



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

Núm. único de radicación: 130012333000202000603-01

Actor: Minervini Fagresos & CIA S. en C.

Demandados: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias¹, Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique², Nación – Ministerio de Defensa - Dirección General Marítima - DIMAR³ y Establecimiento Público Ambiental de Cartagena⁴

Asunto: Resuelve los recursos de apelación interpuestos contra un auto que decretó una medida cautelar

AUTO INTERLOCUTORIO

La Sala procede a resolver los recursos de apelación interpuestos por el Establecimiento Público Ambiental del Distrito de Cartagena, en adelante EPA, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, en adelante la

¹ Mediante Acto Legislativo núm. 1 de 3 de noviembre de 1987 el Congreso de la República creó el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena. El artículo 328 de la Constitución Política de 1991 dispuso que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias conservaría su régimen y carácter.

² El artículo 33 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993 “*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*”, creó, entre otras, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, CARDIQUE. El artículo 23 de la Ley 99 previó que las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos, de carácter público, creados por la ley, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica.

³ El artículo 30 del Decreto 1512 de 11 de agosto de 2000 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el Presidente de la República, dispuso que la Dirección Marítima, DIMAR, es una dependencia interna del Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa y financiera.

⁴ El artículo 1 del Acuerdo Distrital 029 de 30 de diciembre de 2002 “*Por el cual se crea es Establecimiento Público Ambiental, EPA-CARTAGENA, como autoridad ambiental del Distrito de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones*”, estableció que el EPA-CARTAGENA es un organismo descentralizado del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, encargado de ejercer funciones de autoridad ambiental.



CARDIQUE y la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima, en adelante la DIMAR, contra el auto de 20 de noviembre de 2020 proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por medio del cual se decretó una medida cautelar.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La Sociedad Minervini Fagresos & CIA S. en C.⁵ presentó demanda, en ejercicio del respectivo medio de control, contra el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, en adelante Distrito de Cartagena, CARDIQUE, DIMAR, y EPA, con el objeto de que se protejan los derechos e intereses colectivos previstos en los literales a, b, c, d, e, g, h, j y l del artículo 4.º de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁶, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas⁷.

Pretensiones

2. La parte actora formuló las siguientes pretensiones⁸:

⁵ Mediante apoderado judicial.

⁶ “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”.

⁷ “[...] **ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

b) La moralidad administrativa;

c) 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;

d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;

e) La defensa del patrimonio público;

[...]

g) La seguridad y salubridad públicas;

h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

[...]

j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente [...].”

⁸ Cfr. Índice 2 del expediente digital, Samai. Archivo denominado ED_01DEMANDA(.pdf) NroActua 2.



“[...] 7.1. Insto, que se ordene la medida provisional solicitada.

7.2. Solicito, que se DECRETE la procedencia de la presente acción de acción popular como mecanismo de protección para evitar un perjuicio irremediable. Además, la existencia de un interés o derecho colectivo que se encuentre amenazado o vulnerado y por ende la acción u omisión de una autoridad pública o de particulares que amenaza o viola el interés o derecho colectivo.

7.3. Que se AMPAREN los derechos fundamentales de DIGNIDAD HUMANA, VIDA, SALUD, SALUBRIDAD PUBLICA, MEDIO AMBIENTE SANO y ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, frente a (sic) problemática existente en el canal antes descrito.

7.4. Como consecuencia de lo anterior, se disponga a ordenar:

7.4.1. Al (sic) ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA, CARDIQUE, CAPITANIA DE PUERTO DE CARTAGENA, ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA – EPA y la CONCESIÓN VIAL CARTAGENA que de manera inmediata se ejecuten labores de limpieza del canal de aguas en referencia o en su defecto se requiere a la autoridad con competencias de ley para ello.

7.4.2. Al (sic) ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA, CARDIQUE, CAPITANIA DE PUERTO DE CARTAGENA, ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA – EPA y la CONCESIÓN VIAL CARTAGENA adoptar, las medidas de previsión de riesgo, para evitar que ocurra una nueva inundación en el sector.

7.4.3. Al (sic) ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA, CARDIQUE, CAPITANIA DE PUERTO DE CARTAGENA ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA – EPA y la CONCESIÓN VIAL CARTAGENA, que se diseñe una solución definitiva para evitar taponamientos y obstrucciones en mencionado canal y se inicien los trámites de contratación requeridos para adelantar la ejecución de las obras de adecuación respectivas, a fin de evitar se siga presentando inundaciones que generan la violación de los derechos fundamentales de los habitantes de Cartagena.

7.4.4. Al (sic) ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA, CARDIQUE, CAPITANIA DE PUERTO DE CARTAGENA, ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA – EPA y la CONCESIÓN VIAL CARTAGENA, entregar las pruebas necesarias para realizar la demanda de acción popular, solicitudes amparadas en el Código General del Proceso, que ordenan recaudarlas antes de presentar la demanda.

7.4.5. Al ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA, CARDIQUE, CAPITANIA DE PUERTO DE CARTAGENA ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA – EPA y la CONCESIÓN VIAL CARTAGENA, realicen controles periódicos al canal de aguas, con el fin de ir revisando el estado en que se encuentra y evitar cualquier emergencia, que pueda afectar terceros [...]”.

Presupuestos fácticos

3. La parte actora manifestó que los derechos e intereses colectivos indicados *supra* fueron vulnerados, en síntesis, porque se vienen realizando rellenos en el Canal Mamonal, el cual desemboca directamente en la bahía de



Cartagena, por parte de personas indeterminadas, lo que genera riesgo de inundaciones ante la falta de flujo del agua y contaminación ambiental en la bahía de Cartagena debido a la presunta existencia de residuos peligrosos en el precitado canal de agua.

4. Lo anterior, en consideración a que la Capitanía de Puerto de Cartagena expidió el oficio núm. 15201901676 de 2 de mayo de 2019, en el que advirtió sobre el riesgo que se estén arrojando sustancias peligrosas al Canal Mamonal.

La solicitud de medida cautelar

5. La parte actora solicitó que se decretara la siguiente medida cautelar⁹:

“[...] 2.1.1. Adoptar, las medidas de previsión de riesgo, para evitar que ocurra una inundación en el sector, así como realizar la recolección de residuos sólidos y material contaminante catalogado como peligroso encontrado por la Capitanía de Puerto de Cartagena en el canal que se encuentra ubicado en la dirección KM 56 No. 25-143 Vía Mamonal frente a la Empresa VIKINGO. El cual corre entre las empresas ASTIVIK y FERROALQUIMAR y va paralelo a la vía objeto de la concesión.

2.1.2. Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando.

2.1.3. Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo. [...]”.

Trámite de la medida cautelar

6. El Tribunal Administrativo de Bolívar profirió auto de 2 de septiembre de 2020¹⁰, mediante el cual corrió traslado a la contraparte de la solicitud de medida cautelar.

Auto de 20 de noviembre de 2020

7. El Tribunal Administrativo de Bolívar profirió auto de 20 de noviembre de 2020, en el que resolvió lo siguiente¹¹:

⁹ Ibidem.

¹⁰ Cfr. Índice 2 del expediente digital, Samai. Archivo denominado ED_06AUTOCORRETRASLADOM(.pdf) NroActua 2.

¹¹ Cfr. Índice 2 del expediente digital, Samai. Archivo denominado ED_09AUTOCONCEDEMEDIDAC(.pdf) NroActua 2.



*“[...] PRIMERO: **CONCEDER** la medida cautelar de (sic) solicitada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

***SEGUNDO: ORDENAR** a la ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA, CARDIQUE, DIMAR y EPA que, como medida preventiva, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, y dentro de sus competencias, procedan a adoptar medidas de previsión de riesgo para inundaciones, adoptando un plan de emergencia para cualquier contingencia ocasionada por la obstrucción del canal.*

***TERCERO: ORDENAR** a las entidades accionadas que, como medida preventiva, que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia realizar la actividad de limpieza, recolección y disposición final de residuos sólidos existentes en el canal que se encuentra ubicado en la dirección KM 56 No. 25-143 Vía Mamonal frente a la Empresa VIKINGO. Así como controles periódicos de la zona, encaminados a impedir que se realicen rellenos por parte de personas indeterminadas que pongan en riesgo a la comunidad.*

***CUARTO: ORDENAR** a la ALCALDÍA MAYOR DE CARTAGENA, CARDIQUE, DIMAR, EPA y al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos que, como amparo y garantía efectiva de los Derechos Colectivos, que dentro de los dos (02) meses siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a elaborar los estudios necesarios para determinar qué tipo de residuos podrían encontrarse obstruyendo el canal, su naturaleza, grado de peligrosidad, las medias urgentes a tomar para mitigarlo.*

***QUINTO: DAR** traslado de copias y anexos a la Procuraduría para Asuntos Ambientales y Agrarios, del presente expediente. [...]”.*

8. El Tribunal consideró que la medida cautelar solicitada era de naturaleza preventiva, bajo el entendido que con ella se pretende evitar la inundación de los barrios aledaños al caño y prevenir que se contamine la bahía de Cartagena al recibir directamente la descarga de agua del Canal Mamonal con los supuestos residuos peligrosos existentes.

9. Consideró que, de acuerdo con el contenido del oficio núm. 15201901676, expedido por la Capitanía de Puerto de Cartagena, se advierte que los residuos presentes en el Canal Mamonal, podrían ser peligrosos, contaminantes y con potencialidad para afectar la salud. Adicionalmente, esos residuos reducen la capacidad del canal, afectan el flujo de agua y pueden generar inundaciones en la zona industrial, lo que, a su juicio, podría traer consecuencias ambientales negativas.



10. El Tribunal aplicó el principio de precaución en materia ambiental con fundamento en el riesgo de que los residuos que taponan el Canal Mamonal sean peligrosos.

11. Adicionalmente, afirmó que, en sentencia de 21 de agosto de 2020, la Sección Primera del Consejo de Estado advirtió sobre el crítico estado del ecosistema marino de la bahía de Cartagena y ordenó un plan integral articulado en el que las autoridades competentes integren sus esfuerzos y recursos para frenar la contaminación ambiental.

12. Contra el auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal, presentaron recurso de apelación el EPA, la CARDIQUE y la DIMAR.

Recursos de apelación

Recurso de apelación presentado por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE

13. La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique¹² presentó recurso de apelación contra el auto de 20 de noviembre de 2020 y lo sustentó con fundamento en los siguientes argumentos: i) afirmó que desde el momento en que se descorrió el traslado de la medida cautelar la Corporación no se opuso al decreto de la misma siempre que se demostrara el riesgo inminente de inundación en el sector; ii) adujo que el canal referido se encontraba en el área urbana y, por esa razón, la competencia para su control recae en el EPA y en el Distrito de Cartagena; iii) manifestó que en el plenario se evidencia que la Alcaldía Distrital de Cartagena, la Secretaría de Infraestructura y el EPA, reconocen su competencia en materia de limpieza, y recolección de residuos contaminantes en el Canal Mamonal; iv) señaló que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 768 de 31 de julio de 2002¹³, la limpieza y recolección de residuos y materiales contaminantes corresponde a las precitadas entidades; v) sostuvo que la decisión del Tribunal carece de motivación respecto de la orden impuesta a la

¹² Por medio de apoderado.

¹³ "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".



Corporación lo que, a su juicio, afecta su derecho de contradicción y, en general, el debido proceso¹⁴.

Recurso de apelación presentado por la Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima - DIMAR

14. La Nación – Ministerio de Defensa Nacional¹⁵ - Dirección General Marítima interpuso recurso de apelación¹⁶, que fundamentó en los siguientes argumentos: i) afirmó que carecía de competencia para el cumplimiento de la orden judicial y que, de acuerdo a lo previsto en la Ley 768 de 2002, la competencia corresponde a la autoridad ambiental del Distrito de Cartagena, razón por la que puso en conocimiento del EPA la solicitud del accionante y los resultados de una inspección realizada por esa entidad; ii) manifestó que, según lo informado por el Distrito de Cartagena, no existe riesgo inminente de inundación ni de contaminación; iii) precisó que la inspección realizada por la DIMAR es anterior a la efectuada por el Ingeniero Alberto Tous Herrera, quien informó que no se evidencia relleno en el canal y solamente observó que estaba sucio y con abundante monte, por lo que la Secretaría de Infraestructura convocó a una actividad de limpieza, recolección y disposición final de residuos sólidos en los canales de aguas lluvias del Distrito, que incluye el del canal Mamonal.

Recurso de apelación presentado por el Establecimiento Público Ambiental -EPA

15. El Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – EPA- presentó¹⁷ recurso de apelación contra el auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, el cual sustentó en los siguientes argumentos¹⁸: i) afirmó que el Tribunal no tuvo en cuenta el escrito presentado por el EPA al momento de descorrer el traslado de la solicitud de medida cautelar

¹⁴ Cfr. índice 2 del expediente digital, Samai. Archivo denominado ED_20RECURSODEAPELACION(.pdf) NroActua 2.

¹⁵ Por medio de apoderado.

¹⁶ Cfr. índice 2 del expediente digital, Samai. Archivo denominado ED_21APELACIONMINDEFENS(.pdf) NroActua 2,

¹⁷ Mediante apoderada judicial. Se precisa que el recurso fue denominado por la apoderada del EPA como de reposición; sin embargo, el Tribunal en auto de 14 de diciembre de 2022, lo adecuó al de apelación y lo concedió ante esta Corporación.

¹⁸ Cfr. índice 2 del expediente digital, Samai. Archivo denominado ED_22RECURSOEPA(.pdf) NroActua 2.



antes de resolver el auto apelado; ii) afirmó que, según lo previsto en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, es función de los Distritos, entre otras: *“ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación, reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire”* y *“promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas”*.

16. Adicionalmente, afirmó que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, la competencia ambiental del EPA se circunscribe al perímetro urbano de la cabecera distrital. Igualmente, aseveró que la Administración Distrital ha venido delegando de tiempo atrás a la Secretaría de Infraestructura y al Departamento Administrativo de Valorización las competencias relacionadas con la construcción, limpieza y mantenimiento de la red de drenajes pluviales de la ciudad. Destacó que, en el año 2019, el Distrito suscribió contratos con la empresa Pacaribe S.A. E.S.P. y el Consorcio Maestro, para la limpieza y mantenimiento de 126 canales pluviales de la ciudad y que el EPA no cuenta con recursos económicos para cumplir lo ordenado por el Tribunal.

17. Adujo que en el presupuesto de ingresos del Distrito hay un rubro destinado a la construcción y mantenimiento de la red de drenajes, canales, box couverts y puentes del Distrito, así como para el Plan Maestro de Drenajes Pluviales. En el mismo sentido, destacó que la Secretaría General del Distrito, al tener delegada la competencia en materia de servicios públicos, ha gestionado actividades de limpieza y mantenimiento de los canales pluviales, bajo el entendido de que se trata de una actividad complementaria del servicio público de aseo.

18. Afirmó que el Plan de Desarrollo del Distrito *“Salvemos Juntos a Cartagena, por una Cartagena libre y resiliente”*, aprobado mediante Acuerdo 027



de 12 de junio de 2020, prevé una línea estratégica de desarrollo urbano y, dentro de ella, el Programa Sistema Hídrico y Plan Maestro de Alcantarillado Pluvial en la ciudad para salvar el hábitat, dentro del cual se otorgó la responsabilidad en materia de canales pluviales a las siguientes dependencias: *“Realización de estudios y diseños de la ingeniería de detalle de los canales de la ciudad al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE VALORIZACIÓN DISTRITAL; Construcción y/o rectificación de canales pluviales de la ciudad al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE VALORIZACIÓN DISTRITAL, en conjunto con la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA; Remoción o retiro de residuos sólidos de los canales pluviales de la ciudad, a la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA. (Este aspecto comprende la limpieza de los canales)”*.

19. El Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante providencia de 14 de diciembre de 2022, concedió los recursos de apelación interpuestos por la CARDIQUE, la Nación – Ministerio de Defensa Nacional y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA contra el auto de 20 de noviembre de 2020¹⁹.

II. CONSIDERACIONES DE SALA

La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia; ii) el problema jurídico; iii) el marco normativo de las medidas cautelares en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; iv) el marco normativo y desarrollos jurisprudenciales sobre la competencia de los Distritos y los Establecimientos Públicos Ambientales en materia de control en la disposición de residuos en cuerpos de agua; v) el marco normativo y desarrollos jurisprudenciales sobre la competencia de la CARDIQUE y la DIMAR en el control de disposición de residuos en cuerpos de agua; vi) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de los principios de prevención y precaución en materia ambiental; y vii) el análisis del caso concreto.

¹⁹ Cfr. Índice 2 del expediente digital, Samai. Archivo denominado ED_116AUTOCONCEDEAPELAC(.pdf) NroActua 2. El reparto, en segunda instancia, se efectuó el 28 de febrero de 2023.



Competencia

20. Vistos los artículos 125²⁰, 150²¹, 243²², en especial, el numeral 2.º y 244²³ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011²⁴, en concordancia con el artículo 26²⁵ de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998²⁶, esta Sección es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos por la CARDIQUE, la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - DIMAR y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA contra el auto de 20 de noviembre de 2020 proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que decretó una medida cautelar.

21. Vistos los artículos 320 y 328 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012²⁷, la Sala se pronunciará únicamente en relación con los reparos o argumentos planteados por los apelantes.

²⁰ “**Artículo 125. De la expedición de providencias.** Será competencia del Juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y los de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de Sala [...]”.

²¹ “**Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en Segunda Instancia y Cambio de Radicación.** Modificado Ley 1564 de 2012, artículo 615. El Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación [...]”.

²² “[...] **Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos [...] 2. El que decreta una medida cautelar [...]”.

²³ “[...] **Artículo 244. Trámite del Recurso de Apelación contra Autos.** La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso. [...]”.

²⁴ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁵ “[...] **Artículo 26. Oposición a las Medidas Cautelares.** El auto que decreta las medidas previas será notificado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días [...]”.

²⁶ 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.

²⁷ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.



Problemas jurídicos

22. La Sala deberá determinar, con fundamento en los recursos de apelación interpuestos por la CARDIQUE, la Nación – Ministerio de Defensa Nacional - DIMAR y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena - EPA:

22.1. Si el Tribunal, al proferir el auto que ordenó medidas cautelares, vulneró o no el debido proceso de la CARDIQUE, al haber impartido órdenes para la protección de los derechos e intereses colectivos, que no fueron motivadas.

22.2. Si era necesario decretar la medida cautelar y si la CARDIQUE, la DIMAR y el EPA son las entidades competentes para cumplir las órdenes impartidas por el Tribunal en el auto que decretó la medida cautelar.

23. En este orden de ideas, la Sala establecerá si se debe confirmar, modificar o revocar el auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Marco normativo de las medidas cautelares en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

24. Vistos: i) los artículos 25 y 26 de la Ley 472, sobre las medidas cautelares en las acciones populares; y el parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437, sobre procedencia de medidas cautelares.

25. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, respecto de las cuales no opera el principio de taxatividad. En particular, de manera enunciativa, la norma indica que se podrán decretar las siguientes:

25.1. Ordenar la cesación inmediata de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando.



25.2. Ordenar que se ejecuten los actos necesarios cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado.

25.3. Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas.

25.4. Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo.

26. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso y, cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa de la parte demandada.

27. El artículo 26 de la Ley 472 establece que el auto que decrete las medidas previas será notificado simultáneamente a la parte demandada con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación, los cuales se deben conceder en efecto devolutivo. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos: i) evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger; ii) evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público; y evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir una eventual sentencia desfavorable.

28. La parte que invoque las causales citadas *supra* tiene la carga de demostrarlas.

29. El artículo 229 de la Ley 1437 establece que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en esa normativa.



30. Teniendo en cuenta la existencia de dos normativas que regulan lo relacionado con las medidas cautelares en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, la Sección Primera del Consejo de Estado²⁸ se pronunció acerca de la armonización e interpretación de estas, así:

“[...] Para el efecto, en auto de 26 de abril de 2013²⁹, la Sala consideró que de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que éste deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 sobre la materia, pero lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica. Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado adoptar el juez popular para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472 resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello [...]”.

31. Atendiendo lo anterior, se entiende que, en materia de medidas cautelares, la Ley 1437 no derogó la Ley 472; por el contrario, ambas leyes deben interpretarse y aplicarse de manera armónica, de tal forma que se garantice la protección de los derechos e intereses colectivos en el marco de los principios que rigen a la acción popular.

32. Ahora bien, en relación con los requisitos para decretar medidas cautelares, el artículo 25 de la Ley 472 establece que las medidas cautelares deben decretarse de forma motivada, con el objeto de prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se hubiese causado.

33. A su turno, el artículo 230 de la Ley 1437, sobre el contenido y alcance de las medidas cautelares, dispone que estas podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto proferido el 2 de agosto de 2017, C.P. María Elizabeth García González; número único de radicación 130012333000201500052-01. Asimismo, se pueden consultar las siguientes providencias: Auto proferido el 11 de abril de 2018; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; núm. único de radicación 250002341000201501977-01(AP) A; Autos proferidos el 18 de mayo de 2018; C.P. María Elizabeth García González, núms. únicos de radicación 250002341000201601314-02 (AP) A y 2500023410002016-01314-02 (AP).

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto proferido el 26 de abril de 2013; C.P. María Elizabeth García González; número único de radicación 050012333000201200614-01.



33.1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.

33.2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

33.3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

33.4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

33.5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

34. Adicionalmente, es importante resaltar que el parágrafo del artículo 230 de la Ley 1437, establece que, en aquellos eventos en que la medida cautelar implique el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto, en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.

35. Lo anterior, sin perjuicio de lo indicado en esta providencia sobre la ausencia del principio de taxatividad en las medidas cautelares que se pueden decretar en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

36. Por último, el artículo 231 de la Ley 1437, sobre requisitos para decretar las medidas cautelares, establece que estas serán procedentes cuando



concurrán los siguientes supuestos: i) que la demanda esté fundada razonablemente en derecho; ii) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados; y iii) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

37. Además, deben cumplirse una de las siguientes condiciones: i) que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable; o ii) que existan motivos serios para considerar que, de no otorgarse la medida, los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la competencia de los Distritos y los Establecimientos Públicos Ambientales en materia de control en la disposición de residuos en cuerpos de agua

38. Vistos: i) el artículo 13 de la Ley 768 de 31 de julio de 2002³⁰, sobre la competencia ambiental en los Distritos; y ii) los artículos 31 y 66 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993³¹, sobre las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y la competencia de grandes centros urbanos.

39. De acuerdo con el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, corresponde al Distrito de Cartagena ejercer dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo referente al medio ambiente urbano, en los términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 para lo cual, se creó el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, como autoridad ambiental en su jurisdicción.

40. El artículo 66 de la Ley 99 de 1993 prevé que corresponde a los distritos cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes ejercer dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones

³⁰ "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".

³¹ "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."



Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Adicionalmente, la autoridad ambiental distrital tendrá la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

41. El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 regula las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, dentro de las que se destacan las previstas en los numerales 9, 10, 12, y 19, relacionadas con: i) otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente; ii) otorgar concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas; iii) fijar en el área de su jurisdicción los límites permisibles de 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; iv) ejercer 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 a 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; y v) promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción.

42. Así las cosas, de conformidad con la normativa transcrita corresponde a los distritos y, concretamente, a los establecimientos públicos ambientales en su jurisdicción fungir como autoridades ambientales en el perímetro urbano de la cabecera distrital y, por lo tanto, cumplir las funciones asignadas por la ley a las Corporaciones Autónomas Regionales.



Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales sobre la competencia de la CARDIQUE y la DIMAR en el control de disposición de residuos en cuerpos de agua

43. Vistos: i) los numerales 19, 21 y 26 del artículo 5.º del Decreto Ley 2324 de 18 de septiembre de 1984³², sobre las funciones de la DIMAR; y ii) el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en especial, el párrafo 4.º, sobre las funciones de las corporaciones autónomas regionales.

44. El artículo 5.º del Decreto Ley 2324 de 1984 establece que son funciones de la DIMAR, entre otras: i) aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplirlas normas nacionales e internacionales tendientes a la preservación y protección del medio marino; ii) 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; y iii) autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.

45. La Sala observa que, dentro de las funciones asignadas a la DIMAR, se encuentra la de controlar las concesiones y permisos en terrenos de bajamar, playas y bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción, así como la de controlar rellenos en las mismas áreas precitadas.

46. El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 regula las funciones de las corporaciones autónomas regionales y, concretamente, los numerales referidos *supra*, se refieren a las funciones en materia de control de disposición de residuos peligrosos, de cauces y cuerpos de agua.

47. Adicionalmente, el párrafo 4.º del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 prevé que las corporaciones autónomas regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia.

³² “Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”.



48. De acuerdo con la normativa precitada, tanto la DIMAR como las corporaciones autónomas regionales tienen competencias en materia de control de disposición de residuos en cuerpos de agua, dentro de su jurisdicción. Además, las corporaciones autónomas regionales deben coordinar con los organismos que cumplen funciones de autoridad ambiental en las entidades territoriales el cumplimiento de sus funciones.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de los principios de prevención y precaución en materia ambiental

49. El marco legal en materia ambiental encuentra sus inmediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973³³ y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974³⁴, cuyos artículos 1.º y 2.º, establecen respectivamente que i) el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y ii) que el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la Administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

50. Más recientemente, la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, "*Por medio del 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*", prevé los principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la

³³ "*Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones*".

³⁴ "*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*".



biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica, sin perjuicio de la aplicación del principio de precaución cuyo análisis se abordará a continuación.

51. El Estado tiene la función constitucional y legal de prevenir y controlar aquellos factores que provoquen deterioro ambiental, para ello dispone de la facultad sancionatoria y la prerrogativa de exigir la reparación a los daños causados.

52. El principio de prevención en materia ambiental tiene sustento en el Principio 17 de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo según el cual “[...] *deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir impacto negativo considerable en el medio, y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente [...]*”.

53. Es menester recordar que el artículo 80 de la Constitución Política le impone al Estado la obligación de prevenir los factores de deterioro ambiental; así las cosas, al igual que el principio de precaución, el principio de prevención está señalado en la Ley 99, principalmente por la remisión que efectúa el numeral 1 del artículo 1.º, norma según la cual “[...] *el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo [...]*”, postulado que también se manifiesta en el numeral 7 *ibidem* cuando se refiere al principio de “quien contamina paga” al prever que “[...] *el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables [...]*”.



54. La Corte Constitucional en sentencia C-499 de 2015³⁵ se refirió al principio de prevención definiéndolo en los siguientes términos:

“[...] aquel que busca ‘que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave’. La doctrina ha expresado que ‘se ha producido, en nuestros días, una toma de consciencia de que no basta con reparar (modelo curativo) sino que se impone prevenir (modelo preventivo), y ello convierte al principio de prevención en uno de los grandes principios estructurales de este sector del derecho internacional público. La finalidad o el objeto último del principio de prevención es, por tanto, evitar que el daño pueda llegar a producirse, para lo cual se deben adoptar medidas preventivas’.

*Ello encuentra fundamento en la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y la Declaración de Río de 1992]. La eficacia práctica de la acción preventiva requiere de una armonización con el principio de precaución, al flexibilizar este último el rigor científico que se exige para que el Estado adopte una determinación. El principio de prevención se aplica en los casos en que es posible conocer las consecuencias sobre el medio ambiente que tiene la puesta en marcha de determinado proyecto o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzca, **mientras que el principio de precaución opera en ausencia de certeza científica absoluta** [...]”. (Destacado de la Sala).*

55. Así las cosas, el principio de prevención abarca los supuestos en los cuales el estado del conocimiento revela con algún grado de precisión los efectos que sobre el medio ambiente son provocados por determinada actividad, por lo que es necesario el despliegue de las facultades de la Administración para evitar que se concrete el riesgo o el daño previo a que ocurran.

Diferencia entre los principios de prevención y precaución

56. Una vez examinado el marco normativo y jurisprudencial de los principios de prevención y precaución y las medidas previstas en el ordenamiento jurídico para proteger el medio ambiente, la Sala analizará las diferencias de ambos postulados superiores, aspectos que han sido abordados por la Corte Constitucional y esta Corporación previamente.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-449/15. Referencia: Expediente D-3748. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, numeral 6 (parcial); y, 85, numeral 2º y parágrafo 3 (parcial), de la Ley 99 de 1993, “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 reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.” Demandante: Ricardo Vanegas Sierra. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra, 23 de abril de 2002.



57. En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-703 de 2010³⁶, haciendo alusión a la sentencia C-293 de 2002, expuso los elementos que deben concurrir para invocar el principio de precaución y las diferencias entre este y el principio de prevención, indicando inicialmente que “[...] *Tratándose de daños o de riesgos se afirma que en algunos casos es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas y cuando tal hipótesis se presenta opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente [...]*”.

58. A continuación, la Corte Constitucional destaca que “[...] *El previo conocimiento que caracteriza al principio de prevención no está presente en el caso del principio de precaución o de cautela, pues tratándose de éste el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual por ejemplo, tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos [...]*”.

59. Esta diferencia sustancial entre ambos principios ha sido reiterada por la Corte Constitucional en sentencias C-595 de 2010, T-080 de 2015, T-1077 de 2012, y C-166 de 2015.

60. Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado³⁷, precisó:

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-703/10. Referencia: Expediente D-8019. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 32 (parcial), 36 (parcial), 38, 39, 40 (parcial), 43, 44, 45, 46, 47, 48, y 49 de la Ley 1333 de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”. Demandante: Luis Eduardo Montealegre Lynett. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, 6 de septiembre de 2010.

³⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de diciembre de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala, radicación número 88001-23-31-000-2011-00011-01(AP).



“[...] A diferencia del principio de prevención, llamado a operar en ámbitos en los cuales se tiene claridad y certeza respecto de los impactos o implicaciones ambientales de una determinada actividad, producto o proceso, de manera que resulta imperioso anticipar, evitar o mitigar sus efectos nocivos sobre los ecosistemas, el principio de precaución tiene como característica habilitar la toma de decisiones en escenario de incertidumbre ocasionada por la complejidad propia de la acción que se desarrolla en ámbitos técnicos o científicos. Es, entonces, un mecanismo que busca impedir la parálisis de las autoridades frente a la ausencia de certezas respecto de las eventuales consecuencias negativas de una actividad, producto o proceso prima facie legítimo, así como la falta de resultados efectivos en la evitación de daños de la aplicación convencional de los instrumentos de policía administrativa contemplados para la generalidad de las situaciones reguladas por el Estado. En últimas, como establece el numeral 6 del artículo 1 de la ley 99 de 1993, de conformidad con este principio, “cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”. En esta misma línea, el Preámbulo de la CDB hace referencia a este principio, señalando que “cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza”. También apuntan en esta dirección el principio 15 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo¹⁵³³⁸, el artículo 3.3 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático³⁹ y el artículo 6 del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces migratorios, adoptado el 14 de agosto de 1995. [...]” (Destacado de la Sala).

61. De acuerdo a lo expuesto hasta el momento, se puede señalar que el principio de precaución se aplica en los casos en los que no existe certeza científica absoluta acerca de que una determinada actividad conlleve consecuencias negativas para el medio ambiente -incertidumbre científica-,

³⁸ Corresponde a la cita núm. 153 del texto original que señala: “[...] **PRINCIPIO 15.** Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente [...]”.

³⁹ Corresponde a la cita núm. 154 del texto original que señala: “[...] **Artículo 3. Principios:** Las Partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente:
(...)

3. Las Partes deberán tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no deberá utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberán ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberán tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas [...].



habilitando a la autoridad correspondiente para adoptar medidas tendientes a evitar que se concrete un eventual daño y para verificar si estamos en presencia de la aplicación de este principio se deben reunir tres (3) requisitos, a saber: i) la existencia de peligro de daño que sea grave e irreversible; ii) la existencia de un principio de certeza científica así esta no sea absoluta y iii) las medidas que se adopten deben atender a los criterios de eficacia y proporcionalidad en función de impedir la degradación del medio ambiente.

62. En ese orden de ideas, el principio de precaución no opera ante cualquier categoría de daño, sino de aquel detrimento de gran impacto y relevancia, cuyos efectos nocivos impidan que el bien jurídico protegido retorne a su condición anterior, es por ello que es calificado como grave e irreversible.

63. De igual manera, la aplicación de este principio implica que no exista el desarrollo suficiente de la ciencia para conocer sin asomo de duda la existencia o no de un daño potencial al medio ambiente; no obstante, la Sala aclara que la falta de certeza científica absoluta se torna relativa, en la medida que está sometida al desarrollo científico, es decir, pueden presentarse dos supuestos: por un lado, que el avance de la ciencia desvirtúe la existencia del riesgo o la ocurrencia del daño que en un estado previo del conocimiento se tenían como consecuencias ciertas de la ejecución de una actividad específica o, por otro, la evolución científica revele la amenaza o los perjuicios de una actividad o situación particular que antes se consideraba inofensiva, lo que implica que los límites entre los principios de precaución y prevención no siempre son precisos.

64. La gravedad del daño determinará las medidas que deben implementarse para mitigarlo las cuales están sujetas a los criterios de proporcionalidad y eficacia, esto es, deben tener la virtualidad de producir el efecto deseado y su implementación responder al impacto negativo sobre el medio ambiente.

65. A su turno, el principio de prevención se manifiesta en el supuesto según el cual sí es posible conocer con certeza científica el daño grave e irreversible que alguna actividad en particular provoque al medio ambiente de tal manera que la autoridad respectiva pueda adelantar las medidas necesarias antes de que el riesgo o el daño ciertos se materialicen, ello para evitar o mitigar esos efectos nocivos.



66. Así las cosas, en el evento en que el desarrollo científico descubra los efectos nocivos de una actividad frente a la cual no existía certeza científica previa de ellos, se realiza una metamorfosis jurídica del principio de precaución al principio de prevención.

67. En ese sentido, el principio de precaución es un principio de acción en la medida que está orientado a obligar la actuación inmediata para limitar los riesgos hipotéticos o potenciales, a través de la adopción de medidas severas de protección al medio ambiente mientras que el principio de prevención se enfoca en controlar los riesgos probados.

Análisis del caso concreto

68. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales expuestos en la parte considerativa de esta providencia: la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

69. El Tribunal, mediante auto de 20 de noviembre de 2020, decretó la medida cautelar consistente en ordenar a la Alcaldía Distrital de Cartagena, a la CARDIQUE, a la DIMAR y al EPA de Cartagena adoptar medidas de previsión de riesgo de inundaciones, a través de la construcción y ejecución de un plan de emergencia para cualquier contingencia ocasionada por la obstrucción del Canal Mamonal. Igualmente, ordenó a las precitadas autoridades realizar actividades de limpieza, recolección y disposición final de residuos sólidos existentes en el precitado canal y ejercer controles periódicos en la zona para impedir que se realicen rellenos que pongan en riesgo a la comunidad. Finalmente, ordenó la elaboración de estudios necesarios para determinar el tipo de residuos que se encuentran en el canal, su naturaleza, grado de peligrosidad y medidas para mitigar el riesgo.

70. Contra la anterior decisión, presentaron recursos de apelación la CARDIQUE, la DIMAR y el EPA Cartagena.

71. La primera de las entidades manifestó que: i) no había un riesgo de inundación en la zona; ii) no era la autoridad ambiental competente para cumplir



las órdenes judiciales toda vez que el Canal Mamonal está ubicado en zona urbana y no rural; y iii) el auto apelado no fue motivado para imponer la sanción a la Corporación.

72. La DIMAR fundamentó el recurso de apelación en los siguientes argumentos: i) no es la autoridad competente para cumplir lo ordenado en el auto apelado, correspondiendo al Distrito de Cartagena y al EPA; ii) no existe riesgo inminente de inundación; y iii) la inspección realizada por la DIMAR es anterior a la que realizó la Alcaldía Distrital y en esta última se concluyó que no había relleno y que la Secretaría de Infraestructura de Cartagena ha convocado a actividades de limpieza en el canal.

73. El EPA de Cartagena sustentó el recurso de apelación en que no es la entidad competente para cumplir la orden judicial y, por el contrario, afirmó que el cumplimiento corresponde al Distrito de Cartagena, autoridad que ha realizado actividades de limpieza en el canal a través de la Secretaría de Infraestructura, lo cual, en su criterio, se evidencia i) en lo previsto en el Plan de Desarrollo; ii) existe un rubro en el presupuesto distrital para la limpieza de canales pluviales y; iii) la Secretaría General de la Alcaldía Distrital ha realizado la limpieza de los canales en atención a que se trata de un servicio complementario al de aseo.

74. La Sala procederá a analizar los argumentos expuestos en los recursos de apelación interpuestos contra el auto proferido el 20 de noviembre de 2020 por el Tribunal Administrativo de Bolívar en los siguientes términos: i) sobre la vulneración del derecho al debido proceso de la CARDIQUE por la presunta falta de motivación del auto apelado; ii) el análisis del material probatorio allegado al proceso; y iii) necesidad para decretar la medida cautelar y competencia de las entidades en el caso *sub examine*.

Sobre la vulneración del derecho al debido proceso de la CARDIQUE por la presunta falta de motivación del auto apelado

75. El Tribunal en el auto de 20 de noviembre de 2020 consideró lo siguiente:

*“[...] las entidades accionadas alegan que la solicitud de la presente medida no tiene asidero factico, pero la presente Magistratura observa que, el **Oficio No. 15201901676** de la Capitanía de Puerto de Cartagena, realiza una descripción de*



los residuos presentes en el canal, es decir, si se encuentra obstruido y, se indica, que presuntamente existen algunos que podrían resultar peligrosos, contaminantes y generar afectaciones en la salud. Además, dichos residuos, reducen la capacidad del canal, pudiendo ocasionar posibles inundaciones en la zona que, según lo manifestado por el accionante, se encuentra ocupada mayormente por empresas y bodegas del sector industrial que podrían ocasionar consecuencias desastrosa para el sector ambiental y el económico de la ciudad.

Ahora bien, el Principio de Precaución, abordado por la Corte Constitucional, en la Sentencia T-080 de 2015, se concibe como una herramienta jurídica que responde a la incertidumbre técnica y científica, aspectos comunes en los temas ambientales, ya sea por la inconmensurabilidad de algunos factores contaminantes o por la falta de sistemas adecuados de medición de los mismos.

Partiendo de dicho principio, el Juez queda habilitado para decretar medidas de carácter preventivo, aunque no haya certeza de la avenencia del peligro, pues se reitera, la incertidumbre en los temas ambientales impide llegar a dicho grado de certeza a fin de poder decretar las medidas cautelares, situación que no se presenta en asuntos de otra índole dado el mayor dominio del hombre en las otras esferas de la vida. Así las cosas y teniendo en cuenta lo anterior, lo expresado por la Capitanía de Puerto en el **Oficio No. 15201901676**, sería suficiente para considerar necesaria la medida objeto de estudio, por tratarse posiblemente de residuos peligrosos que podrían causar afectaciones irreversibles en la salud y al medio ambiente.

Luego entonces, al existir un indicio de un posible DAÑO RUINOSO, la falta de certeza científica absoluta, no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para evitar la consumación del mismo.

De otro lado, a pesar de que las entidades accionadas, han adoptado algunas medidas de previsión tendientes a disminuir en gran medida el riesgo, tales como delegar al Ingeniero Alberto Tous Herrera para realizar revisión de la zona y, convocar para llevar a cabo actividades de limpieza, recolección y disposición final de residuos sólidos existente en los canales de aguas lluvias del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, no es menos cierto que, la mera enunciación de las actividades no son suficientes para contrarrestar el inminente peligro en el que se pueden ver afectados los habitantes ribereños al caño y la posible afectación a la Bahía de Cartagena, máxime que al plenario no fue aportado elementos de juicios suficientes que desacrediten la existencia de los posibles residuos tóxicos que expresó la capitanía de puertos en su informe, pluricitado.

Por todo lo esbozado y teniendo presente que el H. Consejo de Estado ya ha advertido, 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, se hace necesaria el decreto de medidas cautelares de carácter preventivo que brinde una mayor protección a los habitantes del sector Mamonal.

Concordante con lo anterior, se advierte, además, la necesidad de 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.



Al respecto, el H. Consejo de Estado mediante Sentencia del 21 de agosto de dos mil veinte 2020, puso de presente; el crítico estado de la Bahía de Cartagena como ecosistema marino, por lo que fue enfático en ordenar mediante la precitada providencia, la formulación de un plan integral articulado en el que todas las autoridades competentes integren sus esfuerzos y recursos para frenar la contaminación de la Bahía de Cartagena y la necesidad de protegerla, por lo tanto, para el caso de marras, es indispensable detectar, detener y mitigar cualquier posible afectación, antes de que esta sea irreversible [...]”.

76. La Sala considera que, contrario a lo manifestado por el apoderado judicial de la CARDIQUE, el Tribunal Administrativo de Bolívar si motivó la providencia objeto del recurso de apelación y, concretamente, fundamentó la decisión en una prueba válidamente allegada al proceso, así como en jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

77. En efecto, en el Oficio núm. 15201901676 de 2 de mayo de 2019, expedido por la Capitanía de Puerto de Cartagena, se explicó que: “[...] [d]e conformidad a la visita de inspección realizada por personal de la dependencia del Área de Litorales y Áreas Marinas de la Capitanía de Puerto de Cartagena el día 12 de marzo de 2019 al canal conocido como mamonal ubicado entre las empresas Ferroalquimar y Astavik en el Km 56 No. 25-143, de Cartagena de Indias D.T. y C; con especial atención **me permito informar que sobre el canal se inspeccionaron aproximadamente de 1.128 mts² de los cuales 1.101 mts² [...]”**, y agregó que durante la inspección se encontró: i) “[...] la presencia de residuos sólidos especiales como chatarra y se observó una caneca metálica con contenido desconocido [...]” que presuntamente podía contener residuos peligrosos; ii) depósito de sedimentos de origen desconocido; iii) rellenos con escombros de construcción; iii) partículas de pintura sobre la superficie del canal; y iv) acumulación de sedimentos y vegetación en el cauce.

78. La Sala considera que el Tribunal no debió aplicar el principio de precaución para resolver el caso concreto sino el principio de prevención en materia ambiental, toda vez que no se demostró que existiera falta de certeza técnica o científica para determinar la necesidad de adoptar medidas previas con el objeto de proteger de manera provisional los derechos e intereses colectivos relacionados con el ambiente sano y la seguridad y salubridad pública, sino que lo evidenciado por el Tribunal fue el riesgo de posibles inundaciones por la disposición de residuos en el Canal Mamonal y la amenaza por la supuesta



existencia de residuos peligrosos con potencialidad para afectar el medio ambiente y la salud pública en la zona, situaciones que fundamentaron el decreto de la medida cautelar sin que, se reitera, exista carencia de certeza científica o técnica para decretar una medida de protección.

79. Teniendo en cuenta la precisión anterior, la Sala concluye que no le asiste razón al apoderado judicial de la CARDIQUE cuando manifiesta que el Tribunal no motivó la providencia de 20 de noviembre de 2020; por el contrario, se observa que la medida se fundamentó en la necesidad de prevenir afectaciones a algunos de los derechos e intereses colectivos objeto de la acción *sub examine*, en especial, los relativos a la protección del medio ambiente y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Análisis del material probatorio allegado al expediente

80. El Tribunal fundamentó su decisión en el Oficio núm. 15201901676 de 2 de mayo de 2019, expedido por la Capitanía de Puerto de Cartagena de la DIMAR y dirigido al Director del EPA de Cartagena, en el que se precisó lo siguiente⁴⁰:

*“[...] De conformidad a la visita de inspección realizada por personal de la dependencia del Área de Litorales y Áreas Marinas de la Capitanía de Puerto de Cartagena el día 12 de marzo de 2019 al canal conocido como mamonal ubicado entre las empresas Ferroalquimar y Astavik en el Km 56 No. 25-143, de Cartagena de Indias D.T. y C; con especial atención me permito informar que sobre el canal se inspeccionaron aproximadamente de 1.128 mts² de los cuales **1.101 mts² poseen características técnicas de Agua Marítima, Playa Marítima o Bajamar por lo que el 98% del área visitada pertenece a la jurisdicción de la Dirección General Marítima según lo establecido en el Decreto Ley 2324 de 1984. Durante la inspección se encontró:***

- Sobre el canal existe la presencia de residuos sólidos especiales como chatarra y se observó una caneca metálica con contenido desconocido que presuntamente podía contener residuos peligrosos.

- En un área cercana al talud de canal, que se ubica paralelo a la vía que conduce a Mamonal, se observaba que se habían depositado sedimentos de origen desconocido.

- Presuntas modificaciones del talud natural del canal mediante **relleno con escombros de construcción.**

- Presencia de presuntas partículas de pintura sobre película superficial de agua del canal.

⁴⁰ Cfr. Índice 2 del expediente digital, Samai. Archivo denominado ED_01DEMANDA(.pdf) NroActua 2.



- **Áreas de acumulación de sedimentos y vegetación en el cauce que presuntamente pueden estar estrangulando el flujo natural de agua.**

[...]

Los aspectos mencionados anteriormente nos generan inquietud por presuntos impactos negativos ambientales y presunta reducción de la capacidad de drenaje del canal; por lo cual los informamos para suministrar bases que permitan tomar las acciones para la defensa y control de los Bienes de Uso Público y sus componentes según su competencia.

Adicionalmente, se presentan presuntas obras que modifican el canal sin el conocimiento de la Dirección General Marítima, lo anterior según lo establecido en el Artículo 5º Numeral 21 y 26 del Decreto Ley 2324 de 1984 los cuales establecen que son funciones y atribuciones de la Dirección General Marítima `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. 26. Autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción´.

En coherencia con nuestro compromiso de defensa y conservación de los bienes de uso público es menester disponer a usted la dependencia del Área de Litorales y Áreas Marítimas ALITMA de la Capitanía de Puerto de Cartagena en donde cualquier inquietud, duda o requerimiento pertinente al área puede ser atendido [...].” (Destacado fuera de texto).

81. El oficio expedido por la DIMAR evidencia el riesgo de amenaza sobre los derechos colectivos invocados en la demanda, en razón a que como resultado de una visita de inspección realizada por funcionarios de la Capitanía de Puerto de Cartagena, al Canal Mamonal, el día 12 de marzo de 2019, se pudo corroborar la presencia de residuos sólidos en el canal; una caneca con material, presuntamente peligroso; partículas de pintura en la superficie del canal; sedimentos de origen desconocido; y rellenos con escombros de construcción.

82. Adicionalmente, la DIMAR afirmó que el 98% del área visitada pertenece a su jurisdicción y advirtió sobre la existencia de presuntas obras que modifican el Canal Mamonal, de las cuales no tenía conocimiento la Dirección Marítima.

83. Asimismo, fue aportado con la demanda el Oficio núm. 2293 de 29 de abril de 2019 expedido por la CARDIQUE y dirigido al apoderado de la parte actora, en el que se indicó lo siguiente⁴¹:

⁴¹ Cfr. Índice 2 del expediente digital, Samai. Archivo denominado ED_01DEMANDA(.pdf) NroActua 2.
Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



*“[...] El Cerro o Loma de Albornoz, es un accidente geográfico **ubicado dentro de la zona suroriental de la ciudad de Cartagena, cuyo sistema hidrológico se desarrolla en suelo urbano**, destacando, que gran parte del curso de sus aguas son conducidas a través de caños o canales con caudales menores, durante las temporadas de lluvias y demás, en su gran mayoría, han sido intervenidos por la empresa con influencia directa de ellos. **Dada las características de estos drenajes y su condición de intermitentes, están considerados como parte de todo un sistema de drenaje de la ciudad**, por lo que la Subdirección de Gestión Ambiental considera que la Alcaldía de Cartagena en cabeza del Establecimiento Público Ambiental -EPA, es la autoridad competente para definir la situación relacionada con el canal referido [...]”.* (Destacado fuera de texto).

84. El EPA de Cartagena, aportó copia del Acuerdo núm. 027 de 12 de junio de 2020⁴², en cuyo numeral 7.3.2 se prevé el **“PROGRAMA: SISTEMA HÍDRICO Y PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO PLUVIAL EN LA CIUDAD PARA SALVAR EL HABITAT”**, que fue definido de la siguiente manera: *“[...] Pretende mejorar la capacidad hídrica de los canales pluviales de la ciudad, procurando que los barrios o zonas de la ciudad minimicen los efectos causados por la temporada lluviosa, la variabilidad climática y el cambio climático, con un manejo institucional transparente y con una cobertura total que pueda representar desarrollo [...]”*.

85. El precitado programa prevé como indicador los *“[...] metros cúbicos de residuos sólidos de los canales pluviales retirados anualmente [...]”*, y asigna como entidad responsable del cumplimiento a la Secretaría de Infraestructura del Distrito de Cartagena.

86. Adicionalmente, la Sala evidencia que, mediante memorial de 25 de mayo de 2021, la parte actora allegó copia del oficio INF-GCR-083-21 en el que profesionales de la Oficina Asesora de la Gestión del Riesgo de Desastres de Cartagena rindieron informe sobre la inspección técnica realizada el día 29 de marzo de 2021 al Canal Mamonal, en el que se manifestó lo siguiente⁴³:

*“[...] Al realizar el recorrido en dicho canal en mención del distrito de Cartagena de Indias, se pudo observar y analizar que **el 95% del canal presenta sedimentos productos de la no limpieza del mismo y la acumulación de materiales desechables, tales como basura, restos de productos químicos y desechos de madera** al parecer dispuestos por las empresas que rodean dicho canal, recordemos que **esta disposición de residuos no controlada genera***

⁴² “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias 2020-2023 – Salvemos juntos a Cartagena, por una Cartagena libre y resiliente”.

⁴³ Cfr. índice 24 del expediente digital, Samai, actuación en primera instancia. Archivo denominado: 4A1A5F9C56F16ACB 827A23E9B78BD596 83AD9D2E.



consecuencias de inundación en las temporadas de lluvias y la contaminación de los cuerpos de agua del distrito, puesto que su desembocadura es en el mar. Se hace necesario que las entidades Cardique y EPA hagan la respectiva revisión de este vertimiento y tener certeza de la contaminación que esta produce.

Cabe anotar que dicho canal que desemboca en la mar, punto en el cual se observa vertimiento de productos químicos no permitidos. Se observó que hay la colocación de residuos de madera y escombros al inicio del canal.

Por otra parte, **también se evidencia que el canal se encuentra obstruido por el crecimiento de naturaleza (Manglares, Pasto y arbustos), a su vez la sedimentación de las laderas del mismo, se observó que el canal fue tapado por la construcción de un muro del cual no se sabe su procedencia, impidiendo con esto el flujo natural del canal. Existe el Riesgo de Inundación Alta. La mayoría de estos ubicados en Zona Verde de Protección y Riesgo de Inundación Alta.**

A lo largo del recorrido se evidenció abundante material desechable orgánico e inorgánico, arrojado al parecer por la empresa FERROALQUIMAR, lo que forman **islotos de basura en detrimento de la calidad del flujo del canal, lo cual genera una amenaza de inundación y sus derivados en temporadas invernales [...]** (Destacado fuera de texto).

87. El informe de la mencionada visita técnica fue elaborado por un Grupo Interdisciplinario de la Oficina Asesora de la Gestión de Desastres Distrital, en el que se concluyó lo siguiente⁴⁴:

[...] La ubicación del canal y el taponamiento del mismo en época de lluvia es un riesgo alto de inundación, puesto que se evidencian sedimentos en el trayecto del canal, esto afectando las empresas que se encuentran aledañas a la el mismo. También es importante la pronta Intervención por las entidades pertinentes puesto que **se está realizando un vertimiento inadecuado al canal, generando así obstrucción del mismo y contaminación del cuerpo de agua.** Con esto se genera una vulnerabilidad ambiental y social.

El análisis de riesgo ambiental, natural, físico y social se categoriza en todos los casos como alto debido a que los vertimientos de químicos observados están ubicados en zonas no permitidas tales como Zona Verde de Protección y de Alto Riesgo de Inundación.

A lo largo del recorrido se evidenció abundante material desechable orgánico e inorgánico, arrojado al parecer por la empresa FERROALQUIMAR, lo que forman **islotos de basura en detrimento de la calidad del flujo del agua y que contribuyen al aumento de la amenaza de inundación y sus derivados en temporadas invernales, también cabe anotar que el vertimiento de materiales químicos a el canal genera contaminación a los cuerpos de aguas (sic) desembocadura [...]** (Destacado fuera de texto).

⁴⁴ Ibidem.



88. La Sala considera que, de acuerdo con el informe de la visita técnica realizado por los profesionales de la Oficina Asesora de la Gestión de Desastres del Distrito de Cartagena, se evidencia la existencia de un riesgo de inundación en el Canal Mamonal derivado de la presencia de sedimentos causados por materiales desechables, como basuras, restos de productos químicos y desechos de madera. Adicionalmente, manifestaron que faltaba limpieza al Canal Mamonal ante al crecimiento de mangle, pasto y arbustos, y observaron la construcción de un muro, todo lo cual, impiden el flujo natural de las aguas generando un riesgo de inundación que aumenta durante la temporada invernal.

89. Además, el informe de la visita técnica advierte sobre el riesgo de contaminación de fuentes hídricas como consecuencia de la presencia de basuras y restos de productos químicos. Situación que afecta el cuerpo de agua que fluye a través del Canal Mamonal y que tiene la potencialidad de afectar la Bahía de Cartagena toda vez que el canal desemboca en la bahía.

90. Ahora bien, la Sala considera que, a pesar de que en el auto apelado y en el recurso de apelación presentado por el apoderado judicial de la DIMAR se aludió a que las pruebas no eran concluyentes sobre la existencia de algún relleno en el Canal Mamonal, sino que lo que se evidenciaba era “*suciedad y abundante monte*”; para la Sala, del material probatorio allegado al expediente en esta etapa del proceso, sin que ello implique prejuzgamiento, es posible concluir que hay una amenaza sobre los derechos colectivos invocados en la demanda, en tanto se aportaron informes técnicos que evidencian la situación del Canal Mamonal.

91. De esta manera, la Sala considera que en el expediente obran elementos probatorios que demuestran que hay un riesgo de inundación del Canal Mamonal como consecuencia de la existencia de sedimentos que impiden el flujo natural del agua, el cual se incrementa durante la temporada invernal. Adicionalmente, existen evidencias de la presencia de basuras y residuos peligrosos que tienen la potencialidad de contaminar el recurso hídrico e incluso, de construcciones presuntamente no autorizadas.

92. Concretamente, la Sala considera que de los informes de la DIMAR y del Grupo Interdisciplinario de la Oficina Asesora de la Gestión de Desastres Distrital,
Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



referidos, se advierte el riesgo derivado de la presencia de residuos que pueden contaminar el Canal Mamonal y, consecuentemente, la bahía de Cartagena. Se trata de la existencia de residuos sólidos como chatarra, posibles vertimientos de material industrial como pinturas, entre otros, que justifican la necesidad de la medida cautelar decretada.

93. Por lo anterior, la Sala considera necesario mantener la medida cautelar con el objeto de prevenir la consumación de un perjuicio irremediable que afecte la comunidad del sector Mamonal como consecuencia de una posible inundación por el desbordamiento de las aguas que fluyen por el Canal del mismo nombre. Igualmente, con el fin de prevenir la contaminación ambiental que se generaría a causa de la disposición de basuras y residuos químicos en el referido cuerpo de agua y sus efectos adversos sobre la bahía de Cartagena.

94. Así las cosas, resulta necesario analizar si las órdenes establecidas en el auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar resultan necesarias, proporcionales y sí se deben mantener o modificar, en los términos ordenados por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Sobre la necesidad para decretar la medida cautelar y la competencia de las entidades en el caso *sub examine*

95. Frente a la inminencia de la afectación a los derechos colectivos invocados, esta Sección en providencia de 28 de agosto de 2014, estudió el alcance del perjuicio irremediable de los derechos e intereses colectivos de la siguiente manera⁴⁵:

[...] 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 integridad⁴³. Así mismo, se ha dicho en variada jurisprudencia, que para poder determinar si existe o no un perjuicio

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto de 28 de agosto de 2014; CP. María Elizabeth García González; número de radicación: 250002341000201400972-01.



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].

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 [...].”

96. De la jurisprudencia transcrita, se concluye que la inminencia del daño se refiere a que el hecho que amenaza o vulnera los derechos e intereses colectivos o está por suceder prontamente -lo que constituye una amenaza- o tiende a un resultado cierto que se concreta en la afectación de los derechos invocados -lo que constituye vulneración-.

97. En el caso concreto, la Sala considera que la medida cautelar decretada resulta necesaria para proteger los derechos e intereses colectivos invocados toda vez que, sin que ello implique prejuzgamiento en esta etapa procesal, se observan elementos de prueba que indican que existe una amenaza al goce de un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, no solamente en relación con los habitantes del sector Mamonal, sino del Distrito de Cartagena, en tanto, se reitera, el canal de Mamonal vierte sus aguas en la bahía.

98. Al respecto, la Sala destaca que la DIMAR advirtió al EPA de Cartagena sobre la amenaza de los derechos colectivos invocados, luego de practicar la visita a la zona del Canal Mamonal. Concretamente, manifestó que se encontraron “[...] Áreas de acumulación de sedimentos y vegetación en el cauce que presuntamente pueden estar estrangulando el flujo natural de agua [...]”,



situación que, a juicio de la DIMAR, puede generar riesgo de inundaciones en la zona.

99. Lo anterior, se confirma con las conclusiones del informe de visita técnica realizado por los profesionales de la Oficina Asesora de la Gestión de Desastres del Distrito de Cartagena, en las que se advirtió sobre el “*riesgo alto de inundación*” y la “*contaminación del cuerpo de agua*”.

100. Los elementos de prueba referidos permiten a la Sala concluir, en esta etapa del proceso y sin que ello implique prejuzgamiento, que hay amenaza de desbordamiento del Canal Mamonal debido a la presencia de basuras, desechos industriales y rellenos con residuos sólidos en el canal, que tienen la potencialidad de afectar el libre curso del agua y, adicionalmente, pueden generar contaminación del recurso hídrico. Todo ello se incrementa en épocas de lluvia por el aumento en el flujo del recurso hídrico en el precitado canal.

101. Ahora bien, en este punto, corresponde a la Sala determinar si las entidades apelantes son competentes para cumplir con las órdenes contenidas en el auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

102. Al respecto, la Sala precisa que, mediante sentencia de 21 de agosto de 2020⁴⁶, proferida por esta Sección, se realizaron algunas consideraciones relacionadas con la necesidad de coordinar acciones entre las autoridades públicas en el Distrito de Cartagena, tendientes a proteger el medio ambiente en la Bahía de Cartagena; consideraciones que resultan pertinentes en el caso de la referencia, con la salvedad de que, si bien, en este proceso no se pretende la protección directa de la bahía de Cartagena, se encuentra probado que el Canal Mamonal vierte sus aguas en la misma. En la providencia se explicó lo siguiente:

“[...] 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.”

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 21 de agosto de 2020, CP. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 130012333000201700987-01. Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



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 demandadas, 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.*

[...]

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, 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; [...].”

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 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”.

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 [...]».

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”.

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 [...]”.

103. De acuerdo con la jurisprudencia transcrita, la Sala considera que, en el caso concreto, las autoridades públicas tienen competencia para realizar acciones de prevención y control ambiental, así como para la gestión del riesgo; asimismo, deben coordinar sus actuaciones con el objetivo de prevenir la amenaza que se advierte sobre los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

104. Partiendo de todo lo anterior, la Sala determinará si la DIMAR, la CARDIQUE y el EPA de Cartagena son competentes para cumplir con las órdenes impartidas en el auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar.



Competencia de la CARDIQUE y el EPA de Cartagena en el caso concreto

105. Mediante auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, se ordenó a la CARDIQUE y al EPA de Cartagena i) adoptar un plan de emergencia para cualquier contingencia ocasionada por la obstrucción del canal; ii) realizar actividad de limpieza, recolección y disposición final de residuos sólidos existentes en el canal, así como controles periódicos de la zona, encaminados a impedir que se realicen rellenos por parte de personas indeterminadas que pongan en riesgo a la comunidad; y iii) elaborar estudios necesarios para determinar qué tipo de residuos podrían estar obstruyendo el canal, su naturaleza, grado de peligrosidad y medidas urgentes para mitigarlo.

106. Contra la anterior decisión los apoderados de la CARDIQUE y el EPA Cartagena presentaron recursos de apelación. Por un lado, la CARDIQUE manifestó que no era la autoridad ambiental competente para cumplir las órdenes judiciales toda vez que el Canal Mamonal está ubicado en zona urbana y no rural. Por el otro, el EPA de Cartagena afirmó que el cumplimiento de la orden cautelar corresponde al Distrito de Cartagena, autoridad que ha realizado actividades de limpieza en el canal a través de la Secretaría de Infraestructura.

107. En este último punto, la Sala considera que la competencia del Distrito de Cartagena y, en especial, de la Secretaría de Infraestructura encuentra fundamento normativo en el numeral 7.3.2. del artículo 7.º del Acuerdo Distrital número 027 de 12 de junio de 2020⁴⁷, que regula el “*Programa: Sistema Hídrico y Plan Maestro de Alcantarillado Pluvial en la ciudad de para salvar el hábitat*”, el cual fue definido de la siguiente manera:

“[...] Pretende mejorar la capacidad hídrica de los canales pluviales de la ciudad, procurando que los barrios o zonas de la ciudad minimicen los efectos causados por la temporada lluviosa, la variabilidad climática y el cambio climático, con un manejo institucional transparente y con una cobertura total que pueda representar desarrollo [...]”.

108. El programa prevé como indicador los “*[...] metros cúbicos de residuos sólidos de los canales pluviales retirados anualmente [...]*”, y asigna como entidad

⁴⁷ “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias 2020-2023 – *Salvemos juntos a Cartagena, por una Cartagena libre y resiliente*”.



responsable del cumplimiento a la Secretaría de Infraestructura del Distrito de Cartagena.

109. En este sentido, el artículo 1.º del Decreto 486 de 9 de marzo de 2020⁴⁸, estableció lo siguiente:

“[...] Artículo Primero. Delegar en el Secretario de Despacho Código 020 Grado 61 de la Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía de Cartagena de Indias, las siguientes funciones:

[...]

*2. Velar y **coordinar la planeación, formulación, ejecución y supervisión de los proyectos de limpieza de caños y canales.***

[...]

*6. **Hacer estudios y evaluaciones técnicas** en los asuntos que se requieran atendiendo a la especialidad de sus funciones a su cargo [...].”*

110. De acuerdo a la normativa transcrita, la Sala considera que la primera entidad llamada a cumplir con las órdenes contenidas en el auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, es el Distrito de Cartagena, a través de la secretaría correspondiente y en los precisos términos del Decreto Distrital número 486 de 2020, en el que se delegó la función de coordinar la planeación, formulación, ejecución y supervisión de los proyectos de limpieza de los canales del Distrito, y en el caso en estudio, del Canal Mamonal.

111. En este orden de ideas, la Sala observa que el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 previó que corresponde al Distrito ejercer dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo referente al medio ambiente urbano. Asimismo, el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 establece que corresponde a los distritos, en su jurisdicción, asumir las funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales.

⁴⁸ “Por el cual se delegan funciones en el Secretario de Despacho Código 020 Grado 61 de la Secretaría de Infraestructura, y se dictan otras disposiciones”. De acuerdo a lo previsto en el artículo 167 de la Ley 1437 de 2011, es procedente tener en consideración normas jurídicas de alcance no nacional que se encuentren en el sitio web de la respectiva entidad. Norma consultada el 08.05.2023 a las 3:50 p.m. en el sitio web: <https://app.cartagena.gov.co/ActosAdministrativos/Documentos/50386.pdf>



112. Para el efecto, el artículo 13 de la Ley 768 dispuso la creación de Establecimientos Públicos Ambientales, como sucede con el EPA de Cartagena, con la finalidad de que realicen funciones de autoridad ambiental en su jurisdicción.

113. Al respecto, la Sala observa que mediante Oficio núm. 2293 de 29 de abril de 2019 expedido por la CARDIQUE se precisó que el Canal Mamonal hace parte del perímetro urbano del Distrito de Cartagena, en los siguientes términos:⁴⁹

*“[...] El Cerro o Loma de Albornoz, es un accidente geográfico **ubicado dentro de la zona suroriental de la ciudad de Cartagena, cuyo sistema hidrológico se desarrolla en suelo urbano**, destacando, que gran parte del curso de sus aguas son conducidas a través de caños o canales con caudales menores, durante las temporadas de lluvias y demás, en su gran mayoría, han sido intervenidos por la empresa con influencia directa de ellos. **Dada las características de estos drenajes y su condición de intermitentes, están considerados como parte de todo un sistema de drenaje de la ciudad**, por lo que la Subdirección de Gestión Ambiental considera que la **Alcaldía de Cartagena en cabeza del Establecimiento Público Ambiental -EPA, es la autoridad competente para definir la situación relacionada con el canal referido [...]**”.* (Destacado fuera de texto).

114. El documento en mención fue válidamente allegado al expediente y no fue cuestionado por las partes procesales, por lo que para la Sala se encuentra probado que el Canal Mamonal está ubicado en el perímetro urbano del Distrito de Cartagena.

115. Ahora bien, frente a la competencia del EPA de Cartagena y de la CARDIQUE en materia de protección del medio ambiente en la ciudad de Cartagena, esta Corporación ha considerado lo siguiente⁵⁰:

“[...] la Sala recuerda que la ciudad de Cartagena de Indias fue catalogada como Distrito Turístico y Cultural, mediante Acto Legislativo No. 001 de 1987⁵¹. 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 2002⁵².

⁴⁹ Cfr. Índice 2 del expediente digital, Samai. Archivo denominado ED_01DEMANDA(.pdf) NroActua 2.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 21 de agosto de 2020, CP. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 130012333000201700987-01.

⁵¹ Por medio del cual se erige a la ciudad de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar, en Distrito Turístico y Cultural, y se dictan otras disposiciones.

⁵² 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



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”.

*Con base en la anterior normatividad, mediante Acuerdo 029 de 2002⁵³ 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.*

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

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”.

*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”.***

⁵³ modificado mediante Acuerdo 003 de 2003



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”.

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”.

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”.

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; [...]*" (Destacado fuera de texto).

116. De acuerdo con la normativa y jurisprudencia transcrita, la Sala considera que la competencia en materia de control, seguimiento y evaluación ambiental en el perímetro urbano del Distrito de Cartagena corresponde al EPA de Cartagena. En consecuencia, es esta la autoridad ambiental encargada de proteger el Canal Mamonal en relación con las afectaciones sobre el recurso hídrico.

117. En este punto, la Sala considera que las órdenes contenidas en el auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, consistentes en: i) adoptar un plan de emergencia para cualquier contingencia ocasionada por la obstrucción del canal; ii) realizar actividad de limpieza, recolección y disposición final de residuos sólidos existentes en el canal, así como controles periódicos de la zona, encaminados a impedir que se realicen rellenos por parte de personas indeterminadas que pongan en riesgo a la comunidad; y iii) elaborar estudios necesarios para determinar qué tipo de residuos podrían estar obstruyendo el canal, su naturaleza, grado de peligrosidad y medidas urgentes para mitigarlo, corresponden al Distrito de Cartagena, a través de la secretaría correspondiente, -lo cual no fue objeto de apelación en este caso- y al EPA de Cartagena, esta última en calidad de autoridad ambiental de la jurisdicción en la que se ubica el Canal Mamonal.

118. En consecuencia, se confirmarán las órdenes impartidas en el auto de 20 de noviembre de 2020, en relación con este establecimiento público.

119. Ahora bien, la Sala considera que la CARDIQUE, aunque no tiene competencia directa en el cumplimiento de las órdenes precitadas, por cuanto el Canal Mamonal está ubicado dentro del perímetro urbano del Distrito de



Cartagena, sí debe prestar apoyo a las entidades obligadas al cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto de 20 de noviembre de 2020, según las consideraciones indicadas *supra* y en aplicación del principio de colaboración y concurrencia, en tanto se trata de la autoridad ambiental competente para los asuntos marinos en la Bahía de Cartagena, donde finalmente desemboca el agua que fluye por el Canal Mamonal.

120. En consecuencia, la Sala modificará las ordenes impartidas en los ordinales segundo, tercero y cuarto de la parte resolutive del auto de 20 de noviembre de 2020 en el sentido de excluir a la CARDIQUE de las órdenes relativas a: i) adoptar medidas preventivas para evitar inundaciones, a través de la elaboración y ejecución de un plan de emergencia para contingencias ocasionadas por la obstrucción del Canal Mamonal; ii) realizar actividades de limpieza, recolección y disposición final de residuos sólidos en el precitado Canal; y iii) elaborar los estudios necesarios para determinar el tipo de residuos que podrían encontrarse obstruyendo el Canal Mamonal; y en forma adicional, se ordenará a la CARDIQUE que preste apoyo a las entidades obligadas, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias y de los principios de coordinación y concurrencia, en caso de que sea necesario, en atención a la interdependencia que existe entre el Canal Mamonal y la Bahía de Cartagena.

Competencia de la DIMAR en el caso concreto

121. El Tribunal, en el auto recurrido, ordenó a la DIMAR: i) adoptar un plan de emergencia para cualquier contingencia ocasionada por la obstrucción del canal; ii) realizar actividad de limpieza, recolección y disposición final de residuos sólidos existentes en el canal, así como controles periódicos de la zona, encaminados a impedir que se realicen rellenos por parte de personas indeterminadas que pongan en riesgo a la comunidad; y iii) elaborar estudios necesarios para determinar qué tipo de residuos podrían estar obstruyendo el canal, su naturaleza, grado de peligrosidad y medidas urgentes para mitigarlo.

122. Frente a la DIMAR, el artículo 2 del Decreto Ley 2324 de 1984, sobre jurisdicción, establece que “[...] *[l]a Dirección General Marítima y Portuaria ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las*



siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluvio-marinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, literales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción; islas, islotes y cayos y, sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas [...].”

123. El artículo 5.º del Decreto Ley 2324 de 1984 y, en especial, sus numerales 21, 26 y 27, prevén que, dentro de las funciones de la DIMAR, se encuentran aquellas relacionadas con, por un lado, “[...] **[r]egular, 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 [...]**”; por el otro, “[...] **[a]utorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción [...]**”; y, por último, “[...] **[a]delantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, por violación a otras normas que regulan las actividades marítimas e imponer las sanciones correspondientes [...]**” (Destacado fuera de texto).

124. Esta Sección, en providencia de 18 de mayo de 2017, consideró lo siguiente sobre la competencia de la DIMAR⁵⁴:

“[...] De conformidad con lo previsto en el artículo 1º del Decreto – Ley 2324 de 1984, la Dirección General Marítima y Portuaria – DIMAR, es una dependencia del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional que ejecuta la política gubernamental en materia marítima y tiene por objeto la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas.

Entre sus funciones, la DIMAR tiene a su cargo “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”⁵⁵ y, además, con

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de mayo de 2017, CP. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 130012331000201100315-01.

⁵⁵ Decreto Ley 2324 de 1984, artículo 2.



respecto a tales bienes, dicho organismo tiene el deber de hacer respetar los derechos de la Nación e impedir su ocupación de hecho [...] (Destacado fuera de texto).

125. La Sala destaca que, en oficio de 2 de mayo de 2019, la DIMAR afirmó que “[...] me permito informar que sobre el canal se inspeccionaron aproximadamente **1.128 mts² de los cuales 1.101 mts² poseen características técnicas de Agua Marítima, Playa Marítima o Bajamar por lo que el 98% del área visitada pertenece a la jurisdicción de la Dirección General Marítima según lo establecido en el Decreto Ley 2324 de 1984 [...]**” (Destacado fuera de texto).

126. Y, en efecto, en el mismo informe se explicó por la DIMAR que, a parte de los presuntos impactos negativos ambientales y presunta reducción de la capacidad de drenaje del canal, lo cual se informa al EPA mediante el precitado oficio de 2 de mayo de 2019, se observó la instalación de “[...] **presuntas obras que modifican el canal sin el conocimiento de la Dirección General Marítima, lo anterior según lo establecido en el Artículo 5º Numeral 21 y 26 del Decreto Ley 2324 de 1984 los cuales establecen que son funciones y atribuciones de la Dirección General Marítima `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. 26. Autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción [...]**” (Destacado fuera de texto).

127. Con fundamento en lo anterior, la Sala observa que se deben precisar las órdenes en relación con la DIMAR y, para el efecto, si bien a esta entidad no le corresponde, por un lado, adoptar planes de emergencia orientados a prevenir posibles inundaciones en el Canal Mamonal, como consecuencia del vertimiento de residuos líquidos y sólidos que obstruyen el flujo del recurso hídrico y que, según los informes, pueden constituir una fuente de contaminación ambiental, y, por el otro, tampoco le corresponde realizar actos de limpieza en relación con esta situación, porque, según se argumentó, se trata de acciones cuya competencia corresponde principalmente al Distrito de Cartagena a través de la Secretaría de Infraestructura Distrital y al EPA de Cartagena como autoridad



ambiental en el área urbana del Distrito, la DIMAR sí ostenta precisas competencias policivas derivadas del mandato contenido en el numeral 27 del artículo 5.º del Decreto Ley 2324 de 1984, según los cuales corresponde a esta entidad “[...] [a]delantar y fallar las investigaciones [...] por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, por violación a otras normas que regulan las actividades marítimas e imponer las sanciones correspondientes [...]”.

128. En ese orden de ideas, teniendo en consideración que la entidad reconoce que parte del área del Canal Mamonal se encuentra dentro de su jurisdicción, al punto que manifiesta que cerca del 98% del canal posee “[...] características técnicas de Agua Marítima, Playa Marítima o Bajamar [...]”, la Sala considera que a la DIMAR sí le asisten competencias necesarias para superar la problemática planteada en este caso concreto en la medida en que, según se explicó, una de ellas obedece a la construcción de obras que modifican el canal, sin el conocimiento de la precitada Dirección.

129. En consecuencia, la Sala modificará las ordenes impartidas en los ordinales segundo, tercero y cuarto de la parte resolutive del auto de 20 de noviembre de 2020 y adicionará un ordinal con el objeto de precisar que, en virtud de las competencias constitucionales, legales y reglamentarias atribuidas a la DIMAR, a esta le corresponderá, en el marco de los principios de coordinación y concurrencia, en especial de sus facultades policivas derivadas del numeral 27 del artículo 5.º del Decreto Ley 2324 de 1984 y en caso de que no lo haya hecho, iniciar las actuaciones administrativas tendientes a determinar eventuales responsabilidades por contaminación, construcciones indebidas o no autorizadas en el área de su jurisdicción, en especial, la correspondiente al Canal Mamonal ubicado en el Distrito de Cartagena.

130. En todo caso, se ordenará a la DIMAR que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, apoye a las entidades obligadas al cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto de 20 de noviembre de 2020.



131. Así las cosas, la Sala modificará lo resuelto en auto de 20 de noviembre de 2020, en el sentido de precisar que las autoridades competentes para cumplir las órdenes consistentes en i) adoptar medidas preventivas para evitar inundaciones a través de la elaboración y ejecución de un plan de emergencia para contingencias ocasionadas por la obstrucción del Canal Mamonal; ii) realizar actividades de limpieza, recolección y disposición final de residuos sólidos en el precitado Canal; y iii) elaborar los estudios necesarios para determinar el tipo de residuos que podrían encontrarse obstruyendo el Canal Mamonal son competencia del Distrito de Cartagena, a través de la secretaría correspondiente; y del EPA de Cartagena, en calidad de autoridad ambiental en el perímetro urbano del Distrito.

132. Se ordenará a la DIMAR que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias y de los principios de coordinación y concurrencia, en especial de sus facultades policivas, derivadas del numeral 27 del artículo 5.º del Decreto Ley 2324 de 1984, proceda, en caso de que no lo haya hecho, a iniciar las actuaciones administrativas tendientes a determinar eventuales responsabilidades por contaminación, construcciones indebidas o no autorizadas en el área de su jurisdicción, en especial, la correspondiente al Canal Mamonal ubicado en el Distrito de Cartagena.

133. Asimismo, ordenará a la DIMAR y a la CARDIQUE que, en aplicación del principio de coordinación y concurrencia, y en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, presten el apoyo necesario a las entidades obligadas para el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas, con el objeto de proteger los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y de seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, aplicando el principio de prevención en materia ambiental.

Conclusiones de la Sala

134. La Sala considera que, en esta etapa del proceso y sin que ello implique prejuzgamiento, se encuentra probada la amenaza de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y de seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente con ocasión de la situación



planteada en relación con el Canal Mamonal, que puede generar un perjuicio irremediable, lo que justifica mantener la medida cautelar ordenada por el Tribunal.

135. No obstante, se considera necesario, por un lado, precisar que estas medidas se fundamentan en el principio de prevención y no en el de precaución como lo consideró el Tribunal; y, por el otro, que se debe establecer cuáles son las entidades obligadas a dar cumplimiento a las mismas, en atención a las competencias constitucionales, legales y reglamentarias.

136. En ese orden, la Sala modificará los ordinales segundo, tercero y cuarto del auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, en el sentido de precisar que las entidades obligadas al cumplimiento de las órdenes impartidas son el Distrito de Cartagena, a través de la secretaría correspondiente, y el EPA de Cartagena como autoridad ambiental dentro del perímetro urbano del Distrito y excluirá del cumplimiento a la DIMAR y a la CARDIQUE.

137. Asimismo, se ordenará, por un lado, a la DIMAR que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias y de los principios de coordinación y concurrencia, en especial de sus facultades policivas derivadas del numeral 27 del artículo 5.º del Decreto Ley 2324 de 1984 proceda, en caso de que no lo haya hecho, a iniciar las actuaciones administrativas tendientes a determinar eventuales responsabilidades por contaminación, construcciones indebidas o no autorizadas en el área de su jurisdicción, en especial, la correspondiente al Canal Mamonal ubicado en el Distrito de Cartagena.

138. Y, por el otro, a la DIMAR y a la CARDIQUE, en virtud del principio de colaboración y concurrencia, prestar el apoyo necesario, dentro de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, a las entidades obligadas para el cumplimiento de las órdenes cautelares.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,



III. RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR los ordinales segundo, tercero y cuarto del auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, los cuales quedarán así:

*“[...] **SEGUNDO: ORDENAR** al Distrito de Cartagena y al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena - EPA Cartagena que, como medida preventiva, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, y dentro de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, procedan a adoptar medidas de previsión de riesgo para inundaciones, adoptando un plan de emergencia para cualquier contingencia ocasionada por la obstrucción del canal.*

***TERCERO: ORDENAR** al Distrito de Cartagena, a través de la secretaría correspondiente, como medida preventiva, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia realice la actividad de limpieza, recolección y disposición final de residuos sólidos existentes en el canal que se encuentra ubicado en la dirección KM 56 No. 25-143 Vía Mamonal frente a la Empresa VIKINGO. Asimismo, ordenar al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena -EPA Cartagena que ejerza controles periódicos de la zona, encaminados a impedir que se realicen rellenos por parte de personas indeterminadas que pongan en riesgo a la comunidad.*

***CUARTO: ORDENAR** al Distrito de Cartagena, al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena -EPA Cartagena y al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos que, como amparo y garantía efectiva de los Derechos Colectivos, que dentro de los dos (02) meses siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a elaborar los estudios necesarios para determinar qué tipo de residuos podrían encontrarse obstruyendo el canal, su naturaleza, grado de peligrosidad, las medidas urgentes a tomar para mitigarlo [...]”.*

SEGUNDO: ORDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa - Dirección General Marítima que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias y de los principios de coordinación y concurrencia, en especial de sus facultades policivas derivadas del numeral 27 del artículo 5.º del Decreto Ley 2324 de 1984, proceda, en caso de que no lo haya hecho, a iniciar las actuaciones administrativas tendientes a determinar eventuales responsabilidades por contaminación, construcciones indebidas o no autorizadas en el área de su jurisdicción, en especial, la correspondiente al Canal Mamonal ubicado en el Distrito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



TERCERO: ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique y a la Nación – Ministerio de Defensa - Dirección General Marítima que, en aplicación de los principios de coordinación y concurrencia, y en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, presten el apoyo necesario a las entidades obligadas para el cumplimiento de las órdenes impartidas en los ordinales segundo, tercero y cuarto del auto de 20 de noviembre de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: CONFIRMAR en lo demás el auto de 20 de noviembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, se ordena devolver el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que el anterior auto fue leído, discutido y aprobado por la Sala en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la Sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.