la ley 472 de 1998.*

***QUINTO: ORDÉNASE**, al Ministerio de Ambiente, Distrito de Cartagena, DIMAR, EPA, CARDIQUE y ANLA, de manera coordinada que en el término de un (1) año siguiente a la notificación de este fallo y de acuerdo a sus competencias y funciones normativos, realicen, faciliten, impulsen, corroboren, elaboren, financien, ejecuten, finalicen y continúen, las gestiones, programas, estudios, proyectos y la política pública que sean necesarias para la vigilancia, control de los vertimientos de .aguas residuales, expediciones de las licencias ambientales y en la recuperación,*

---

[215] Consejo de Estado — Sala de lo Contencioso Administrativo — Sección Primera, Sentencia de marzo 28 de 2014. Expediente AP 2001-00479, Consejero ponente Marco Antonio Velilla Moreno.
[216] Folios 935 y 936 del expediente de la referencia.

conservación y renovación ambiental de la Bahía de Cartagena; revisando y verificando de forma precisa institucionalmente a las entidades, empresas, sociedades entre otras personas naturales o jurídicas, que no cumplan las normatividades ambiental y una vez identificadas, realizar lo que por ley corresponda (cierre, sanciones y demás), para evitar, mitigar y de prevenir las afectaciones ambientales en la Bahía de Cartagena y para que no se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a la pretensiones del demandante.

Teniendo en cuenta que la naturaleza de la orden dada y su impacto, exige una planeación tanto técnica como presupuestal, se estima prudente otorgar el plazo anterior.

(…)

***SÉPTIMO: COMPULSAR** copias de la presente decisión y de las piezas procesales correspondientes, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

***OCTAVO: CONFORMAR** el comité de cumplimiento de la sentencia, el estará conformado por el Magistrado, las partes, el Personero del Distrito de Cartagena y el Ministerio Público, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.*

***NOVENO:** Desígnese a la Procuraduría Regional de Bolívar, para que vele por el estricto cumplimiento de esta providencia de conformidad con 1° establecido en los artículos 277 numeral 4o de la Constitución Política.*

***DECIMO: ENVIAR** copia de la presente providencia, a la Defensoria del Pueblo, de acuerdo a lo estipulado en el art. 80 de la ley 472 de 2011 y 282 de lo Constitución Política"*[217]*.*

330. De la lectura comparada de ambos apartes, la Sala comparte parcialmente el argumento planteado por el recurrente, en tanto la sentencia de primera instancia guardó silencio respecto de las responsabilidades y los deberes de las entidades demandadas.

331. El Tribunal *a quo* profirió una orden genérica y abstracta de restablecimiento que no se ajusta a las competencias del ANLA o de las demás partes condenadas, ni garantiza la resolución efectiva de la situación que motivó la solicitud de amparo.

332. No se puede olvidar que la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, razón por la que el artículo 34 de la Ley 472 atribuyó al juez popular el deber de adoptar todas las órdenes de hacer o de no hacer que sean necesarias para su restablecimiento, con un grado de especificidad que facilite su ejecución.

333. Al respecto, en la providencia de 28 de marzo de 2014[218], esta Sección indicó lo siguiente:

"[…] Quiere decir, entonces que, en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, ***el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes,***

[217] Folio 939 y 939 anverso del expediente principal.
[218] Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

> ***como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998, sino que su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer la cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible****, como lo demandan los mandatos superiores bajo análisis […]".(Subraya la Sala)*

334. En este contexto, se destaca que son varios los factores y actores que originan la contaminación de la Bahía de Cartagena y, por lo tanto, las estrategias ordenadas para su recuperación deben comprender una perspectiva integral, basada en los principios y en las políticas ambientales aplicables al caso.

335. El marco institucional y normativo aquí estudiado deja ver los desafíos que implica la restauración de ese ecosistema, asociado a la existencia de una clara desarticulación administrativa que dificulta la filosofía y efectiva operación y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental en su componente de gobernanza y protección marítima.

336. La elaboración de tal mecanismo de restablecimiento debe solucionar tres aspectos de la problemática. El primero tiene que ver con la formulación de un instrumento de planeación que integre las recomendaciones sugeridas en los informes obrantes en el acervo; así como en los programas, indicadores e instrumentos sugeridos en la PNAOCI, la PNOEC y el CONPES 3990. Este mecanismo debe ser flexible, para que las entidades condenadas puedan realizar ajustes a las intervenciones (en consideración al monitoreo de la calidad del recurso hídrico y al análisis de los indicadores), todo ello en un horizonte de corto, mediano y largo plazo.

337. El segundo implica utilizar la ventana de oportunidad reconocida en el documento CONPES 3990 de 2020 para aunar esfuerzos en el propósito de restablecer el ecosistema de la bahía.

338. Y el tercero tiene que ver con el aprovechamiento y el fortalecimiento de la instancia de dialogo creada mediante Resolución 1798 del 04 de septiembre de 2017, y sustituida a través de la Resolución 0887 de 2018.

1) Del instrumento de planeación creado para la restauración ecológica de la bahía de Cartagena y de los programas que lo integraran o que se articularan con el mismo.

339. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 323 de la Ley 1955, la Sala ordenará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE, al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA - CARTAGENA, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y a la Dirección General Marítima - DIMAR, que adopten un ***"Plan Maestro de Restauración Ecológica para la bahía de Cartagena",*** con horizonte de corto (1 a 3 años) y mediano plazo (5 años), de acuerdo con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

Para el diseño del mencionado plan se concede un término de seis (6) meses, contados a partir del momento de notificación de la presente sentencia. Este periodo resulta suficiente por cuanto las entidades demandadas ya cuentan con estudios diagnósticos sobre la problemática, pero han sido negligentes en la adopción de acciones concretas.

340. El MADS, en ejercicio de sus funciones de secretaria técnica del Comité Ambiental Interinstitucional para el manejo de la Bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas a que se refiere la Resolución 0887 de 2018, deberá convocar a una sesión extraordinaria del mencionado Comité en cuyo marco se acordará un cronograma de actividades tendiente a cumplir los plazos descritos. A esa sesión asistirá la DIMAR, en calidad de invitado[219].

Respecto del término para formular el cronograma conjunto, la cartera ministerial contará con treinta (30) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente providencia.

341. El mencionado Comité Ambiental, priorizará las recomendaciones sugeridas en las pruebas estudiadas en el acápite VII.3.1 de esta decisión y determinará la línea de acción para restaurar el entorno natural de forma progresiva. Sin embargo, la Sala aclara que el proceso de priorización no significa que las entidades demandadas puedan desconocer los conceptos técnicos allí citados y, por el contrario, las decisiones dependerán de criterios técnicos debidamente sustentados.

342. El Plan Maestro contendrá como mínimo los siguientes aspectos:

I. Un programa de evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas que contemplara proyectos específicos para cada una de los factores causales identificados el apartado VII.3.1.2 de esta decisión.

II. Un programa de rehabilitación y restauración de ecosistemas marinos y costeros degradados, conservación de especies y biodiversidad marina.

III. Un programa de conservación de áreas marinas y costeras protegidas (Actualización de la zonificación de los manglares de la bahía de Cartagena, Implementación del plan de manejo del área marina protegida “archipiélagos del rosario y san Bernardo (AMP-ARSB) 2013-2023 en el sector 4- península de barú, zona costera continental, protección de ecosistemas de arrecifes de coral, manglares, lagunas, cienagas y praderas de pastos marinos).

IV. Un programa de educación y uso sostenible.

V. Un programa preventivo de evaluación de sistemas de información.

VI. Un programa de Gestión Estratégica de los intereses marítimos relacionado con los problemas señalados en el acápite VII.3.2.2.

VII. Durante la vigencia de ese instrumento, anualmente se deberá elaborar un plan de acción. Este plan será remitido 1 vez al año al comité de verificación del cumplimiento de la sentencia para que haga seguimiento a las metas parciales.

343. El *“Plan Maestro de Restauración Ecológica para la bahía de Cartagena”* deberá posteriormente articularse al POMIUAC de la Unidad Ambiental Costera del Río

[219] El artículo 5º de la Resolución 0887 de 2018 dispone que: “El Comité podrá invitar a representantes de otras entidades del orden nacional, regional, local o públicas y/o privadas, que tengan competencias en aspectos relacionados con la problemática ambiental de la bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas”.

Magdalena, complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta.

344. Para ello, se concede al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a CARDIQUE, a EPA CARTAGENA, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y a la "DIMAR", un término de tres (3) meses contados a partir de la expedición del acto administrativo que apruebe el POMIUAC. En ese periodo se deberán articular ambos instrumentos y formular la prospectiva de largo plazo del Plan Maestro.

345. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, adicionalmente, deberá articular su plan de ordenamiento territorial al POMIUAC de la Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena, complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta, cuando este sea adoptado.

346. Así las cosas, esta autoridad judicial ordenará al MADS[220] que, en el término de doce (12) meses, contados a partir de la notificación de la presente providencia, y en su rol de coordinador del Sistema Nacional Ambiental – SINA, garantice que la Comisión Conjunta de la Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta, efectué el estudio del POMIUAC de esa Unidad Ambiental Costera, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 8º del Decreto 1120 de 2013.

347. Las mismas entidades, en coordinación con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y con la DIMAR, deberán elaborar un informe motivado que determine las acciones de choque, de contención y de manejo que adoptarán en cada vigencia para mejorar el índice de calidad del recurso. Ese informe tendrá en cuenta los resultados del "*programa preventivo de evaluación de sistemas de información*" y se presentará al finalizar cada año de vigencia del Plan Maestro aquí ordenado.

348. De acuerdo con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, EPA - CARTAGENA, adoptaran un proceso interno de monitoreo de la calidad del agua de la bahía de Cartagena. Este proceso facilitará su labor al momento de ejercer la competencia de rigor subsidiario. Al finalizar cada vigencia, presentaran un informe motivado sobre la necesidad o no de fortalecer los marcos regulatorios de vertimientos (generales o sectorizados). En esta decisión un factor determinante será el índice de calidad de aguas marinas y costeras (ICAMPFF).

349. Adicionalmente, se ordenará a CARDIQUE, a EPA - CARTAGENA y a la ANLA formular, de acuerdo con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, un programa de evaluación, control y seguimiento de vertimientos. Este plan contendrá como

---

[220] A este organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables de nuestro país, le corresponde "[d]irigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA)".

Además, la citada cartera ministerial tiene a su cargo importantes atribuciones en materia de ordenamiento ambiental de los mares y de conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y recursos naturales renovables de las zonas marinas y costeras de la Bahía de Cartagena, y en armonía con ello, la "Línea de acción 4.2." del Documento CONPES 3990 de 2020 dispone que "para mejorar el estado de los recursos marino-costeros y mitigar la pérdida de recursos hidrobiológicos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará una estrategia técnica para el mejoramiento de la Calidad Ambiental Marina en Colombia".

mínimo: i) una caracterización del sector, ii) mecanismos de seguimiento, control, corrección y sanción, y iii) un componente de socialización de buenas prácticas adoptadas en los planes de gestión del riesgo para el manejo del vertimiento o en los planes de manejo ambiental.

350. De otro lado, se le otorgará a CARDIQUE, a EPA - CARTAGENA y a la ANLA el término de doce (12) meses, para que evalué la necesidad de modificar o no las autorizaciones de vertimientos puntuales a la Bahía de Cartagena, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias. Ello con base en lo dispuesto en el artículo 51 del decreto 3930 de 2010 y en el numeral 6[221] del artículo 29 del Decreto 2041 de 2014 y con miras a respetar los parámetros fijados en la Resolución 883 de 2018. Cada autoridad deberá presentar un informe semestral al Comité de Verificación sobre el particular.

351. Por su parte, la Autoridad de Licencias Ambientales, en el término de doce (12) meses, deberá corregir las omisiones identificadas en el acápite VII.3.3.2 de esta decisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

352. A su vez, se le ordenará a la DIMAR que establezca medidas (jurídicas, técnicas y de inspección) que permitan reducir y mitigar el impacto ambiental causado por la actividad portuaria. El programa incluirá: i) el fortalecimiento de las actividades de inspección y control, especialmente, en épocas secas, ii) el desarrollo normativo y procedimental para mejorar continuamente los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios marítimos y portuarios y protección del medio marino y iii) una estrategia de socialización y reconocimiento de buenas prácticas.

353. También se ordenará al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias que desarrolle, con el apoyo del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA CARTAGENA, un programa específico tendiente a definir y adoptar soluciones técnicas de los problemas de infraestructura del servicio de alcantarillado aquí acreditados. Tal programa se sustenta en su calidad de garante de la prestación del mencionado servicio. Sin embargo, su ejecución estará supeditada a lo reglado en la Ley 142 de 1994. Dicha estrategia será pre aprobada por CARDIQUE, entidad que vigilará su cumplimiento.

354. Este programa tendrá una vigencia de cinco (5) años y en el marco del mismo se promoverán acciones administrativas, técnicas y contractuales, dirigidas a:

I. Aumentar la cobertura de los servicios públicos de saneamiento ambiental, priorizando a la población de bajamar.

II. Mejorar los estándares de calidad de los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos y líquidos, especialmente en los sectores más precarios a que alude el material probatorio.

III. Requerir a la empresa prestadora del servicio de alcantarillado para que elabore un diagnóstico de las zonas que en época de lluvia presentan rebosamientos de aguas

[221] Artículo 29. Modificación de la licencia ambiental. La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos:

residuales e, implementar con ella, una estrategia progresiva para la solución de tal problemática.

355. Además, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de India y CARDIQUE, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, deberán actualizar, formular y adoptar el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos del mencionado Distrito, si aún no lo han hecho. El respectivo plan deberá también responder a las necesidades del servicio identificadas en el presente asunto.

2) Del Documento CONPES 3990 de 2020

356. Con base en la relación existente entre las órdenes de restablecimiento aquí contenidas y la "*Línea de acción 4.2*." del Documento CONPES 3990 de 2020, denominada "*gestionar los ecosistemas marinos y sus servicios ecosistémicos",* y también reconociendo que esta política fomenta la incorporación de medidas adicionales que incidirán en el mejoramiento de la calidad hídrica de la bahía de Cartagena, se ordenará a las entidades demandadas que incorporen estrategias, acciones y objetivos en los planes de acción considerando los resultados de la implementación progresiva del CONPES 3990.

3) De otras estrategias de articulación interinstitucional

357. En cuanto a la formulación de instrumentos que permitan una acción coordinada, articulada, eficiente y eficaz para la recuperación y preservación de dicha bahía y de los ecosistemas y recursos hidrobiológicos que la conforman, se determinará lo siguiente:

358. En primer lugar, la Sala exhortará a la parte actora, Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, para que, directamente o a través del Procurador Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios que sea designado como agente especial del Ministerio Público, participe en las sesiones del Comité Ambiental sobre los asuntos concernientes a la Bahía de Cartagena. Cabe anotar, a este respecto, que el artículo 4º de la Resolución 0887 de 2018 señala que "*el Comité podrá invitar a que un delegado de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación, sean parte de este comité***".** Por ello, las mencionadas entidades deberán designar al mismo funcionario para que participe en el Comité Ambiental y en el Comité de Verificación de que trata el artículo 34 de la Ley 489.

359. Así también, se ordenará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en su calidad de secretaría técnica del Comité Ambiental, invite a la parte actora a todas las reuniones relacionadas con el cumplimiento de la presente sentencia. También deberá invitar a la DIMAR cuando los asuntos a tratar se relacionen con el tema marítimo y portuario.

360. Además, se comunicará al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, al Departamento de Bolívar, al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia, al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andréis" INVEMAR, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, a la Financiera Desarrollo, FINDETER, al Fondo de Rehabilitación, a la AUNAP y a la Universidad de

Cartagena, para que en los asuntos de su competencia y como miembros del Comité, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo[222].

361. A la Universidad de Cartagena se le exhortará para que promueva una línea de investigación dirigida a presentar propuestas al Comité que permitan minimizar o corregir las problemáticas aquí abordadas. Su objeto será, en primer lugar, apoyar el programa de educación y uso sostenible previsto en el Plan Maestro. En segundo lugar, para hacer seguimiento: i) a los reportes sobre calidad del recurso hídrico y ii) rehabilitación y restauración de ecosistemas marinos y costeros degradados. Y finalmente, para proponer esquemas sobre conservación de especies y biodiversidad marina y sobre control de fuentes emisoras de vertimientos.

362. El MADS, con el apoyo de CARDIQUE y EPA CARTAGENA, se encargará de definir mecanismos tendientes a promover la participación de las personas de derecho privado que tengan algún tipo de interés en la gestión de los recursos marinos y costeros. Especialmente, los sectores industriales, los grupos de minorías étnicas, los actores comunitarios residentes en la zona y diversos centros de investigación y estudios. El cumplimiento de las órdenes judiciales implica *per se* un cambio de cultura a partir de un modelo de gobernanza corresponsable. Como medida inicial para fomentar la gobernanza corresponsable del recurso hídrico se le ordenará al MADS y al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias que publiquen la presente decisión en su portal web.

363. Finalmente, la Sala reconoce que el Comité Ambiental a que se refiere la Resolución 0887 de 2018, constituye el escenario principal de concertación y articulación para dar cumplimiento a las mencionadas órdenes judiciales. Por ello, esa instancia colegiada se reunirá cada cuatro (4) meses para articular su actuar interinstitucional. Estas reuniones permitirán verificar los avances y/o identificar dificultades, proponer alternativas o asumir deberes concretos en torno al cumplimiento de la sentencia. La tercera de estas sesiones se destinará a la evaluación de resultados de la vigencia y a la formulación del siguiente plan de acción anual.

364. Dicha instancia deberá dialogar con el comité para para la verificación del cumplimiento de la sentencia y remitir la información que este requiera para determinar el cumplimiento de las órdenes judiciales. Por eso, también se modificará el ordinal octavo de la providencia impugnada en el sentido de integrar al comité de verificación, tal y como lo ordena la Ley 472 de 1998. En todo lo demás la sentencia impugnada será confirmada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, el ordinal quinto de la sentencia 1° de agosto de 2019, proferida por la Sala de Decisión No. 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar, el cual quedará así:

[222] Según lo ordenado en el ultimó inciso del artículo 32 de la Ley 472.

5.1. **ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y a la Dirección General Marítima, que adopten el ***"Plan Maestro de Restauración Ecológica para la bahía de Cartagena",*** con un horizonte de corto (1 a 3 años) y mediano plazo (5 años), de acuerdo con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

Para el diseño y la adopción del mencionado plan se concede un término de seis (6) meses contados a partir del momento de la notificación de esta sentencia.

Para tal efecto, las aludidas entidades priorizarán las recomendaciones sugeridas en las pruebas citadas en el acápite VII.3.1 de esta decisión o en estudios actuales y determinarán la línea de acción de cada vigencia.

El Plan Maestro contendrá como mínimo los siguientes aspectos:

i. Un programa de evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas que contemplara proyectos específicos para cada una de los factores causales identificados el apartado VII.3.1.2 de esta decisión.

ii. Un programa de rehabilitación y restauración de ecosistemas marinos y costeros degradados, conservación de especies y biodiversidad marina.

iii. Un programa de conservación de áreas marinas y costeras protegidas (Actualización de la zonificación de los manglares de la bahía de Cartagena, Implementación del plan de manejo del área marina protegida "archipiélagos del rosario y san Bernardo (AMP-ARSB) 2013-2023 en el sector 4- península de barú, zona costera continental, protección de ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos).

iv. Un programa de educación y uso sostenible.

v. Un programa preventivo de evaluación de sistemas de información.

vi. Un programa de Gestión Estratégica de los intereses marítimos.

Una vez sea aprobado el Plan Maestro, el Comité Ambiental se reunirá cada cuatro (4) meses a efectos de verificar los avances y/o dificultades en la consecución de las metas y en el desarrollo de los programas, proponer alternativas o asumir deberes concretos en torno al cumplimiento de la sentencia. La tercera de estas sesiones anuales se destinará para evaluar los resultados de la vigencia y formular el siguiente plan de acción anual.

5.2. ORDENAR al MADS, en ejercicio de sus funciones de secretaria técnica del Comité Ambiental y en el término de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de la presente providencia, que convoque a una sesión extraordinaria del Comité en cuyo marco se acordará un cronograma de actividades sobre el cumplimiento de la orden 4.1. A esa sesión asistirá la DIMAR, en calidad de invitado.

5.3. ORDENAR al MADS, a CARDIQUE, al EPA CARTAGENA, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y a la DIMAR, que en el marco de su participación en el Comité Ambiental Interinstitucional para el manejo de la Bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas (en adelante Comité Ambiental), que anualmente elaboren un plan de acción durante la vigencia del *Plan Maestro de Restauración Ecológica para la bahía de Cartagena".* Este plan anual será remitido al comité de verificación del cumplimiento de la sentencia para que haga seguimiento a las metas parciales.

Cada plan incorporará las estrategias, mecanismos, indicadores y objetivos que se estimen pertinentes. Para tal efecto, se tendrá en cuenta los avances en la implementación del CONPES 3990.

5.4. ORDENAR al MADS, a CARDIQUE, al EPA CARTAGENA, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y a la DIMAR, que articulen el "*Plan Maestro de Restauración Ecológica para la bahía de Cartagena"* al POMIUAC de la Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena, complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta, cuando este sea adoptado por la Comisión Conjunta.

Para ello se concede un término de tres (3) meses, contado a partir de la expedición del acto administrativo que apruebe el POMIUAC. La prospectiva de largo plazo del Plan Maestro seguirá el termino de vigencia del POMIUAC.

5.5. ORDENAR al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias que articule su plan de ordenamiento territorial al POMIUAC una vez sea adoptado. Para ello, se concede un término de doce (12) meses, contados a partir de la expedición del acto administrativo que apruebe el POMIUAC.

5.6. ORDENAR al MADS[223] que, en el término de doce (12) meses, contados a partir de la notificación de la presente providencia, y en su rol de coordinador del Sistema Nacional Ambiental – SINA, garantice que la Comisión Conjunta de la Unidad Ambiental Costera del Río Magdalena complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta, efectué el estudio del POMIUAC de esa Unidad Ambiental Costera, y dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8º del Decreto 1120 de 2013.

5.7. ORDENAR al MADS, a CARDIQUE, a EPA CARTAGENA, al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y a la DIMAR, que durante la vigencia del Plan Maestro y al finalizar cada año, elabore un informe motivado sobre las acciones de choque, de contención y de manejo que adoptaran en la siguiente vigencia para

---

[223] A este organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables de nuestro país, le corresponde "[d]irigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA)".

Además, la citada cartera ministerial tiene a su cargo importantes atribuciones en materia de ordenamiento ambiental de los mares y de conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y recursos naturales renovables de las zonas marinas y costeras de la Bahía de Cartagena, y en armonía con ello, la "Línea de acción 4.2." del Documento CONPES 3990 de 2020 dispone que "para mejorar el estado de los recursos marino-costeros y mitigar la pérdida de recursos hidrobiológicos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará una estrategia técnica para el mejoramiento de la Calidad Ambiental Marina en Colombia".

mejorar el índice de calidad del recurso, dando aplicación al principio de prevención. Ello de acuerdo con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

5.8. ORDENAR a CARDIQUE y a EPA CARTAGENA la adopción un proceso interno de monitoreo de la calidad del agua de la bahía de Cartagena, para que, al finalizar cada vigencia, resuelvan si es necesario aplicar o no el principio de rigor subsidiario (de forma general o sectorizada), adoptando las respectivas acciones en el siguiente plan de acción. La decisión se motivará técnicamente y un factor determinante será el índice de calidad de aguas marinas y costeras (ICAMPFF) de la zona. Ello de acuerdo con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

5.9. ORDENAR a CARDIQUE, a EPA CARTAGENA y a la ANLA que:

i. Formulen un programa permanente de evaluación, control y seguimiento de vertimientos respecto de los asuntos de su competencia, el cual contendrá como mínimo: i) una caracterización del sector; ii) mecanismos de seguimiento, control, corrección y sanción; y iii) un componente de socialización de buenas prácticas adoptadas en los planes de gestión del riesgo para el manejo del vertimiento o en los planes de manejo ambiental.

ii. De oficio, revisen o soliciten la modificación de las autorizaciones de vertimientos puntuales a la bahía de Cartagena, cuando lo advierta pertinente, con miras a respetar los parámetros y los valores límites máximos permisibles fijados en la Resolución 883 de 2018.

Para el cumplimiento de estas medidas se concede el término de un (1) año. Sin embargo, cada autoridad deberá presentar un informe semestral al Comité de Verificación sobre el avance global en la consecución de los objetivos. Ello de acuerdo con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

5.10. ORDENAR a la ANLA corregir las omisiones identificadas en el ejercicio de sus competencias respecto de los expedientes citados en el acápite VII.3.3.2 de esta decisión, en el término de doce (12) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia.

5.11. ORDENAR a la DIMAR que establezca medidas (jurídicas, técnicas y de inspección) adicionales a las existentes que permitan reducir y mitigar el impacto que causan las actividades realizadas en las terminales marítimas del Puerto de Cartagena, así como apoyar la solución de los conflictos ambientales por uso y ocupación de los espacios oceánicos de la Bahía de Cartagena. El programa incluirá como mínimo: i) el fortalecimiento de las actividades de inspección y control, especialmente, en épocas secas; ii) el desarrollo normativo y procedimental para mejorar continuamente los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios marítimos y portuarios y protección del medio marino; iii) una estrategia de socialización y reconocimiento de buenas prácticas.

5.12. ORDENAR al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias que desarrolle, con el apoyo del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA

CARTAGENA, un programa específico tendiente a definir y adoptar soluciones técnicas de los problemas de infraestructura del servicio de alcantarillado señalados en la parte motiva de esta providencia. Tal programa se sustenta en su calidad de garante de la prestación del mencionado servicio.

El mismo tendrá una vigencia de cinco (5) años y en su marco se deberán adelantar las acciones administrativas, técnicas y contractuales necesarias para:

i. Aumentar la cobertura de los servicios públicos de saneamiento ambiental, priorizando a la población de bajamar.

ii. Mejorar los estándares de calidad de los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos y líquidos, especialmente en los sectores más precarios a que alude el material probatorio.

iii. Requerir a la empresa prestadora del servicio de alcantarillado para que elabore un diagnóstico de las zonas que en época de lluvia presentan rebosamientos de aguas residuales e, implementar con ella, una estrategia progresiva para la solución técnica y de infraestructura de tal problemática.

5.13. ORDENAR al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de India y a CARDIQUE que, en el ámbito de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, promuevan la actualización, formulación y/o adopción del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos del mencionado Distrito, de ser procedente. El respectivo plan deberá también responder a las necesidades del servicio identificadas en el presente asunto y al programa a que se refiere el acápite 5.12.

5.14. EXHORTAR a la parte actora, en su calidad de máximo organismo del Ministerio Público, para que su delegado participe en las sesiones del Comité Ambiental sobre los asuntos concernientes a la Bahía de Cartagena. Para ello, se solicita designar al mismo funcionario delegado ante el Comité Ambiental y ante el Comité de Verificación de que trata el artículo 34 de la Ley 489.

5.15. ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que invite a la parte actora a las reuniones que celebre relacionadas con el cumplimiento del fallo, en su calidad de secretaría técnica del Comité Ambiental. También deberá invitar a la DIMAR cuando los asuntos a tratar se relacionen con el tema marítimo y portuario.

5.16. COMUNICAR al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, al Departamento de Bolívar, al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia, al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andréis” INVEMAR, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, a la Financiera Desarrollo, FINDETER, al Fondo de Rehabilitación, a la AUNAP y a la Universidad de Cartagena, para que en los asuntos de su competencia y como miembros del Comité, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.

5.17. EXHORTAR a la Universidad de Cartagena para que promueva la línea de investigación a que se refiere la parte motiva de esta providencia.

5.18. ORDENAR al MADS, a CARDIQUE y a EPA CARTAGENA, que definan y apliquen mecanismos tendientes a promover la participación las personas de derecho privado que puedan tener algún tipo de interés en la gestión de este recurso hídrico, especialmente, los sectores industriales, los grupos de minorías étnicas, los actores comunitarios residentes en la zona y diversos centros de investigación y estudios.

5.19. ORDENAR al MADS y al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias que publiquen la presente decisión en su portal web.

SEGUNDO: MODIFICAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, los ordinales sexto y séptimo de la sentencia 1° de agosto de 2019, proferida por la Sala de Decisión No. 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar, los cuales quedarán así:

> *"SEXTO: ORDENAR a COTECMAR la formulación y puesta en marcha de un proyecto de saneamiento de las aguas de la bahía de Cartagena, tendiente a compensar los daños ambientales causados en las vigencias 2016 y 2017, ocasionados por el incumplimiento de los parámetros de vertimientos establecidos en la Resolución 0609 de 2016, en el término de doce (12) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia.*
>
> *SÉPTIMO: ORDENAR a CARDIQUE que apruebe, evalué la equivalencia de los resultados compensatorios y efectué el seguimiento del proyecto de saneamiento de las aguas de la bahía de Cartagena que implemente COTECMAR. Esta delimitación temporal podrá ampliarse por otros seis meses en el evento en que Cardique estime que el tiempo es insuficiente para garantizar la equivalencia de la compensación".*

TERCERO: MODIFICAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, el ordinal octavo de la sentencia 1° de agosto de 2019, el cual quedará así:

> *"OCTAVO: CONFORMAR un comité para la verificación del cumplimiento de esta providencia el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo de Bolívar a través de su magistrado ponente -quine lo presidirá-, por el actor popular, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, por la Dirección General Marítima - DIMAR, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial - COTECMAR, por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE, por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, por el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA CARTAGENA y por el delegado de la Defensoría Regional del Pueblo, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes deberán hacer seguimiento a lo ordenado en la presente decisión y rendir informes anuales sobre las decisiones y acciones que se adopten y ejecuten para el cabal cumplimiento de la sentencia".*

CUARTO: CONFIRMAR en todo lo demás la providencia recurrida.

QUINTO: RECONOCER personería jurídica al abogado Frank Yurlian Olivares Torres, idenficado con la cédula de ciudadanía 1.092.340.596 y portador de la tarjeta profesional 216.492, como apoderado judicial de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
SEXTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

P:(2) y (22).