Sentencia T-622/16

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL Y SU APLICACION PARA PROTEGER EL DERECHO A LA SALUD DE LAS PERSONAS-Caso de comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato y manifiestan afectaciones a la salud como consecuencia de las actividades mineras ilegales

Las actividades contaminantes producidas por la explotación minera ilegal pueden llegar a tener impactos directos sobre la salud de las personas y adicionalmente, otra clase de impactos indirectos sobre el bienestar humano, como la disminución de productos del bosque que afecta el balance alimentario y medicinal, y puede producir cambios en las prácticas tradicionales, usos y costumbres de las comunidades étnicas asociados a la biodiversidad.

DERECHOS DE LAS COMUNIDADES ETNICAS-Procedencia de la acción de tutela

DERECHOS DE LAS COMUNIDADES ETNICAS-Instrumentos internacionales

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Antecedentes históricos

FORMULA POLITICA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Alcance

JUSTICIA SOCIAL-Alcance/**PRINCIPIO DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA-**Alcance

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Consecuencia del Estado Social de Derecho

PRINCIPIO PLURALISTA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Caracterizado por la protección efectiva de las minorías

PRINCIPIO DE DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL DE LA NACION-Alcance

DIGNIDAD HUMANA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Contenido

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Implica obligaciones para el estado y la sociedad

PRINCIPIO DE PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL EN EL MARCO DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Sobre intereses

particulares siempre y cuando el interés particular no se encuentre amparado por un derecho fundamental

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Bienestar general/**ESTADO SOCIAL DE DERECHO-**Objetivo

RIQUEZA NATURAL Y CULTURAL-Protección

CONSTITUCION ECOLOGICA-Concepto

MEDIO AMBIENTE SANO-Objetivo de principio dentro de la actual estructura del Estado social de derecho

CONSTITUCION ECOLOGICA O VERDE-Protección

MEDIO AMBIENTE SANO Y BIODIVERSIDAD-Políticas de planificación para la protección

CONCEPCION ECOLOGICA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Filosofía ecocéntrica dogmática

DERECHOS BIOCULTURALES (BIOCULTURAL RIGHTS)-Concepto y alcance

Los denominados derechos bioculturales, en su definición más simple, hacen referencia a los derechos que tienen las comunidades étnicas a administrar y a ejercer tutela de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su forma de vida con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad. En efecto, estos derechos resultan del reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente.

BIOCULTURALIDAD Y BIODIVERSIDAD-Fundamentos jurídicos y jurisprudenciales para su protección

DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL-Línea jurisprudencial

PROTECCION ESPECIAL DE LOS RIOS, BOSQUES, FUENTES DE ALIMENTO, MEDIO AMBIENTE Y BIODIVERSIDAD

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA POTABLE-Evolución normativa y jurisprudencial

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA-Protección constitucional

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA-Obligaciones del Estado para garantizar disponibilidad, accesibilidad y calidad del servicio de agua

DERECHO FUNDAMENTAL A LA ALIMENTACION-Contenido y alcance

DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA-Instrumentos internacionales

PROTECCION DE LOS BOSQUES Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LAS COMUNIDADES ETNICAS

DERECHO A LA SUPERVIVENCIA FISICA, CULTURAL Y ESPIRITUAL DE LAS COMUNIDADES ETNICAS-Derechos territoriales y culturales

CONSTITUCION CULTURAL-Concepto

MINERIA TRADICIONAL EN COLOMBIA

MINERIA EN COLOMBIA-Desarrollo legal

ACTIVIDAD MINERA-Jurisprudencia constitucional

MINERIA-Actividad de alto riesgo

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL Y SU APLICACION PARA PROTEGER EL DERECHO A LA SALUD DE LAS PERSONAS-Afectación a comunidades étnicas del Chocó que habitan cuenta del río Atrato por actividad minera

MINERIA DE ORO EN CHOCO-Pasado y presente

CLASES DE MINERIA QUE SE DESARROLLAN EN EL CHOCO-Insumos y sustancias para su uso

MERCURIO COMO SUSTANCIA TOXICA CONTAMINANTE-Es empleado principalmente en actividades mineras para separar y extraer el oro de las rocas en las que se encuentra gracias a que se alea muy fácilmente con el oro y la plata

Su uso en minería consiste en agregar el mercurio al material donde se encuentra el oro, formando una amalgama que tras ser calentada facilita la separación de los diferentes minerales, dando como resultado la evaporación del mercurio durante el proceso.

PRINCIPIO DE PREVENCION-Concepto/**PRINCIPIO DE PREVENCION EN EL DERECHO AMBIENTAL-**Contenido

Este principio busca que las acciones de los Estados se dirijan 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.

PRINCIPIO DE PRECAUCION EN EL DERECHO AMBIENTAL-Contenido

El principio de precaución se erige como una herramienta jurídica de gran importancia, en tanto responde a la incertidumbre técnica y científica que muchas veces se cierne sobre las cuestiones ambientales, por la inconmensurabilidad de algunos factores contaminantes, por la falta de sistemas adecuados de medición o por el desvanecimiento del daño en el tiempo.

PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Jurisprudencia constitucional

MINERIA-Efectos sobre el agua, el medio ambiente y las poblaciones humanas

DERECHO A LA SALUD, A LA VIDA Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO DE COMUNIDADES ETNICAS-Vulneración por parte de autoridades estatales al no realizar acciones efectivas para detener el desarrollo de actividades mineras ilegales en la cuenca del río Atrato

MINERIA ILEGAL EN COLOMBIA-Consecuencias

DERECHO A LA SALUD, A LA VIDA, A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO DE COMUNIDADES ETNICAS-Vulneración por parte de autoridades estatales al no realizar acciones efectivas para detener el desarrollo de actividades mineras ilegales en la cuenca del río Atrato

EFECTOS INTER COMUNIS-Se adoptan para proteger derechos de todos los afectados por la misma situación de hecho o de derecho en condiciones de igualdad

DERECHO AL AGUA COMO FUENTE HIDRICA-Vulneración debido a la minería ilegal que se realiza en la cuenca del río Atrato y sus afluentes al tener como consecuencia su grave contaminación que

amenaza a una de las fuentes hídricas y de biodiversidad más importantes del mundo

DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE COMUNIDADES ETNICAS-Vulneración debido a las actividades de minería ilegal que contaminan y amenazan gravemente las fuentes hídricas y los bosques

DERECHO AL AGUA COMO FUENTE HIDRICA-Se reconoce al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas

DERECHO A LA SALUD, A LA VIDA, A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO DE COMUNIDADES ETNICAS-Orden con efectos inter comunis a organizaciones nacionales e internacionales en conjunto con las comunidades étnicas accionantes, diseñar y poner en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes

DERECHO A LA SALUD, A LA VIDA, A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO DE COMUNIDADES ETNICAS-Orden con efectos inter comunis a entidades en conjunto con las comunidades étnicas accionantes, implementar un plan de acción para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen en el Departamento de Chocó

Referencia: Expediente T-5.016.242

Acción de tutela interpuesta por el Centro de Estudios para la Justicia Social "Tierra Digna", en representación del Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca), el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), la Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato (Asocoba), el Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó (FISCH) y otros, contra la Presidencia de la República y otros[1].

[1] Ministerio de Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Educación, Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Instituto Nacional de Salud, Departamentos de Chocó y Antioquia, Corporación Autónoma

Magistrado Ponente:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Aquiles Arrieta Gómez (e), Alberto Rojas Ríos y Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Consejo de Estado -Sección Segunda, Subsección A-, y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Cuarta, Subsección B-, en la acción de tutela instaurada por el Centro de Estudios para la Justicia Social "Tierra Digna" en representación del Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca), el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), la Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato (Asocoba), el Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó (FISCH) y otros, contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.

I. ANTECEDENTES.

1. Contexto.

El departamento del Chocó, lugar donde se desarrollan los hechos de la presente acción de tutela, tiene una extensión de 46.530 km^2 lo que equivale al 4.07% del total de extensión de Colombia. En su organización territorial está conformado por 30 municipios distribuidos en 5 regiones: Atrato, San Juan, Pacífico Norte, Baudó (Pacífico Sur) y Darién[2]. Es un territorio donde confluyen múltiples grupos raciales, cuenta con una población cercana a los 500.000 habitantes de los cuales el 87% de la población es afrodescendiente, 10% indígena y 3% mestiza. En su composición, el 96% de la superficie continental está constituida por territorios colectivos de 600 comunidades negras agrupados en 70 consejos comunitarios mayores con 2.915.339 hectáreas tituladas y 120 resguardos

---

Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -Codechocó-, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá -Corpourabá-, Policía Nacional – Unidad contra la Minería Ilegal, Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder-, Registraduría Nacional del Estado Civil, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Municipios de Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto (Chocó), y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo (Antioquia).

[2] Censo General 2005: "Proyecciones Nacionales y departamentales de población 2005-2020". Departamento Nacional de Estadística, DANE, 2010.

indígenas de las etnias Embera-Dóbida, Embera-Katío, Embera-Chamí, Wounan y Tule, que corresponden a 24 de los 30 municipios del Chocó; el 4% restante está habitado por población campesina mestiza.

El Chocó se asienta en una de las regiones más biodiversas del planeta conocida como el *Chocó biogeográfico*[3], es uno de los territorios más ricos en diversidad natural, étnica y cultural de Colombia y alberga cuatro regiones de ecosistemas húmedos y tropicales, en donde el 90% del territorio es zona especial de conservación[4] y cuenta con varios parques nacionales como "Los Katíos", "Ensenada de Utría" y "Tatamá". Asimismo, posee un gran valle ubicado de sur a norte, a través del cual corren los ríos Atrato, San Juan y Baudó. La cuenca del río Atrato con 40.000 km^2 representa poco más del 60% del área del departamento y es considerada una de las de mayor rendimiento hídrico del mundo. El río San Juan (15.000 km^2) por su parte, corre en dirección norte-sur y desemboca en el Océano Pacífico: es uno de los ríos más ricos del mundo en recursos maderables y minerales. Por su parte, el río Baudó (5.400 km^2) corre paralelo al San Juan, entre este y el Litoral Pacífico.

El río Atrato es el más caudaloso de Colombia y también el tercero más navegable del país, después del río Magdalena y del río Cauca. El Atrato nace al occidente de la cordillera de los Andes, específicamente en el Cerro Plateado a 3.900 metros sobre el nivel del mar y desemboca en el golfo de Urabá, en el mar Caribe. Su extensión es de 750 kilómetros, de los cuales 500 son navegables. La parte más ancha del río tiene una longitud de 500 metros y en cuanto a la parte más profunda se estima cercana a los 40 metros. Recibe más de 15 ríos y 300 quebradas; entre los principales se cuentan: el Andágueda, Baté, Bojayá, Buchadó, Cabí, Cacarica, Capá, Domingodó, Napipí, Neguá, Muguindó, Murrí, Opogodó, Puné, Quito, Salaquí, Sucio, Tagachí y Truandó.

La cuenca del río Atrato se encuentra delimitada al este por la cordillera occidental y al oeste por las serranías del Baudó y del Darién, al sur se encuentra la divisoria de aguas con el río San Juan definida por el istmo de Istmina. Es rica en oro, maderas y se considera una de las regiones con mayor fertilidad para la agricultura. La cuenca hidrográfica del río Atrato la integran comunidades étnicas que habitan en los municipios de Acandí, Bajo Atrato, Riosucio, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen

---

[3] El *Chocó biogeográfico* es una región biogeográfica neotropical (húmeda) localizada desde la región del Darién al este de Panamá, a lo largo de la costa pacífica de Colombia y Ecuador, hasta la esquina noroccidental de Perú. El Chocó biogeográfico incluye además la región de Urabá, un tramo de litoral caribeño en el noroeste de Colombia y noreste de Panamá, y el valle medio del río Magdalena y sus afluentes Cauca-Nechí y San Jorge. El Chocó biogeográfico cubre 187.400 km^2. El terreno es un mosaico de planicies fluvio-marinas, llanuras aluviales, valles estrechos y empinados y escarpes montañosos, hasta una altitud de aproximadamente 4.000 msnm en Colombia y más de 5.000 msnm en Ecuador. Las planicies aluviales son jóvenes, desarrolladas y muy dinámicas: San Juan, Atrato, San Jorge, Cauca-Nechí y Magdalena. La alta pluviosidad, la condición tropical y su aislamiento (separación de la cuenca amazónica por la Cordillera de los Andes) han contribuido para hacer de la región del Chocó biogeográfico una de las más diversas del planeta: 9.000 especies de plantas vasculares, 200 de mamíferos, 600 de aves, 100 de reptiles 120 de anfibios. Hay un alto nivel de endemismo: aproximadamente el 25% de las especies de plantas y animales.

[4] Gran parte del departamento del Chocó ha sido declarado reserva forestal de carácter nacional por la Ley 2 de 1959.

del Darién (Curvaradó, Domingodó y Bocas), Bagadó, Carmen de Atrato, en Chocó; y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo, en Antioquia.

Las riberas del Atrato son el hogar de múltiples comunidades afrocolombianas e indígenas, entre ellas las demandantes, que las han habitado ancestralmente, en donde también existen comunidades mestizas descendientes de migrantes de diversas regiones del país. Entre las formas tradicionales de vida y sostenimiento propias de estas comunidades se destacan la minería artesanal, la agricultura, la caza y la pesca, con las que aseguraron por siglos un abastecimiento total de sus necesidades alimentarias.

Algunas de estas actividades -que permanecieron intactas hasta la década de los ochenta- eran principalmente: (i) la agricultura, realizada por medio del sembrado y labrado programado de plantaciones de diversos alimentos como maíz, arroz, chontaduro, cacao, cocotero, pacó, caimitos, guamas, caña de azúcar y plátano; y, (ii) la pesca, por medio de flechas, atarrayas y rústicas herramientas; (iii) la minería artesanal aplicando diversos métodos ancestrales de extracción de oro y platino.

Las comunidades han hecho de la cuenca del río Atrato no solo su territorio, sino el espacio para reproducir la vida y recrear la cultura; se encuentran asentadas -a lo largo del alto y medio Atrato- y están organizadas a través de los siguientes Consejos Comunitarios: (i) el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato -Cocomopoca- que está integrado por 3.200 familias afrodescendientes congregadas en 43 comunidades con 73.000 hectáreas tituladas como territorios colectivos[5]; (ii) el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato -Cocomacia- compuesto por 120 comunidades afrodescendientes con 695.245 hectáreas tituladas como territorios colectivos[6], así como la Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato -Asocoba- y el Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó -FISCH- (compuestos por 47 organizaciones), quienes han habitado en sus territorios ancestralmente y en los que han establecido sus formas tradicionales de vida a través de la agricultura, la caza, la pesca y la minería artesanal, actividades con las que garantizan su abastecimiento total de alimentos, que ahora -a juicio de los accionantes- se encuentra en peligro por el desarrollo intensivo de actividades mineras y de explotación forestal ilegales, en una región que ha sufrido los rigores de la guerra y del desplazamiento forzado en el marco de la intensificación del conflicto armado interno.

Adicionalmente, la exclusión social en Chocó tiene profundas raíces históricas debido a que tras la independencia no se construyeron instituciones político-administrativas incluyentes sino puramente extractivas, con muy pocos controles, lo que ha favorecido la corrupción desde tiempos coloniales.

---

[5] Según Resolución del INCODER Núm. 2425 de 2011.
[6] Según Resolución del INCORA, hoy Agencia Nacional de Tierras, Núm. 04566 de 1997.

En la actualidad, el departamento del Chocó presenta índices de población según los cuales, el 48.7% vive en condición de pobreza extrema. De acuerdo al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- que mide si las necesidades básicas de la población se hallan cubiertas de acuerdo a unos criterios mínimos en las diferentes regiones del país, se encuentra que para esta región es del 82.8%, el más alto del país, dentro del cual cerca del 79% de sus habitantes presenta al menos una NBI, por lo que tienen el indicador más bajo en calidad de vida del país con el 58% frente al promedio nacional que es del 79%[7].

2. Hechos motivo de la solicitud de amparo.

2.1. En este contexto, manifiesta la representante de las comunidades étnicas demandantes que la acción de tutela se interpone para detener el uso intensivo y a gran escala de diversos métodos de extracción minera y de explotación forestal ilegales, que incluyen maquinaria pesada -dragas y retroexcavadoras- y sustancias altamente tóxicas -como el mercurio- en el río Atrato (Chocó), sus cuencas, ciénagas, humedales y afluentes, que se han venido intensificando desde hace varios años y que están teniendo consecuencias nocivas e irreversibles en el medio ambiente, afectando con ello los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y el equilibrio natural de los territorios que habitan.

2.2. Refiere que la explotación minera mecanizada -que se viene desarrollando a gran escala de forma ilegal desde finales de la década de los noventa por diferentes actores- afecta principalmente la cuenca alta y media del río Atrato (e incluso su desembocadura en el golfo de Urabá), así como sus afluentes principales, en particular, el río Quito, el río Andágueda (territorio de Cocomopoca), el río Bebará y el río Bebaramá (territorio de Cocomacia); concretamente, a través del uso de maquinaria pesada como dragas de succión -también llamadas por los locales “dragones”-, elevadores hidráulicos y retroexcavadoras, que a su paso destruyen el cauce del río y realizan vertimientos indiscriminados de mercurio y otras sustancias e insumos requeridos para el desarrollo de estas actividades en el Atrato y sus afluentes, además de la dispersión de vapores que arroja el tratamiento del mencionado químico en los entables mineros.

2.3. Indica que los aprovechamientos mineros ilegales que se realizan en el río Atrato, sus afluentes y territorios contiguos, que para 2013 según datos de Codechocó -la autoridad ambiental regional- se estimaron en 200 entables mineros y aproximadamente 54 dragas en operación, se caracterizan por la extracción de metales preciosos, en especial oro y platino, para lo que se emplean distintas modalidades de explotación con maquinaria pesada.

La primera forma es la *minería aluvial* que supone la extracción directa de

[7] DANE. Censo General 2005.

metales del lecho de los ríos por medio de dragas de succión y aplicación de mercurio; la segunda forma es la *minería de veta a cielo abierto* por medio del uso de retroexcavadoras que levantan grandes capas de tierra, dando con ello apertura a perforaciones profundas en las que se utiliza también el mercurio para lograr la separación del mineral.

2.4. En igual sentido, afirma que entre los factores de contaminación asociados a las actividades de extracción minera ilegal en la cuenca del río Atrato, uno de los más graves es el vertimiento de mercurio, cianuro y otras sustancias químicas tóxicas relacionadas con la minería, lo que representa un alto riesgo para la vida y la salud de las comunidades toda vez que el agua del río es utilizada para el consumo directo, es la fuente principal para la agricultura, la pesca y para las actividades cotidianas de las comunidades. En consecuencia, considera que la contaminación del río Atrato está atentando contra la supervivencia de la población, los peces y el desarrollo de la agricultura que son elementos indispensables y esenciales de alimento en la región, que es el lugar en donde las comunidades han construido su territorio, su vida y recrean su cultura.

Resalta que la situación de crisis ambiental que se ha desencadenado como consecuencia de las actividades reseñadas tiene efectos dramáticos en la pérdida de vidas de población infantil indígena y afrodescendiente. Según varios informes de la Defensoría del Pueblo[8], en las comunidades indígenas de Quiparadó y Juinduur, las cuales se sitúan en la subregión del bajo Atrato (Riosucio), durante el año 2013 se constató la muerte de 3 menores de edad y la intoxicación de 64 más por ingerir agua contaminada. De igual forma, el pueblo indígena Embera-Katío, que se encuentra ubicado en la cuenca del río Andágueda -afluente del Atrato-, en el año 2014 reportó la muerte de 34 niños por razones similares.

Respecto de las comunidades afrocolombianas, afirma que como consecuencia de la contaminación producida por actividades de explotación minera y forestal ilegales se viene presentando una creciente proliferación de enfermedades como diarrea, dengue y malaria en las mismas de acuerdo a los informes reseñados de la Defensoría del Pueblo[9]. A la situación anteriormente descrita, añaden que la región no cuenta con un sistema de salud adecuado para atender estas enfermedades ni a los colectivos étnicos.

2.5. Adicionalmente, señala que la explotación forestal se caracteriza por la utilización de maquinaria pesada, de sustancias químicas para inmunizar la madera y por la construcción de canales artificiales para el acarreo de la misma, acciones que han puesto en peligro de extinción a las especies vivas de la zona -tanto vegetales como animales- y han cambiado el curso natural de los

---

[8] Escrito de tutela. Cuaderno Principal, folio 20 y ss. También véase: Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente: "*Minería de hecho en Colombia*" (2010); y "*Crítica situación de derechos humanos en Chocó por impacto de la minería ilegal y enfrentamientos entre grupos criminales*" (2014).
[9] Ídem.

ríos -afectando sus ciénagas y humedales-, lo que implica graves consecuencias para la subsistencia de las colectividades allí asentadas. De hecho, aduce que de los 18 brazos navegables que tiene el río Atrato, hoy en día solo es posible la navegabilidad en uno de ellos, a causa del taponamiento y sedimentación de las fuentes hídricas producido por la inadecuada disposición de las maderas y sus desechos.

2.6. Afirma que a pesar de los varios llamados de urgencia -incluido el de la Defensoría del Pueblo que en septiembre de 2014 declaró una emergencia humanitaria y ambiental en Chocó-, resulta altamente preocupante que las instituciones estatales competentes, entre ellas la Presidencia de la República y los Ministerios de Salud, Ambiente, Minas, Agricultura, Vivienda, Educación, Defensa, el Instituto Nacional de Salud y los departamentos de Chocó y Antioquia, entre otros, no hayan realizado acciones integrales para enfrentar y dar solución a esta grave situación que amenaza la calidad de las aguas del río Atrato, sus principales afluentes, la existencia de sus bosques y de su población.

2.7. En el mismo sentido, denuncia el completo abandono del Estado colombiano en materia de infraestructura básica en la región, que no cuenta con sistemas de acueducto, alcantarillado o disposición final de residuos. A este respecto, se indica que la falta de un sistema adecuado y eficiente de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico profundiza las consecuencias de las actividades de explotación descritas, ya que no se cuenta con rellenos sanitarios ni otros mecanismos de disposición final y tratamiento de basuras, las cuales en su mayoría se ubican a cielo abierto o son arrojadas al río Atrato y sus afluentes.

2.8. Reitera que desde hace varios años las colectividades y sus representantes han alertado sobre la urgencia de proteger y garantizar la vida digna de las comunidades étnicas -afrocolombianas e indígenas- que habitan a lo largo de la cuenca del Atrato, sin que haya habido acciones concretas por parte del Estado. Agrega que en la actualidad los problemas denunciados se han profundizado al punto de configurar una crisis sin precedentes, originada en la contaminación de las aguas por sustancias tóxicas, erosión, empalizadas que restringen la movilidad, acumulación de basuras, sedimentación intensiva, vertimiento de residuos sólidos y líquidos al río, deforestación, taponamiento de subcuentas y brazos de navegación, y pérdida de especies; todo esto, en medio de un escenario histórico de conflicto armado.

Puntualiza que las múltiples afectaciones ambientales, sociales y en salud que vienen produciendo la explotación minera y forestal ilegal que se realiza en el río Atrato, ha motivado la creación de algunos espacios de concertación institucional como la denominada “Mesa Minera Interinstitucional”, que no han funcionado en la medida en que no están abordando las políticas estructurales que requiere el departamento del Chocó para superar esta crisis socio-ambiental ocasionada por la minería, ni las medidas que se necesitan para

alcanzar la protección de los derechos de las comunidades, entre ellas las accionantes.

2.9. También destaca que se han presentado varias acciones populares, algunas de las cuales se encuentran en curso desde hace varios años y otras han sido falladas a favor de las comunidades étnicas, sin que con ello se haya logrado articular la acción estatal para salvaguardar a las poblaciones y emprender la recuperación de los ríos. Por último, señala que dichas reclamaciones judiciales no han sido efectivas: con el paso del tiempo esta grave problemática que enfrentan las comunidades se ha incrementado de forma exponencial, lo que ha llevado a una vulneración masiva y sistemática de sus derechos.

2.10. En síntesis, solicita al juez constitucional que se tutelen los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas accionantes, y en consecuencia, se emitan una serie de órdenes y medidas que permitan articular soluciones estructurales ante la grave crisis en materia de salud, socio-ambiental, ecológica y humanitaria que se vive en la cuenca del río Atrato, sus afluentes y territorios aledaños.

3. Trámite de instancia y argumentos de las entidades demandadas.

3.1. La tutela fue presentada por los demandantes el veintisiete (27) de enero de 2015 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Este, mediante auto del mismo día avocó conocimiento de la acción y ordenó notificar a las entidades demandadas para que pudieran ejercer su derecho de defensa. Como resultado de dicho trámite se obtuvieron las respuestas que se reseñan a continuación:

3.2. En su escrito de contestación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicita denegar el amparo reclamado por los actores. Manifiesta que carece de legitimación en la causa por pasiva, porque de conformidad con el Decreto 3570 de 2011[10] no tiene a su cargo las funciones de expedir las licencias ambientales ni tampoco puede ejercer ningún tipo de control en relación con los hechos que sustentan la acción de tutela.

Adicionalmente, que corresponde al Ministerio dirigir el SINA -Sistema Nacional Ambiental- cuyo objeto es asegurar la adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos ambientales, pero que la competencia concreta para tomar acciones respecto de los hechos denunciados recae en otras entidades como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-Viceministerio de Agua y Saneamiento básico, en materia de servicios públicos domiciliarios; la Agencia Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, en materia de licencias para actividades mineras; las Corporaciones Autónomas Regionales

[10] "*Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*"

con jurisdicción en la zona, en materia de aprovechamiento forestal; y finalmente, en las autoridades territoriales que ejercen facultades de policía.

3.3. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, manifiesta que el artículo 365 de la Constitución y la Ley 142 de 1994[11] realizaron una precisa distribución de competencias en materia de servicios públicos domiciliarios entre la nación, los departamentos y los municipios. Que en esa medida, al gobierno nacional solo le corresponde -en forma general- brindar apoyo financiero, técnico y administrativo a las entidades prestadoras de servicios públicos; por su parte a los departamentos les competen las funciones de apoyo y coordinación, y al nivel municipal la formulación y ejecución de proyectos, toda vez que de acuerdo a la Ley de servicios públicos (artículo 5º), son estos últimos los responsables de asegurar la prestación efectiva de estos últimos a sus habitantes, funciones que no están a cargo del Ministerio de Vivienda.

En conclusión, solicita: (i) se niegue la acción de tutela al configurarse en el presente caso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que el Ministerio de Vivienda no es competente para conocer de las pretensiones formuladas por los accionantes y no se ha vulnerado ni amenazado derecho fundamental alguno; y (ii) se declare la improcedencia de la acción por existir otros medios de defensa judicial.

3.4. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicita se le desvincule del trámite de la presente tutela, y en subsidio se declare improcedente el amparo, por existir falta de legitimación en la causa por pasiva. Indica que con fundamento en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998[12] y en el Decreto 1985 de 2013[13] al Ministerio de Agricultura como cabeza del sector agropecuario le corresponde cumplir funciones de dirección, coordinación y evaluación de políticas agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural.

Igualmente señala que aunque efectivamente al Ministerio le compete trazar políticas públicas en materia de seguridad alimentaria, la ejecución de estas corresponde a otras entidades gubernamentales adscritas a esta cartera ministerial como son el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, y al Departamento de la Prosperidad Social -DPS- adscrito a la Presidencia de la República, cuya participación en la implementación de tales políticas es integral, por lo que al no existir nexo de causalidad entre los hechos relatados por la parte accionante y las acciones u omisiones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la presunta responsabilidad que se pretende endilgar no tiene ninguna justificación jurídica o material.

---

[11] "*Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.*"
[12] "*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*"
[13] "*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.*"

3.5. El Ministerio de Minas y Energía estima que la acción de tutela no es procedente en el presente caso por existir otros medios de defensa judicial. En primer lugar, afirma que el Centro de Estudios "Tierra Digna" instauró proceso de restitución de tierras ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en restitución de tierras de Quibdó, en el que solicitó como medida cautelar la suspensión del estudio y trámite de varias solicitudes y títulos mineros, petición que le fue denegada mediante auto del 1º de julio de 2014.

En cuanto a la suspensión de los contratos de concesión minera, advierte que el Título II del Capítulo V del Código de Minas establece los eventos en que puede suspenderse la concesión minera y agrega que de conformidad con lo señalado en el Decreto 4134 de 2011[14], la autoridad minera del país es la Agencia Nacional de Minería -ANM- y no el Ministerio de Minas y Energía, por lo que debe ser ante la agencia que se debe acudir para decidir sobre la suspensión de la concesión minera.

Finalmente, sostiene que dentro del marco de ejecución de la política de formalización y cumplimiento de los acuerdos del paro minero del Chocó realizado en 2013, está adelantando continuamente mesas de trabajo con la población a través de la Dirección de Formalización Minera. Afirma que estas labores han dado buenos resultados en el período 2013-2014, con lo que queda demostrado que el Ministerio ha sido garante al formular políticas serias de minería sostenible para todas las comunidades.

3.6. El Ministerio de Salud y Protección Social solicita se declare improcedente el amparo. Señala que en ejercicio de sus funciones de seguimiento y evaluación del cumplimiento de políticas públicas en materia de calidad del agua para consumo humano, ha definido mediante el Plan Decenal de Salud Pública -Salud Ambiental- una serie de metas a 2021 para enfrentar la problemática de agua potable, enfermedades y protección del medio ambiente dentro de los componentes "Hábitat Saludable" y de "Situaciones de Salud relacionadas con factores ambientales".

Asimismo, aduce que para el departamento del Chocó existe un modelo de salud que se fundamenta en estrategias de atención primaria e intercultural basadas en el intercambio de saberes entre medicina occidental y medicina tradicional que devuelva la confianza en las EPS. De igual forma, añade que se ha construido un modelo de prestación de servicios cimentado en el fortalecimiento de estructura física y dotación de puestos de control.

Finalmente, indica que la acción de tutela es de carácter residual y subsidiario, y en esa medida solo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio

---

[14] "*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica.*"

irremediable, el cual debe acreditarse en el proceso. Concluye que por estas razones la tutela es improcedente.

3.7. El alcalde de Carmen de Atrato solicita no dar trámite a la acción de tutela. En su escrito de contestación de la demanda destaca los factores históricos, culturales y económicos que caracterizan al municipio, para luego señalar que su ciudad es pionera en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

De igual forma, afirma que dentro de la jurisdicción de El Carmen de Atrato no existen entables mineros ilegales que afecten el medio ambiente con vertimiento de mercurio, cianuro u otras sustancias tóxicas y que solo se desarrolla minería de barequeo (tradicional) por parte de comunidades indígenas. Asimismo advierte que tampoco se efectúa extracción de maderas de forma indiscriminada dado que la mayoría de las explotaciones madereras se realizan para uso doméstico y aquellas con destino a otros usos, están reguladas por Codechocó.

En consecuencia, considera que de darse trámite a las pretensiones de los demandantes se podría ver afectada la continuidad en el excelente servicio administrativo que se presta a los habitantes del municipio, toda vez que ni la minería ilegal ni la explotación forestal son asuntos que ocurran dentro de su localidad y que contaminen el río Atrato, situaciones que sí se presentan de manera ostensible en otras regiones del departamento de Chocó.

3.8. El Defensor Delegado para asuntos Constitucionales y Legales interviene dentro de este proceso en cumplimiento de sus funciones constitucionales para coadyuvar las pretensiones de la demanda. Añade que como responsable de impulsar la defensa de los derechos humanos en Colombia ha realizado un trabajo de seguimiento permanente en diferentes zonas del país, entre ellas, en el departamento del Chocó en donde se han venido evidenciado graves situaciones de amenaza y vulneración de los derechos fundamentales en las comunidades de la región.

Afirma que en las misiones de observación adelantadas por la entidad en la zona donde se asientan las comunidades accionantes, se evidencia cómo las actividades de minería aurífera generan graves conflictos socio-ambientales, ya que se está destruyendo la selva debido a la tala indiscriminada, cambiando el cauce de los ríos y afectando las fuentes hídricas con el vertimiento de grasas, aceites y metales pesados como el mercurio, amenazando así la conservación del patrimonio natural del Chocó, el cual es catalogado como una de las zonas más ricas en diversidad biológica del mundo, en donde el 90% del territorio es zona especial de conservación. Añade que con el fin de impulsar la efectiva protección de los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo ha venido manifestando su preocupación por la crisis humanitaria que padecen los habitantes del Chocó y sus múltiples consecuencias de orden social, económico

y ambiental, las cuales fueron referenciadas en la Resolución Defensorial Núm. 64 "*Crisis Humanitaria en Chocó*" de 29 de septiembre de 2014.

Precisa que esta acción de tutela fue presentada en nombre de varios consejos comunitarios y organizaciones afrodescendientes e indígenas que habitan en la cuenca y en la ribera del río Atrato, que de acuerdo con el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, tienen plena legitimación por activa como comunidad étnica y como sujetos de especial protección constitucional cuyos derechos pueden ser amparados mediante la presente acción. En efecto, señala que en el caso *sub examine* no existe otro recurso o medio de defensa judicial efectivo para la protección de los derechos fundamentales de las comunidades cuyo amparo se solicita a través de la acción de tutela. Agrega que la acción popular no resulta un recurso judicial efectivo en este caso porque: (i) lo que se busca proteger son los derechos fundamentales de las comunidades y no solamente derechos colectivos; y, (ii) se trata de un problema estructural que la acción popular no puede amparar puesto que este caso requiere la toma de medidas complejas y de articulación interinstitucional que superan el alcance de la acción en mención.

Por último la Defensoría del Pueblo considera prioritario que se adopten las medidas necesarias para que cese la vulneración de derechos fundamentales de las comunidades accionantes al goce de un medio ambiente sano, al equilibro ecológico, al agua, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la salud, entre otros derechos que están siendo vulnerados en los municipios a los que hace referencia la presente acción.

3.9. El Ministerio de Educación Nacional y los municipios de Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Murindó, Quibdó, Vigía del Fuerte, Turbo, Riosucio, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó y Yuto guardaron silencio.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

1. Sentencia de primera instancia.

Mediante sentencia de once (11) de febrero de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Cuarta, Subsección B- resolvió no dar trámite a la acción de tutela. Constató que esta resultaba improcedente porque lo que se pretendía con ella era la protección de derechos colectivos y no fundamentales. Por lo anterior, añadió que los actores debían acudir a la acción popular y no a la de tutela en procura de la defensa de sus intereses.

En el mismo sentido, agregó que a pesar de lo argumentado por los demandantes, después de examinar el expediente no se observaron reunidos los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional en el sentido de demostrar que las acciones populares no son el mecanismo idóneo en el caso concreto para la protección efectiva de los derechos presuntamente vulnerados.

En conclusión, consideró que los accionantes, antes de interponer una acción de tutela, han debido hacer uso del incidente de desacato contenido en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998 para enfrentar la falta de cumplimiento de las sentencias que en sede de acción popular se han fallado a su favor.

2. Impugnación.

El Centro de Estudios para la Justicia Social "Tierra Digna" presentó impugnación contra el fallo de primera instancia exponiendo tres argumentos: (i) desconocimiento de la vulneración y amenaza a los derechos fundamentales de las comunidades accionantes; (ii) irregularidades en el trámite judicial de la acción de tutela y (iii) la activación de otras acciones judiciales que no han resultado efectivas.

Los demandantes consideraron que los aspectos antes señalados son fundamentales en el estudio del caso y que no fueron tenidos en cuenta por el juez de instancia quien, en términos generales, se decantó por la improcedencia de la acción al estimar que "*por medio de la acción impetrada por las comunidades afrodescendientes e indígenas asentadas en la cuenca del río Atrato, se persigue la protección y salvaguardia de derechos colectivos*", en particular del medio ambiente en conexión con el derecho a la alimentación y por tanto, concluyó erróneamente que el mecanismo judicial idóneo para atender el problema jurídico que se plantea es la acción popular.

3. Sentencia de segunda instancia.

El Consejo de Estado -Sección Segunda, Subsección A-, en providencia del veintiuno (21) de abril de 2015 confirmó el fallo impugnado. La sección concluyó que no existe vulneración de los derechos colectivos alegados por el Centro de Estudios para la Justicia Social "Tierra Digna", por cuanto los demandantes: (i) no lograron demostrar el perjuicio irremediable ni la ineficacia de las acciones populares para la protección de los derechos que estiman vulnerados; (ii) tienen la oportunidad de presentar el incidente de desacato ante el juez popular, quien conserva la competencia para ejecutar las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia en la medida en que no se puede pretender a través de la acción de tutela sustituir los medios ordinarios de acceso a la administración de justicia.

En consecuencia, confirmó la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por los accionantes.

III. ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN.

1.- Esta Sala de revisión, mediante auto del catorce (14) de octubre de 2015, el Magistrado Sustanciador decidió vincular y solicitar información relacionada con el caso *sub examine* a varias entidades del orden nacional y departamental

por considerar que aunque no fueron demandadas en la presente acción de tutela, dado el alcance y la gravedad de la situación denunciada, podrían verse involucradas con lo que finalmente se decida en este proceso.

En respuesta se recibieron **26 contestaciones**, que por su extensión se referirán en el pie de página adjunto[15].

2.- Posteriormente, mediante auto del trece (13) de noviembre de 2015, la Sala Sexta de revisión invitó a varias universidades, ONG y organizaciones internacionales a que conceptuaran sobre algunos temas de interés para la Corte en el presente caso y además, ordenó la realización de una inspección judicial en Quibdó y algunos sectores de la cuenca del río Atrato en el departamento de Chocó los días 28 y 29 de enero de 2016. Por último, decretó la suspensión de términos para fallar el asunto *sub examine*.

En respuesta se recibieron **17 intervenciones**, que por su extensión se referirán en el pie de página adjunto[16]. Adicionalmente, se realizó inspección judicial en

---

[15] 1.- Contestación del Ministerio de Interior (fl. 72-79. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 2.- Contestación del Departamento Nacional de Planeación (fl. 80-103. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 3.- Contestación de la Agencia Nacional de Minería (fl. 104-179. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 4.- Contestación del Instituto Nacional de Salud (fl. 180-207. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 5.- Contestación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (fl. 208-223. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 6.- Contestación de la Corporación para el desarrollo sostenible del Urabá – CORPOURABÁ (fl. 224-230. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 7.- Contestación de la Registraduría Nacional del Estado Civil (fl. 231-254. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 8.- Contestación de la Contraloría General de la República (fl. 255-285. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 9.- Contestación de la Procuraduría General de la República (fl. 286-288. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 10.- Contestación del Ministerio de Minas y Energía (fl. 289-348. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 11.- Contestación del Ministerio de Educación (fl. 349-359. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 12.- Contestación de la Gobernación de Antioquia (fl. 360-388. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 13.- Contestación del Ministerio de Defensa (fl. 389-400. Cuaderno de pruebas Núm. 1); 14.- Contestación de la Defensoría del Pueblo (fl. 423-500. Cuaderno de pruebas Núm. 2); 15.- Contestación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (fl. 501-521. Cuaderno de pruebas Núm. 2); 16.- Contestación del Ministerio del interior (fl. 522-527. Cuaderno de pruebas Núm. 2); 17.- Contestación de la Presidencia de la República (fl. 528-531. Cuaderno de pruebas Núm. 2); 18.- Contestación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (fl. 1007-1012. Cuaderno de pruebas Núm. 2); 19.- Contestación de la Policía Nacional (fl. 1014-1162. Cuaderno de pruebas Núm. 3); 20.- Contestación del Departamento para la Prosperidad Social (fl. 1264-1265. Cuaderno de pruebas Núm. 3); 21.- Contestación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (fl. 1266-1278. Cuaderno de pruebas Núm. 3); 22.- Contestación de Instituto Geográfico Agustín Codazzi (fl. 1547-1551. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 23.- Contestación del Municipio de Medio Atrato (fl. 1706-1714. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 24.- Contestación de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (fl. 1890-1987. Cuaderno de pruebas Núm. 5); 25.- Contestación del Ministerio de Salud y Protección Social (fl. 2008-2026. Cuaderno de pruebas Núm. 5) y 26.- Contestación del Ministerio de Minas y Energías. (fl. 2027-2037. Cuaderno Núm. 5).

[16] 1.- Intervención de la Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Ciencias Naturales (fl. 1465-1468. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 2.- Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI (fl. 1469-1493. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 3.- Intervención del Instituto Humboldt (1494-1502. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 4.- Intervención de la Universidad de los Andes - Departamento de Antropología (fl. 1503-1535. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 5.- Intervención del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (fl. 1552-1580. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 6.- Intervención de la organización FIAN Internacional (fl. 1581-1602. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 7.- Intervención Universidad de Antioquia - Facultad de Antropología (fl. 1603-1612. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 8.- Intervención de la Universidad del Rosario - Facultad de Ciencias Naturales (fl. 1613-1619. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 9.- Intervención de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (fl. 1620-1642. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 10.- Intervención de la Asociación Colombia de Minería (fl. 1643-1685. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 11.- Intervención de la Universidad Tecnológica del Chocó (fl. 1755-1790. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 12.- Intervención de la Universidad de Antioquia - Instituto de Biología (fl. 1791-1825. Cuaderno de pruebas Núm. 4); 13.- Intervención del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (fl. 1827-1870. Cuaderno de pruebas Núm. 5); 14.- Intervención de la Universidad Nacional - Facultad de Antropología (fl. 2037-2049. Cuaderno de pruebas Núm. 5); 15.- Intervención de la Fundación Activos Culturales Afro. (fl. 2560-2566. Cuaderno de

la ciudad de Quibdó (Chocó), los días 28 y 29 de enero de 2016. De esta diligencia da cuenta el **Acta Final de la Inspección Judicial** que obra a folios 2095-2193 en el Cuaderno de pruebas Núm. 5.

3.- Finalmente, mediante auto del veintinueve (29) de abril de 2016, como consecuencia de lo constatado en la inspección judicial, la Sala decidió realizar una nueva vinculación de tres entidades estatales y solicitar información relacionada con el caso objeto de estudio al Ministerio de Hacienda, a la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero -UAIF- y a la Fiscalía General de la Nación[17]. Adicionalmente, en este auto se extendió la suspensión de términos que había sido decretada anteriormente.

El recuento completo de las referidas actuaciones, incluyendo contestaciones, conceptos, intervenciones así como el Acta Final de la Inspección Judicial constituyen el **Anexo** de la sentencia y allí pueden ser consultadas. Con todo, la Sala se referirá a las pruebas relevantes que obran en los expedientes en el capítulo de esta sentencia en el que efectúa el análisis del caso concreto.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para dictar sentencia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento de los problemas jurídicos.

Con fundamento en los antecedentes descritos, y teniendo en cuenta las pretensiones de las comunidades demandantes en la presente acción de tutela[18], la Sala estima que el caso *sub examine* plantea varias cuestiones jurídicas constitucionales complejas relacionadas con explotación minera ilegal, que pueden llegar a tener algunas repercusiones sobre el contenido, alcance y limitaciones de la política minero-energética estatal colombiana.

En este orden de ideas, la Sala considera que el problema jurídico a resolver en esta oportunidad consiste en determinar si debido a la realización de actividades de minería ilegal en la cuenca del río Atrato (Chocó), sus afluentes

---

pruebas Núm. 6); 16.- Intervención "*Amicus Curiae*" de la Defensoría del Pueblo. (fl. 2477-2497. Cuaderno de pruebas núm. 6); 17.- Intervención del Centro de Estudios para la Justicia Social - Dejusticia. (fl. 2568-2592. Cuaderno de pruebas Núm. 6).

[17] 1.- Contestación del Ministerio de Hacienda (fl. 2499-2524). Cuaderno de pruebas Núm. 6); 2.- Contestación de la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF (fl. 2526-2557. Cuaderno de pruebas Núm. 6); 3.- Contestación de la Fiscalía General de la Nación. (fl. 2603-2697. Cuaderno de pruebas núm. 6).

[18] Las comunidades demandantes interpusieron el presente recurso de amparo para detener el uso intensivo y a gran escala de peligrosos métodos de extracción minera y de explotación forestal, que incluyen maquinaria pesada -dragas y retroexcavadoras- y sustancias altamente tóxicas -como el mercurio y el cianuro- en el río Atrato (Chocó), sus cuencas, ciénagas, humedales y afluentes, que se viene presentando desde hace varios años y que están teniendo consecuencias nocivas e irreversibles en el medio ambiente, afectando con ello los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y el equilibrio natural de los territorios que habitan.

y territorios aledaños, y a la omisión de las autoridades estatales demandadas (encargadas de hacer frente a esta situación, tanto del nivel local como del nacional), se presenta una vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas accionantes.

Para efecto de resolver, la Sala abordará como cuestión previa el análisis de la procedibilidad de la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de comunidades étnicas. Luego, realizará el estudio de: *(i)* la fórmula de Estado social de derecho en relación con (a.-) la relevancia constitucional de la protección de los ríos, los bosques, las fuentes de alimento, el medio ambiente y la biodiversidad, (b.-) el derecho a la supervivencia física, cultural y espiritual de las comunidades étnicas, en tanto garantía de los modos de vida tradicionales; *(ii)* la minería y sus efectos sobre el agua, el medio ambiente y las comunidades étnicas en relación con el principio de precaución. Por último, *(iii)* efectuará el análisis del caso concreto.

3. La acción de tutela y la procedibilidad de la misma para proteger los derechos fundamentales de comunidades étnicas. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. ***Requisito de Inmediatez.*** La acción de tutela está diseñada para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales, por lo que en principio quien acuda a este mecanismo debe hacerlo dentro de un término justo y razonable[19]. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que este no es un parámetro absoluto, sino que debe verificarse el ejercicio oportuno del instrumento en cada situación particular.

Para establecer la razonabilidad del tiempo transcurrido entre el desconocimiento de la atribución fundamental y el reclamo ante el juez constitucional, la jurisprudencia ha establecido un conjunto de pasos o espacios de justificación. Al respecto, la sentencia **T-743 de 2008** precisó que debe determinarse: (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado[20]; (iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición[21].

A partir del desarrollo de las nociones mencionadas el juez de tutela puede hallar la proporcionalidad entre el medio judicial utilizado por el demandante y el fin perseguido, para de esta manera determinar la procedencia de la acción de tutela como mecanismo idóneo para la protección del derecho fundamental reclamado.

---

[19] Corte Constitucional, sentencia T-016 de 2006.
[20] Corte Constitucional, sentencia SU-961 de 1999.
[21] Corte Constitucional, sentencias T-814 de 2004 y T-243 de 2008.

Adicionalmente, la jurisprudencia también ha señalado que puede resultar admisible que transcurra un espacio de tiempo considerable entre el hecho que generó la vulneración y la presentación de la acción de tutela siempre que se presenten dos circunstancias[22]: (i) cuando se demuestra que la afectación es permanente en el tiempo y (ii) cuando se pueda establecer que "*la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros*"[23].

En conclusión, el límite para interponer la solicitud de protección no es el transcurso de un periodo determinado, sino que la afectación de derechos fundamentales que se pretende remediar sea actual[24].

Respecto a lo anterior, la Sala debe señalar que de acuerdo a lo afirmado por los accionantes, en el presente asunto se está ante una afectación que viene produciéndose desde hace varios años y frente a lo cual tanto la Procuraduría regional como las comunidades han interpuesto varias acciones tanto administrativas como constitucionales (tres populares, seis de cumplimiento) con el objeto de lograr una solución a la problemática generada por el desarrollo a gran escala de actividades de minería ilegal sin que esta se haya dado, y que -a su juicio- aún continúa dándose como resultado de la omisión en el cumplimiento de sus funciones por parte de las entidades demandadas. En este sentido y debido a que la acción fue interpuesta el 27 enero de 2015, ante el agravamiento de la situación denunciada por las comunidades étnicas, se considera que la pretensión es actual y que persiste en el tiempo.

En consecuencia, esta Corporación concluye que en el asunto *sub examine* se cumple con el requisito de inmediatez.

3.2. ***Legitimación por activa.*** Esta corporación ha insistido en que la procedibilidad de las tutelas promovidas por minorías étnicas y, en general, por grupos y sujetos en situación de vulnerabilidad debe examinarse con criterios ponderados. Tal flexibilización tiene su justificación en la necesidad de derribar los obstáculos y las limitaciones que han impedido que estas poblaciones accedan a los mecanismos judiciales que el legislador diseñó para la protección de sus derechos en las mismas condiciones en que pueden hacerlo otros sectores de la población[25].

En aras de compensar esas dificultades y de hacer efectivo el deber de especial protección que las autoridades y, en especial, los jueces de tutela, tienen frente a los grupos y sujetos de especial protección constitucional, la Corte ha admitido,

---

[22] Corte Constitucional, sentencia T-172 de 2013.
[23] Corte Constitucional, sentencia T-158 de 2006.
[24] Corte Constitucional, sentencias T-883 de 2009 y T-055 de 2008.
[25] Corte Constitucional, sentencias T-652 de 1998, T-955 de 2003, T-025 de 2004, T-576 de 2014 y T-766 de 2015.

por ejemplo, que las tutelas que buscan el amparo de los derechos fundamentales de una comunidad étnica sean instauradas por cualquiera de sus integrantes, o incluso, por las organizaciones que agrupan a los miembros de la comunidad de que se trate.

Esa posibilidad, que, se insiste, busca facilitar el acceso a la justicia de poblaciones tradicionalmente alejadas del aparato judicial por razones de aislamiento geográfico, postración económica o por su diversidad cultural, tiene plena justificación en el marco de un Estado comprensivo de la diversidad étnica y de las especificidades que caracterizan a aquellos grupos que se identifican como culturalmente distintos de la sociedad dominante.

Con este propósito, la Corte Constitucional ha flexibilizado las condiciones de procedibilidad de las tutelas promovidas para salvaguardar derechos fundamentales de las colectividades étnicamente diferenciadas, hecho que responde también a la necesidad de asegurar que las autoridades cumplan con sus compromisos frente a la protección de las poblaciones indígenas y tribales. Recuérdese, al respecto, que el Convenio 169 de la OIT, incorporado al ordenamiento interno por la Ley 21 de 1991, compromete a sus Estados parte a proteger a los pueblos interesados contra la violación de sus derechos y a asegurar que puedan iniciar procedimientos legales, *"personalmente o por conducto de sus organismos representativos",* para asegurar que tales derechos sean respetados.

En igual sentido la sentencia **T-955 de 2003**, interpretó de forma amplia el Convenio 169 de la OIT **extendiendo sus interpretación a las comunidades negras**, consolidando con ello un enfoque biocultural al reconocer los vínculos de los modos de vida de los pueblos indígenas, tribales y las comunidades étnicas con los territorios y la utilización, conservación y administración de sus recursos naturales. Al respecto, señaló que "*del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural depende la subsistencia de los pueblos indígenas y tribales, y que son éstos quienes pueden conservar y proyectar en los diferentes ámbitos el carácter pluriétnico y multicultural de la nación colombiana, sustrato del Estado social de derecho acogido en la Carta. **Este carácter, reconocido alude a los pueblos indígenas y tribales, entre éstos a las comunidades negras***." (Negrilla fuera de texto original)

Adicionalmente, en relación con la *legitimación por activa* de los miembros de comunidades étnicas o de sus representantes para presentar la acción de tutela, la Corporación ha reconocido "*no solo el estatus de sujetos colectivos de derechos fundamentales a las comunidades étnicas, sino que adicionalmente ha establecido que tanto los dirigentes como los miembros individuales de estas comunidades se encuentran legitimados para presentar la acción de tutela con el fin de perseguir la protección de los derechos de la comunidad,*

así como también "las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, tribales y la Defensoría del Pueblo"[26].

En todo caso, para la Sala es claro que el Centro de Estudios para la Justicia Social "Tierra Digna" al acreditar plenamente que las comunidades étnicas accionantes le han conferido el poder de representarlas legalmente en este proceso, se entiende que está legitimada para promover la presente acción de tutela en nombre y representación del Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca), el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), la Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato (Asocoba), el Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó (FISCH) y otros[27].

3.3. ***Cumplimiento del requisito de subsidiariedad.*** Ahora bien, en virtud del principio de subsidiariedad como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, esta Corporación ha sostenido que en los casos en que existan medios judiciales ordinarios de protección al alcance del actor, el amparo será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere del amparo constitucional como mecanismo transitorio, puesto que, de lo contrario, se configuraría un perjuicio irremediable; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es un sujeto de especial protección constitucional[28].

Sobre el particular es preciso recordar que los accionantes, al ser comunidades étnicas, campesinas y sujetos de especial protección constitucional, obran con el objeto de que se amparen sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio.

Ahora bien, el argumento de los jueces de instancia según el cual la tutela no es procedente porque busca proteger derechos colectivos no fundamentales, y que adicionalmente son susceptibles de protección a través de otro medio de defensa judicial, no es de recibo en el presente caso por dos razones principales. En primer lugar, es cierto que los demandantes aducen graves afectaciones al medio ambiente en el que viven, y el derecho al medio ambiente sano es un derecho colectivo. Sin embargo, en el presente caso la vulneración del derecho a gozar de un medio ambiente sano tiene repercusiones sobre otros derechos y principios constitucionales que, tanto el texto de la Constitución como la jurisprudencia de la Corte, reconocen como fundamentales. Tales son los derechos a la salud, tanto de los niños como de los mayores, y el principio de dignidad humana, reconocido como un principio fundamental en el artículo 1º de la Constitución. Es así como el artículo 44 de

---

[26] Corte Constitucional, sentencia T-049 de 2013.
[27] Cuaderno principal, folios 1-500 y ss.
[28] Corte Constitucional, sentencia T-177 de 2011.

la Constitución Política reconoce el carácter fundamental del derecho a la salud y a la integridad física de los niños, mientras que a partir de las Sentencias **T-060 de 2007**, **T-148 de 2007** y **T-760 de 2008** se reconoció el carácter fundamental del derecho a la salud.

En segundo lugar, debe recordarse que los demandantes son comunidades negras, debidamente reconocidas -como ya se reseñó en el acápite relativo a los hechos de la demanda-, que vienen ocupando históricamente territorios que les han sido reconocidos y titulados colectivamente de acuerdo con sus prácticas usos y costumbres tradicionales, conforme lo establece el artículo 1º de la Ley 70 de 1993. En esa medida, la protección del medio ambiente sano del que son titulares estas comunidades está estrechamente ligada con la protección del territorio, ya que el medio ambiente sano va más allá de la simple diversidad biológica: es una condición necesaria para el goce efectivo del derecho al territorio. En este sentido, se entiende que contar con un medio ambiente sano es una condición necesaria para garantizar otros derechos fundamentales de las comunidades étnicas, como son: la identidad colectiva y la integridad cultural.

Cuando las condiciones de deterioro ambiental del territorio no permiten a los miembros de una comunidad étnica contar con bienes individuales básicos como la salud y la integridad personal, estos se ven forzados a desplazarse a otras partes del país donde dichos derechos sí estén garantizados, o al menos no amenazados de forma directa. Por otra parte, este fenómeno del desplazamiento no sólo afecta las vidas de los individuos que parten de su tierra, también destruye el tejido social que mantiene unidas a las comunidades, aquel que permite mantener las tradiciones culturales y los diferentes modos de vida que son, en últimas, los que mantienen la vigencia del carácter pluralista del Estado colombiano, principio fundamental consagrado en el artículo 1º de la Carta. Por lo tanto, la protección del medio ambiente sano de las comunidades negras adquiere especial relevancia desde el punto de vista constitucional, dado que es una condición necesaria para garantizar la vigencia de su estilo de vida y de sus tradiciones ancestrales.

En sentido complementario, el argumento de la improcedencia de la presente acción de tutela por existir otros medios de defensa judicial, como las acciones populares (artículo 86 Superior), tampoco resulta acertado. Si bien las acciones populares, en teoría están diseñadas para proteger derechos colectivos como el medio ambiente, en el presente caso, dicho mecanismo enfrenta dos problemas: (i) la afectación tanto de derechos fundamentales como colectivos, y (ii) la ineficacia de las acciones populares como recurso idóneo para dar solución a la compleja problemática planteada en el asunto *sub examine*. Respecto del primer supuesto, la Sala debe señalar que conforme a la crisis generada por la explotación minera ilegal que compromete por igual los derechos a la vida, a la dignidad humana, a la salud, a la seguridad alimentaria, a la cultura, al territorio y al medio ambiente sano, este caso involucra por igual la presunta vulneración de derechos fundamentales de comunidades étnicas como de

derechos colectivos y en este sentido, la acción de tutela es el recurso procedente para amparar las pretensiones de los accionantes.

En relación con el segundo supuesto planteado, tanto las comunidades étnicas accionantes como el Procurador Judicial y Agrario de Chocó[29] han interpuesto y ganado previamente varias acciones populares sin que hasta el momento de la interposición de la presente acción de tutela estas se hayan cumplido. Como ejemplo de lo anterior, vale la pena traer a colación el Informe Anual 2013 del mencionado procurador judicial de la región en el que se hace una reseña de la interposición de tres acciones populares y seis de cumplimiento ante el Tribunal Administrativo de Chocó y varios juzgados administrativos de diferentes municipios del departamento, todas las cuales han sido falladas a favor del Ministerio Público y de las comunidades étnicas para la protección del agua y del medio ambiente sin que se tengan resultados concretos de la implementación de dichas decisiones.

A lo anterior, vale la pena agregar que en noviembre de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca[30] falló otra acción popular a favor de varias comunidades étnicas de la cuenca del río Quito (afluente del Atrato), con el fin de lograr la protección de sus derechos colectivos al medio ambiente, al agua y a los recursos naturales sin que hasta el momento, más de un año después de dadas una serie de órdenes para amparar los derechos colectivos referidos, estas se hayan cumplido por las autoridades demandadas.

En conclusión, considera la Corte que una de las razones que podría explicar inefectividad de las acciones populares en casos como el enunciado puede encontrarse en la naturaleza del asunto a resolver: al tratarse de un problema estructural, este requiere la adopción de medidas complejas y de una articulación interinstitucional que supera los alcances normativos y prácticos de la acción en mención; pero con los que sí cuenta la acción de amparo, que fue diseñada precisamente para dar respuesta a problemas complejos y estructurales. Por lo reseñado anteriormente, es que la acción de tutela resulta el recurso idóneo para la efectiva protección de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas de la cuenca del río Atrato.

En mérito de lo expuesto, es claro que concurren todos los requisitos requeridos para la procedencia de la acción de tutela. Dicho esto, se procederá a estudiar el fondo del asunto.

4. La fórmula del Estado social de derecho.

El caso que en esta oportunidad ocupa a la Corte suscita importantes reflexiones sobre el concepto, desarrollo y alcance de la fórmula del Estado social de derecho concebida por la Asamblea Constituyente de 1991 y su

---

[29] Escrito de tutela. Cuaderno Principal, folios 467-502.
[30] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, sentencia de 19 de noviembre de 2015, rad. n.° 25000-23-24-000-2011-00655-01, M.P. Freddy Ibarra Martínez.

posterior implementación por el Tribunal Constitucional a lo largo de 25 años de jurisprudencia, en particular, respecto de la satisfacción de las necesidades más básicas de los colombianos -en términos de *dignidad humana, justicia social y bienestar general*-, la protección de los más débiles o personas en condición de gran vulnerabilidad, del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación y de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, todos ellos, pilares fundacionales de la República.

En este orden de ideas, en este acápite se examinará la naturaleza, sentido y alcance de la fórmula del Estado social de derecho colombiano -en adelante ESD-, en el siguiente orden: (i) antecedentes históricos; (ii) desarrollo jurisprudencial de la fórmula del Estado social de derecho, y finalmente (iii) se presentarán algunas breves reflexiones sobre el concepto de ESD.

Antecedentes históricos.

4.1. La fórmula del Estado social de derecho surgió de forma paulatina en una época especialmente convulsionada. Si bien algunos autores rastrean sus primeros antecedentes en los movimientos sociales y en las reivindicaciones obreras del siglo XIX (Forsthoff, 1954; Abendroth, 1977), lo cierto es que esta figura no hace su aparición sino hasta las Constituciones de México (1917) y de la República de Weimar (Alemania, 1919), cuyos textos fueron los primeros en toda la tradición del constitucionalismo occidental en incluir una lista de derechos sociales, aunque en lo formal aún se continuara considerando a la república como un Estado de Derecho.

4.2. Más concretamente, algunos años después de la Primera Guerra Mundial, va a ser el teórico del Estado Hermann Heller, quien en un célebre artículo titulado "*Rechtsstaat oder Diktatur?*" (1930), definirá al Estado de Derecho -en adelante, ED- en los términos de un ESD como forma de oposición a la antigua visión abstracta del constitucionalismo liberal -para la época ya considerada caduca y desgastada frente al advenimiento de las revoluciones sociales y la industrialización- e introducirá el adjetivo *social* en la concepción clásica del ED para recuperar las ideas-valor a las que estaba asociada originalmente dicha fórmula cuando sirvió de instrumento en la lucha de americanos y franceses contra el absolutismo, a saber: justicia social, igualdad, libertad, bienestar general e incluso, felicidad.

Este hecho, de capital importancia para el constitucionalismo moderno, constituyó mucho más que la introducción de un simple ornamento a la clásica fórmula del ED, puesto que evidenció la profunda transformación que estaba teniendo la vieja estructura de la relación *Estado-sociedad civil* en la posguerra, que la burguesía liberal, varios siglos antes, se había esmerado en construir siguiendo la teoría hegeliana del dualismo -cada una con intereses y esferas claramente diferenciadas-, en la cual el Estado dominaba todos los ámbitos del "interés general", entendido este como la superación de los intereses particulares contradictorios de la sociedad civil y como la garantía de

la seguridad interna y externa de la organización estatal, sin ocuparse de ningún asunto relacionado con las necesidades sociales más básicas de la población, verbigracia, trabajo, seguridad social, salud o educación. Así las cosas, bajo este modelo de Estado se impuso una concepción abstracta del interés general y de los derechos, en la que el individuo, como parte de la sociedad civil, se entendía con la capacidad de asegurar su propia subsistencia física, material y cultural. Sin embargo, todo estaba por cambiar.

4.3. Tuvieron que pasar cerca de dos décadas, una nueva guerra mundial y una gran crisis económica para que la fórmula del ESD concebida por Heller fuera acogida formalmente en una Constitución. Ocurrió con la Ley Fundamental de Bonn en 1949. Es precisamente este texto constitucional alemán el que va a recoger toda una nueva forma de organización de las relaciones Estado-sociedad civil, en la que se define al Estado como "democrático y social" (artículo 20), regido por los principios del "Estado de Derecho republicano, democrático y social" (artículo 28)[31]. De esta manera, la constitucionalización del modelo del ESD implicó una gran transformación que puso a partir de ese momento en cabeza del Estado y sus instituciones la obligación de la satisfacción de las necesidades individuales no realizables por la sociedad civil y con ello, la construcción de un Estado Social que, en adelante, velará por la prestación de tales servicios y prestaciones básicas.

Al plantear el ED como ESD y al vincularlo a las ideas de razón y de justicia social, Heller encontró un camino alternativo para superar la concepción clásica de ED y corregir sus limitaciones en términos de las nuevas reivindicaciones sociales. Así nació una novedosa forma de organización estatal que hoy conocemos como Estado social de derecho, cuya finalidad consiste en "*crear los supuestos sociales de la misma libertad para todos, esto es, de suprimir la desigualdad social.*"[32]

4.4. En este orden de ideas resulta pertinente precisar que a diferencia del modelo de Estado de Derecho que, como se ha venido señalando, atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado social de derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado social de derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional[33].

La fórmula del ESD no tardó en replicarse progresivamente en otros países y en otras constituciones, con algunas diferencias de redacción y alcance, tanto en Europa (Italia, 1949; Francia, 1958; España, 1978) como en Latinoamérica

---

[31] Extractos tomados de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, Deutscher Bundestag, 2014.
[32] E.W. Böckenförde, "*Estudios sobre Estado de derecho y democracia*", Trotta, Madrid, 2000.
[33] Corte Constitucional, sentencia C-1064 de 2001.

(Perú, 1979; Nicaragua, 1987; Brasil, 1988; Colombia, 1991; Paraguay, 1992; Venezuela, 1999; Ecuador, 2008) e incluso en algunos países tributarios de la tradición inglesa del *common law* como India (1950) y Sudáfrica (1996).

Desarrollo jurisprudencial de la fórmula del Estado social de derecho.

Como se había señalado al principio de este acápite, el caso que en esta oportunidad ocupa a la Corte suscita importantes reflexiones sobre el concepto, desarrollo y alcance de la fórmula del Estado social de derecho en relación con la protección de los más débiles o personas en condición de gran vulnerabilidad, del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación, pero en especial, de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. A continuación se reseñará la construcción de las principales garantías constitucionales a este respecto.

4.5. Desde el mismo momento de la expedición del nuevo ordenamiento constitucional, le correspondió a la Corte Constitucional interpretar el contenido, naturaleza y alcance de la nueva Carta Política: un moderno instrumento que incorporó -por primera vez en nuestra historia- las tres generaciones de derechos humanos en un único catálogo de derechos y principios que está comprendido en los *Títulos I. De los Principios Fundamentales y II. De los derechos, las garantías y los deberes*, en lo que constituye una **caja de herramientas constitucional** para la construcción de un Estado social de derecho, fin último de la sociedad colombiana y de la organización estatal que, además, carecería por completo de sentido sino se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos.

4.6. Una de las primeras tareas emprendidas por el Tribunal Constitucional consistió en *interpretar* la fórmula del ESD concebida por el constituyente de 1991. En particular, lo ha venido haciendo desde los primeros años de su jurisprudencia. Una de las primeras sentencias que emprendió el estudio de la cláusula en mención fue la **T-406 de 1992**[34] -hoy considerada fundadora de línea-, en la que se analizan y desarrollan los postulados que inspiraron la consagración del ESD como *principio cardinal* de nuestro ordenamiento jurídico-político, que irradia a todas las instituciones y autoridades estatales con el objeto de lograr la promoción y establecimiento de condiciones de vida dignas para todas las personas y la solución de las desigualdades reales que se presenten en la sociedad. En este sentido, señaló que el desafío primordial de los valores y los principios traducidos en derechos fundamentales no reside en su enunciación, sino en su aplicación y eficacia, cuya garantía está en cabeza de los jueces constitucionales:

[34] En esta sentencia la Corte -con ponencia del magistrado Ciro Angarita Barón-, después de realizar un detallado análisis teórico y dogmático de la cláusula del ESD, se ordenó a las Empresas Públicas de Cartagena la terminación de la construcción del alcantarillado del barrio 'Vista Hermosa' en la medida en que estaba vulnerando el derecho fundamental a la salubridad pública de sus habitantes lo que generaba la vulneración adicional de múltiples derechos por conexidad.

> "*Existe una nueva estrategia para el logro de la efectividad de los derechos fundamentales. La coherencia y la sabiduría de la interpretación y, sobre todo, la eficacia de los derechos fundamentales en la Constitución de 1991, están asegurados por la Corte Constitucional. Esta nueva relación entre derechos fundamentales y jueces significa un cambio fundamental en relación con la Constitución anterior; dicho cambio puede ser definido como una nueva estrategia encaminada al logro de la eficacia de los derechos, que consiste en otorgarle de manera prioritaria al juez, y no ya a la administración o al legislador, la responsabilidad de la eficacia de los derechos fundamentales. En el sistema anterior la eficacia de los derechos fundamentales terminaba reduciéndose a su fuerza simbólica. Hoy, con la nueva Constitución, los derechos son aquello que los jueces dicen a través de las sentencias de tutela.*"[35]

En esta providencia también se expone que los principios y valores constitucionales constituyen la estructura axiológico-jurídica sobre la cual se construye y orienta todo el sistema normativo, se aclara la naturaleza y el alcance del catálogo de los derechos fundamentales estableciendo que por conexidad con un derecho fundamental también es posible proteger derechos económicos, sociales, culturales, DESC (artículos 42 y ss.), colectivos y del medio ambiente (artículos 78 y ss.), y que por criterio de remisión expresa también lo son los derechos incorporados mediante el bloque de constitucionalidad (artículo 93).

4.7. A partir de entonces, la jurisprudencia de la Corte ha continuado desarrollando ampliamente los postulados normativos del ESD, que como elemento fundacional de la Carta Política o *principio constitucional* -que da sentido a todo el ordenamiento jurídico- deriva en los siguientes mandatos y obligaciones constitucionales: (i) el compromiso por la defensa de los principios y derechos fundamentales y el acatamiento de los principios rectores de la actividad estatal[36]; (ii) el dirigido a promover la igualdad real y efectiva mediante la adopción de medidas en favor de los grupos marginados o discriminados (cláusula de erradicación de las injusticias presentes)[37]; (iii) la protección especial a las personas que por su condición social, económica, física o mental[38], se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta[39]; (iv) la necesidad de adopción, por parte del Congreso, de medidas legislativas que

---

[35] Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992.

[36] Al respecto consultar las siguientes sentencias: T-401 de 1992, T-406 de 1992, T-426 de 1992, C-449 de 1992, C-089 de 1994, C-566 de 1995, SU-747 de 1998, C-1187 de 2000, C-1064 de 2001, C-1172 de 2001, T-772 de 2003, C-862 de 2006 y T-1058 de 2008.

[37] Corte Constitucional, sentencias T-533 de 1992, T-153 de 1998, SU-255 de 1998, T-772 de 2003, T-025 de 2004, T-760 de 2008, T-319 de 2009 y T-386 de 2013.

[38] Por ejemplo: mujeres embarazadas, mujeres cabeza de familia, menores, personas de la tercera edad, en condición de discapacidad, desempleados, pensionados, enfermos, comunidades étnicas, minorías sexuales, entre otros.

[39] Corte Constitucional, sentencias T-401 de 1992, T-427 de 1992, T-505 de 1992, T-571 de 1992, T-135 de 1993, SU-747 de 1998, T-149 de 2002, T-655 de 2008 y T-386 de 2013.

permitan la construcción de un orden político, económico y social justo[40]; (v) la garantía de los derechos que permitan el disfrute de condiciones básicas para mantener o mejorar la calidad de vida de las personas de manera digna[41]; (vi) la promoción y defensa del pluralismo y de la diversidad étnica y cultural de la nación[42]; (vii) el respeto por los principios fundantes de la solidaridad y la dignidad humana[43]; (viii) el interés superior en la protección del medio ambiente a través de la denominada "*Constitución Ecológica*"[44]; (ix) la prevalencia del interés general[45]; y (x) la priorización sobre cualquier otra asignación al *gasto público social* para la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento básico y agua potable, entre otras, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales[46].

La fórmula del Estado social de derecho exige así que los órganos estatales construyan y articulen una *realidad institucional* -fundada en una íntima relación de colaboración entre la esfera estatal y la social- que responda a los principios fundamentales de una organización social justa que permita dar solución a las necesidades básicas insatisfechas que deben ser atendidas de manera prioritaria, superando así la clásica concepción del ED, en la que el Estado no intervenía en procura de la atención de las necesidades sociales.

4.8. Precisamente la declaración según la cual Colombia es un ESD implica la vinculación jurídica de las autoridades a unos principios tendientes a lograr la igualdad material, la efectividad de los derechos y deberes de todos, particularmente, como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdad existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el modelo de ESD colombiano busca realizar la *justicia social, la dignidad humana y el bienestar general* mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional. En este sentido, las

---

[40] Corte Constitucional, sentencias T-402 de 1992, T-426 de 1992, C-561 de 1992, C-587 de 1992, SU-111 de 1997, C-083 de 1999, C-1165 de 2000 y C-579 de 2013.
[41] Corte Constitucional, sentencias T-406 de 1992, C-449 de 1992, T-493 de 1992, T-102 de 1993, T-015 de 1995, C-579 de 1999 y C-1067 de 2002.
[42] Corte Constitucional, sentencias T-188 de 1993, T-523 de 1997, C-139 de 1996, T-349 de 1996, T-652 de 1998, C-532 de 2005, T-1058 de 2008, T-129 de 2011, T-552 de 2003, T-661 de 2015 y T-766 de 2015.
[43] Corte Constitucional, sentencias T-401 de 1992, T-505 de 1992, T-532 de 1992, C-575 de 1992, T-542 de 1993, C-221 de 1994, T-477 de 1995, T-472 de 1996, T-465 de 1996, C-239 de 1997, T-153 de 1998, T-461 de 1998, T-556 de 1998, SU-062 de 1999, T-572 de 1999, T-618 de 2000, T-386 de 2002, C-695 de 2002, T-881 de 2002, T-025 de 2004, C-684 de 2005, T-792 de 2005, C-111 de 2006, C-397 de 2006, C-355 de 2006, C-075 de 2007, T-760 de 2008, C-793 de 2009, T-324 de 2011, T-388 de 2013, C-683 de 2015, SU-696 de 2015, T-762 de 2015 y SU-214 de 2016.
[44] Corte Constitucional, sentencias T-411 de 1992, T-380 de 1993, C-058 de 1994, T-349 de 1996, T-496 de 1996, SU-039 de 1997, T-652 de 1998, C-595 de 2010, C-632 de 2011, C-331 de 2012, T-080 de 2015, T-256 de 2015, T- C-699/15, 766 de 2015 y C-035 de 2016.
[45] Corte Constitucional, sentencias C-606 de 1992, T-102 de 1993, C-221 de 1994, C-350 de 1994, C-151 de 1995, T-669 de 1996, C-309 de 1997, C-251 de 2002, C-1158 de 2008, T-025 de 2015 y T-608 de 2015.
[46] Corte Constitucional, sentencias T-406 de 1992, T-426 de 1992, T-505 de 1992, C-151 de 1995, T-235 de 1997, C-636 de 2000, C-041 de 2003, T-441 de 2006, T-949 de 2006, T-647 de 2008 y C-221 de 2011, entre otras.

sentencias **T-426 de 1992**[47]**, T-505 de 1992**[48]**, SU-747 de 1998**[49] **y C-1064 de 2001**[50], respectivamente, han precisado el alcance de nuestra fórmula de Estado social derecho.

Lo anteriormente reseñado significa que en la concepción del Estado colombiano, como consecuencia directa de la interpretación y desarrollo de la Carta de 1991, ha operado un cambio sustancial en diversas materias relacionadas, esencialmente, con la protección, garantía y efectividad de los derechos: lo que ha generado toda una *revolución de los derechos* encaminada hacia la construcción de un genuino ESD.

4.9. A continuación, se realizará una breve caracterización de algunos de los principios fundamentales que informan a todo el catálogo de derechos que conforma nuestro ESD y revisten especial importancia para el caso que en esta ocasión ocupa la atención de la Corte, en materia de igualdad -y justicia- material, justicia social, distributiva, autonomía de las entidades territoriales, pluralismo, diversidad étnica y cultural de la nación, dignidad humana, solidaridad, prevalencia del interés general y construcción del bienestar general.

En primera medida, la jurisprudencia constitucional se ha ocupado de estudiar la evolución del concepto de justicia formal a *material*, lo que comporta el reconocimiento que el derecho -y por ende, las instituciones- hacen de la existencia de situaciones de desigualdad natural, histórica, social o económica de diversos grupos, colectivos, comunidades, poblaciones y, en consecuencia, de la necesaria exigencia de un trato favorable -traducido en acciones

---

[47] "*El Estado social de derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección. Exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad*".

[48] "*El Estado Social de Derecho, los principios de dignidad humana y de solidaridad social, el fin esencial de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la Constitución económica e irradian todos los ámbitos de su regulación -propiedad privada, libertad de empresa, explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, régimen impositivo, presupuestal y de gasto público*".

[49] "*Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales*".

[50] "*A diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional*".

afirmativas y recursos- para quienes se encuentran en situación de discriminación. En otras palabras, el concepto de igualdad material que inspira al ESD se manifiesta plenamente en *el mandato de protección especial a los más débiles*[51].

4.10. Ahora bien, respecto de los principios de **justicia social y distributiva**[52], la Corte ha señalado que en relación a la primera, la naturaleza social del Estado de derecho colombiano supone un papel activo de las autoridades y un compromiso permanente en la promoción de la justicia social y en la creación de condiciones generales de equidad a través de políticas públicas y planes de desarrollo incluyentes y efectivos. En efecto, la defensa de los valores supremos de la Carta Política obliga entonces al Estado a intervenir decisivamente, dentro del marco constitucional, para proteger a las personas en su dignidad humana y exigir la solidaridad social cuando ella sea indispensable para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales.

En relación con la justicia distributiva ha estimado que en la asignación de los recursos económicos de una sociedad se deberá tender a privilegiar a los sectores menos favorecidos y, que este principio, sirve de fundamento al diseño y ejecución de un régimen impositivo, a las reglas de elaboración presupuestal, a la jerarquización del gasto y a la fijación de prioridades en materia de prestación de los servicios públicos. De hecho, uno de los fines esenciales de nuestro modelo de ESD es promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales, que, junto con el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la *Constitución Económica* e irradian todos los ámbitos de su regulación, por ejemplo, en materias como régimen impositivo, presupuestal, gasto público; explotación de recursos naturales y producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios.

4.11. Respecto de la **autonomía de las entidades territoriales**[53] ha indicado la Corte que, a parte del Estado, los entes territoriales juegan un papel fundamental en ofrecer acceso material al conjunto de derechos reconocidos en la Constitución y en la realización del ESD. El artículo 288 Superior establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas de acuerdo con los *principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad*.

El primero de ellos, estipula que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (artículo 209), coordinación que debe darse, tanto entre entidades territoriales, como entre estas y la nación. Por su parte, el principio de

---

[51] Corte Constitucional, sentencias T-499 de 1995, SU-747 de 1998, T-1083 de 2000, C-1064 de 2001 y C-932 de 2007.
[52] Corte Constitucional, sentencias T-406 de 1992, T-505 de 1992, T-149 de 2002, C-776 de 2003, T-655 de 2008.
[53] Corte Constitucional, sentencias C-478 de 1992, C-506 de 1995, C-373 de 1997, C-201 de 1998, C-1187 de 2000 y C-1151 de 2001.

concurrencia implica un proceso de participación entre la nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el diseño y desarrollo de políticas, programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, dado que solo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios constitucionales como la descentralización y la autonomía territorial. Por último, el principio de subsidiariedad establece que solo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, le está permitido apelar a la ayuda de niveles superiores -como el departamento o la nación- para que estos asuman, en principio temporalmente, el ejercicio de sus competencias hasta tanto se resuelva la situación que dio origen a la aplicación de estas medidas; esto, por supuesto, bajo el entendido que la autonomía reconocida a las entidades territoriales no es absoluta y admite limitaciones como las expuestas.

4.12. El **principio pluralista**[54] es otro de los valores materiales que informa a la fórmula del ESD que hace parte integral de la Constitución de 1991. En efecto, en el texto constitucional se consagra una integración de diversos valores, principios e ideologías, al tiempo que se protege la confluencia de diferentes razas, etnias, lenguas, sexos y creencias con el objetivo de establecer un marco normativo que permita la tolerancia y la convivencia pacífica. Dichas aspiraciones se ven reflejadas en los preceptos contenidos en el Preámbulo y en los artículos 1º (democracia participativa y pluralista), 5º (supremacía de los derechos inalienables de la persona), 13 (igualdad de derechos, libertades, oportunidades), 16 (libre desarrollo de la personalidad), 26 (libertad para escoger profesión u oficio), 27 (libertad de enseñanza), 67 (derecho a la educación), 70 (acceso a la cultura), 71 (libertad en la búsqueda del conocimiento) y 72 (protección del patrimonio cultural).

En el caso particular de las comunidades étnicas, ya sean afrocolombianas o indígenas, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la importancia del pluralismo en la configuración del ESD, en particular, teniendo en cuenta: (i) la diversidad de culturas e identidades étnicas que coexisten en Colombia, (ii) la necesidad de asegurarles un mismo trato y respeto, (iii) el hecho de que todas forman parte de la identidad general del país y, finalmente, (iv) que en ellas reposa el derecho a subsistir y permanecer en el territorio nacional en forma indefinida, bajo condiciones dignas y justas[55].

4.13. Ahora bien, respecto del reconocimiento constitucional del **principio de diversidad étnica y cultural de la nación**[56], la Corte ha entendido que responde a una nueva visión del Estado, en la que ya no se concibe a la persona humana como un individuo abstracto, sino como un sujeto de características particulares, que reivindica para sí su propia conciencia ética. Valores como la tolerancia y el respeto por la diferencia, se convierten en imperativos dentro de

---

[54] Corte Constitucional, sentencias T-444 de 1992, C-507 de 1997, T-444 de 2008, C-466 de 2008.
[55] Corte Constitucional, sentencias C-208 de 2007, T-129 de 2011, C-196 de 2012, C-1051 de 2012.
[56] Corte Constitucional, sentencias T-188 de 1993, T-380 de 1993, C-058 de 1994, T-349 de 1996, T-496 de 1996, SU-039 de 1997, T-523 de 1997, T-652 de 1998, T-552 de 2003 y T-256 de 2015.

una sociedad que se fortalece en la diversidad, en el reconocimiento de que en su interior cada individuo es un sujeto único y singular que puede hacer posible su proyecto de vida. En este nuevo modelo, el Estado tiene la especial misión de garantizar que todas las formas de ver el mundo puedan coexistir pacíficamente.

En este sentido, el Estado tiene que hacer compatible su deber de preservar la convivencia pacífica dentro de su territorio, garantizando los derechos de sus asociados en tanto ciudadanos, con el reconocimiento de sus necesidades particulares, como miembros de grupos pluriétnicos y multiculturales. En esta tarea, le está prohibido a la organización estatal imponer una concepción del mundo y de desarrollo particular porque tal actitud atentaría contra el principio de respeto a la diversidad étnica y cultural y contra el trato igualitario a diferentes culturas que el mismo ha reconocido en la Constitución.

De igual forma, la Corte ha señalado que los derechos fundamentales de las comunidades étnicas se concretan, entre otros, en el derecho a la subsistencia, derivado de la protección constitucional a la vida (artículo 11); el derecho a la integridad étnica, cultural y social, que a su vez se deriva no solo del mandato de protección a la diversidad y del carácter pluralista de la nación (artículos 1º y 7º) sino, también, de la prohibición de toda forma de desaparición y desplazamiento forzado (artículo 12); el derecho a la propiedad colectiva de la tierra (artículos 58, 63 y 329); y, el derecho a participar y a ser consultados de las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios, es decir, el derecho a una consulta previa, libre e informada.

4.14. En conjunto con la garantía del principio de diversidad étnica y cultural de la nación, esta Corporación también ha expresado que la **dignidad humana**[57] es un valor superior y un principio fundante del ESD conforme al cual todas las personas deben recibir el mismo trato acorde con su naturaleza humana y que más que un derecho en sí mismo, *es el presupuesto esencial de la consagración y efectividad de todo el sistema de derechos y garantías contemplado en la Constitución*. De esta manera, la dignidad se erige como un derecho fundamental de eficacia directa cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano. Esto quiere decir que el principio de dignidad humana debe entenderse: (i) como principio fundante del ordenamiento jurídico; (ii) como principio constitucional y (iii) como derecho fundamental autónomo.

Adicionalmente la Corte ha establecido que la Carta de 1991 es esencialmente humanista en la medida en que todo el sistema normativo ha sido construido para proteger la dignidad y la autonomía personal no en abstracto, sino desde una dimensión material y concreta: es por esto que el respeto de la dignidad humana debe inspirar todas las actuaciones del Estado.

---

[57] Corte Constitucional, sentencias T-401 de 1992, T-402 de 1992, T-499 de 1992, T-505 de 1992, C-575 de 1992, C-239 de 1997, T-572 de 1999, T-386 de 2002, T-881 de 2002, T-133 de 2006, C-355 de 2006, C-075 de 2007 y SU-696 de 2015.

De esta manera, en nuestro ESD la persona es el sujeto, la razón y el fin último del poder político y de todo el ordenamiento constitucional. La Carta no solo propende por la persona en un sentido formal sino que en su materialidad ontológica le agrega una cualidad indispensable: la dignidad. Se trata entonces de defender la vida pero también *una cierta calidad de vida*. En el término "dignidad" predicada de lo "humano", está comprendida una calidad -o nivel- de vida, que es un criterio cualitativo. En ese orden de ideas, para nuestro constitucionalismo no basta simplemente que la persona exista, *es necesario que exista en un marco de condiciones materiales, culturales y espirituales que permitan vivir con dignidad*[58].

En este sentido, la Corte ha identificado en su jurisprudencia tres lineamientos claros y diferenciables sobre el principio de dignidad humana en tanto *centro axiológico* de nuestro ordenamiento constitucional, a saber: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan de vida y de autodeterminarse de acuerdo a las preferencias propias, esto es, *vivir como se quiera o se escoja*; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia, es decir, *vivir bien o en condiciones de bienestar*; y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, como la integridad física, moral, espiritual, lo que significa *vivir libre de cualquier clase de vejaciones*[59].

En síntesis, en la jurisprudencia constitucional la dignidad humana se ha tratado como una expresión de la autonomía individual, como manifestación de ciertas condiciones materiales de existencia, o como símbolo de la intangibilidad de la integridad física y moral. En ese contexto, la previsión constitucional conforme a la cual el Estado se encuentra fundado en el respeto de la dignidad humana impone a las autoridades públicas el deber de adoptar las medidas de protección indispensables para salvaguardar los bienes jurídicos que definen al hombre como persona, y entre los cuales se cuentan, la libertad, la autonomía, la integridad física, moral, espiritual y cultural, la exclusión de tratos degradantes, la intimidad personal y familiar así como ciertas condiciones materiales de existencia que el Estado social de derecho debe garantizar[60].

4.15. En estrecha relación con el principio de dignidad humana, la Corte también se ha referido al principio de **solidaridad**[61] bajo el entendido que constituye uno de los postulados básicos del ESD colombiano. En términos generales ha señalado que la solidaridad es aquella comunidad de intereses, sentimientos y aspiraciones, de la cual emana, un acuerdo de mutua ayuda y

---

[58] Corte Constitucional, sentencia C-575 de 1992.
[59] Corte Constitucional, sentencias T-401 de 1992, T-505 de 1992, T-465 de 1996, SU-062 de 1999, T-881 de 2002 y SU-696 de 2015.
[60] Corte Constitucional, sentencias T-596 de 1992, T-124 de 1993, C-221 de 1994, C-239 de 1997, T-386 de 2002, C-355 de 2006, C-684 de 2005, T-792 de 2005 y C-075 de 2007.
[61] Corte Constitucional, sentencias T-550 de 1994, C-239 de 1997, T-209 de 1999, T-434 de 2002, C-188 de 2006.

una responsabilidad compartida para el cumplimiento de los fines propuestos: *la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas*.

El constituyente de 1991 instituyó la solidaridad como principio fundante de nuestro ESD, en igual medida al respeto de la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general. La Corte ha indicado que la consagración del mencionado principio constituye una forma de cumplir los fines esenciales del Estado -para los cuales ha sido instituido- y asegurar el reconocimiento de los derechos de todos los miembros del conglomerado social. En cuanto a su contenido, esta Corporación lo ha definido como un deber, un impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo.

De igual forma se ha señalado que la solución de las necesidades básicas insatisfechas de importantes sectores de la sociedad colombiana -enmarcadas en una realidad de profundos desequilibrios sociales, territoriales y de carencia de recursos- es un compromiso de todos que atañe tanto al Estado como a la sociedad en su conjunto. De allí que la solidaridad se interprete como una suerte de columna vertebral para la articulación de voluntades en el propósito común de la construcción de la convivencia pacífica, la equidad, el desarrollo socioeconómico y el bienestar general de la población.

4.16. En cuanto al **principio de prevalencia del interés general**[62] se ha entendido, por regla general, que permite preferir la consecución de objetivos comunes -en el marco del principio de solidaridad- sobre intereses particulares, siempre y cuando el interés particular no se encuentre amparado por un derecho fundamental. En efecto, de manera reiterada la Corte ha señalado que este principio no implica *per se* que deban preferirse los intereses de la mayoría y el bienestar colectivo, o que en virtud del mismo, se privilegie la consecución de objetivos comunes sobre intereses particulares, puesto que este último obra como límite del interés general cuando está vinculado a un derecho fundamental. En ese sentido debe entenderse que el respeto de los derechos fundamentales es un componente que también integra el complejo concepto de interés general[63].

Así las cosas, la Corte ha reiterado una interpretación de este principio según la cual es claro que la simple invocación del interés general o de la necesidad de

---

[62] Corte Constitucional, sentencias C-309 de 1997, C-010 de 2000, T-1319 de 2001, C-251 de 2002, C-115 de 2008, T-025 de 2015 y T-608 de 2015, entre otras.

[63] A este respecto, en la sentencia **C-606 de 1992** la Corte puntualizó que: "*no basta con que se argumente la necesidad de proteger el interés general para restringir el ejercicio de un derecho. El interés general es un concepto vago e impreciso que requiere de una determinación concreta, probada y razonable. Si esto no fuera así, quedaría en manos del poder público limitar el alcance de los derechos fundamentales mediante una reglamentación tal que la regla general de libertad se convierta, de hecho, en la excepción. (…) En el texto constitucional colombiano, el interés general, definido por el legislador se opone al interés particular, salvo cuando este último esta protegido por un derecho fundamental. En este caso, como lo dijimos arriba, ha de entenderse que la dimensión objetiva de tales derechos los convierte en parte estructural del sistema jurídico y por lo tanto dejan de ser derechos subjetivos para integrar la parte dogmática del concepto de interés general*".

asegurar la convivencia pacífica, el desarrollo económico o el orden público, no representa un argumento que justifique, por sí mismo, la limitación y restricción de uno o varios derechos fundamentales. En suma, se ha señalado que en el estudio de cada caso en concreto deben armonizarse y ponderarse los principios constitucionales en tensión para así resolver el asunto en cuestión.

4.17. Por último, respecto del concepto de **bienestar general**[64], según el cual corresponde al poder público garantizar la satisfacción de las demandas sociales en relación con una amplia gama de necesidades básicas colectivas -que ha venido tomando forma desde comienzos del siglo XX y es directa consecuencia del modelo del "Estado de Bienestar" europeo-, la Corte ha señalado que constituye una de las *finalidades sociales del Estado* junto con el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la satisfacción de las necesidades más básicas en materia de salud, trabajo, educación, alimentación, seguridad, saneamiento ambiental y agua potable -y, en general, de una adecuada infraestructura que permita el suministro continuo y eficiente de los servicios públicos-, por lo que hace exigible a la nación y las entidades territoriales diseñar e incluir la atención especial de estas necesidades dentro de sus planes y presupuestos, que además, deben recibir prioridad sobre cualquier otra asignación en tanto hacen parte de lo que se ha denominado *gasto público social*[65].

Igualmente, se ha señalado que es exigible al Estado -tanto a nivel nación como entidades territoriales- una priorización en la financiación de políticas, planes y proyectos que contribuyan a la realización de los fines sociales del Estado:

> "*Dicha legitimidad* [de los mecanismos de cofinanciación nación-entes territoriales] *encuentra sustento en los mandatos del Constituyente consagrados en los artículos 366 y 288 de la Carta Política, pues el primero establece como fines esenciales del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente en aspectos relacionados con salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, para lo cual habilita a la Nación y a las entidades territoriales a incluir en sus planes y presupuestos las asignaciones*

---

[64] Corte Constitucional, sentencias C-201 de 1998, C-557 de 2000, C-040 de 2004 y C-924 de 2007.

[65] En este sentido, la Corte, en sentencia **C-040 de 2004**, indicó lo siguiente: "*El modelo de Estado diseñado por la Constitución vigente, incluye como presupuesto de la actividad estatal la búsqueda y obtención de la prosperidad general y la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. En este sentido nuestro Estado social de derecho busca lograr la orientación de la política administrativa hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con miras a lograr la efectividad de los derechos, tendencia que no es casual y que no aparece inusitadamente en nuestro Derecho Constitucional a partir de la Carta de 1991, sino que responde a una larga historia de transformaciones institucionales ocurridas no sólo en nuestro orden jurídico fundamental, sino también en el de las principales democracias constitucionales del mundo. (…) En estas condiciones el Estado colombiano debe ser no sólo un verdadero promotor de la dinámica colectiva sino además el responsable del acceso de todos los ciudadanos a las condiciones mínimas de vida que garantizan el respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales, por ello no es gratuito que el Constituyente haya prescrito en el artículo 366 de la Carta que 'El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado'*".

> *requeridas, las cuales, además, en cuanto constituyen gasto público social, tendrán prioridad sobre cualquier otra asignación.*
>
> *(…) El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria, justifican la concurrencia de la Nación y de las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.*"[66]

En síntesis, ha interpretado la Corte que el modelo de ESD colombiano busca realizar la justicia social, la dignidad humana y el bienestar general mediante la sujeción de las autoridades públicas -en todos los niveles- a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional. En este sentido, el concepto de *bienestar general* resulta especialmente importante puesto que en su dimensionamiento reposa la clave de la implementación contemporánea de lo que significa la satisfacción de las necesidades más básicas de los ciudadanos, el mejoramiento de la calidad de vida y la noción de ciudadanía plena en derechos.

4.18. Precisamente, el Premio Nobel de economía Angus Deaton, al referirse a los orígenes de la desigualdad y a la construcción moderna del concepto de bienestar, como una de las formas más contundentes de superación de la pobreza, ha indicado que el objetivo principal del bienestar general en el siglo XX ha consistido en permitir un escape, tal vez el más grande en la historia de la humanidad, el "*escape de la pobreza y de la muerte*"[67]. En donde se entiende que el bienestar -en su acepción más sencilla- representa todas las cosas buenas que le pueden suceder a una persona en su vida y que hacen que su vida sea digna: esto significa que el concepto de bienestar general debe comprender, a su vez, el *bienestar material*, entendido como calidad de vida -en términos de buena alimentación, educación y seguridad-, e ingreso digno, basado en la garantía de un trabajo estable; mientras que el *bienestar físico, sicológico y espiritual* está representado por el acceso a la salud, a la cultura, al disfrute del medio ambiente y la legítima aspiración a la felicidad; y en todo caso, a la capacidad -y también a la posibilidad- de participar en la sociedad civil a través de las instituciones democráticas y el imperio de la ley. En consecuencia, este será el estándar de protección teleológico que la Sala tomará como referencia y desarrollará en su argumentación en la presente providencia.

4.19. Así las cosas, se tiene que el modelo de ESD desarrollado por la Corte Constitucional en estos 25 años se ha caracterizado por garantizar, en términos

---

[66] Corte Constitucional, sentencia C-366 de 2000.

[67] DEATON, Angus. "*El Gran Escape*", Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2015. En sentido similar se puede consultar la obra de SEN, Amartya. "*Development as Freedom*", Knopf, Nueva York, 1999.

generales y de acuerdo a las posibilidades del Estado, un amplio catálogo de derechos fundamentales bajo los principios fundantes de la *justicia social, la dignidad humana y el bienestar general*. Tres conceptos que son centrales en nuestro constitucionalismo en la medida en que constituyen el punto de partida para erradicar lo que la jurisprudencia ha denominado las injusticias presentes.

4.20. Esta implementación del profuso catálogo de derechos de la Carta Política, que constituye -como ya se ha advertido- una *caja de herramientas constitucional*, ha permitido que los derechos se ejerzan con algún grado de eficacia instrumental y que cualquier colombiano, sin importar su condición, pueda contar con un recurso idóneo y efectivo para enfrentar a una sociedad altamente desigual, fragmentada en su organización gubernamental y territorial, y con notables carencias en materia de satisfacción de las necesidades más básicas de sus ciudadanos. En este sentido, es importante destacar que no basta solo con la consagración y enunciación de los derechos para que estos tengan eficacia -como ha sostenido Norberto Bobbio-[68], además es necesario, como también ha señalado el profesor Mauricio García Villegas, "*reducir la brecha que existe entre los ideales normativos y las realidades sociales*"[69] para que los derechos fundamentales y humanos puedan ser garantizados en la práctica (eficacia instrumental).

4.21. De esta manera, en materia jurisprudencial puede concluirse que el objetivo principal del ESD colombiano es, precisamente, la garantía de unas condiciones mínimas -o puntos de partida esenciales- que permitan el desarrollo de una vida digna, plena en el ejercicio de derechos y en condiciones de bienestar para todos los colombianos -como ya se refirió antes en este mismo acápite-, representado en la protección y defensa de los principios, obligaciones y mandatos fundamentales de la Constitución de 1991, y es justamente dentro de este marco constitucional, que el caso de las comunidades étnicas del Chocó sometido a consideración de la Corte en esta ocasión, representa uno de los desafíos más grandes para el juez constitucional frente a lo que ha sido la adopción o no de medidas estructurales por parte del Estado colombiano en la construcción de un genuino ESD, que la Sala examinará en detalle en el cuerpo de esta providencia.

5. La relevancia constitucional de la protección de los ríos, los bosques, las fuentes de alimento, el medio ambiente y la biodiversidad. Contexto general.

De forma preliminar debe señalarse que en concordancia con lo expuesto en el primer capítulo de esta sentencia, en el que se estableció el marco general

---

[68] En este sentido, el profesor Bobbio ha puntualizado lo siguiente: "*Sin embargo, el dilema que se presenta en relación a los derechos fundamentales y los derechos humanos en general, no es tanto en el plano filosófico como en el plano jurídico, es decir, cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados*". Bobbio, Norberto. "*El tiempo de los derechos*", 1991, p. 64.

[69] García Villegas, Mauricio. "*La eficacia simbólica del derecho*", IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2014.

teórico-constitucional sobre el que está construido nuestro ESD -en términos de sus obligaciones y mandatos-, en este segundo capítulo se abordará su desarrollo, de forma concreta, respecto de la relevancia constitucional que tiene la *protección de los ríos, los bosques, las fuentes de alimento, el medio ambiente y la biodiversidad*. Con este propósito, en este acápite se realizarán algunas consideraciones sobre: (i) la riqueza natural y cultural de la nación; (ii) la Constitución Ecológica y la biodiversidad; (iii) el concepto y alcance los derechos bioculturales; (iv) la protección especial de los ríos, los bosques, las fuentes de alimento, el medio ambiente y la biodiversidad, en concreto respecto del derecho fundamental al agua, la protección de la naturaleza y la seguridad alimentaria.

Consideraciones preliminares sobre la riqueza natural y cultural de la nación.

5.1. Una de las principales preocupaciones del Constituyente de 1991 al construir la fórmula del ESD estuvo centrada en la forma más adecuada, moderna y eficiente de proteger el medio ambiente -entendido de manera integral[70]-, y a un mismo tiempo, la necesidad de garantizar un modelo sostenible de desarrollo, hecho que se tradujo en la consagración en el texto constitucional de una serie de principios, derechos y deberes, inmersos por supuesto dentro de la noción del ESD que, a la vez que buscan alcanzar los fines mencionados, permiten al ser humano -fundamento de toda construcción constitucional desde los orígenes del constitucionalismo moderno-, vivir e interactuar dentro de un medio ambiente sano que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas, sin que este último esté amenazado por la actividad extractiva estatal. En palabras más simples: *la defensa del medio ambiente no solo constituye un objetivo primordial dentro de la estructura de nuestro ESD sino que integra, de forma esencial, el espíritu que informa a toda la Constitución Política*[71].

5.2. En este orden de ideas, en relación con la riqueza natural y cultural de la nación -que están íntimamente ligadas-, el artículo 8º de la Carta Política establece como obligación fundamental del Estado y de la sociedad velar por el cuidado de nuestras riquezas naturales y culturales. Adicionalmente, en el capítulo de derechos colectivos (artículos 79 y 80) y obligaciones específicas (artículo 95-8), se establecen los parámetros generales que orientan la relación entre el ser humano y su entorno vital: *natural, ambiental y biodiverso*. En este sentido, como consecuencia de las atribuciones consagradas en cabeza del Estado, de la sociedad y de los particulares en los artículos arriba reseñados, se establece la obligación de proteger el medio ambiente con el fin de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, procurando su **conservación, restauración y desarrollo sostenible**.

---

[70] Este concepto comprende: el agua y sus fuentes naturales como los océanos, los ríos, las lagunas, los humedales y las ciénagas; los bosques, el suelo, las fuentes de alimento, las especies animales, sus ecosistemas y la atmósfera. En resumen, lo que entendemos como biodiversidad.
[71] Corte Constitucional, sentencias T-411 de 1992 y T-046 de 1999.

De esta forma, la disposición y explotación de los recursos naturales no puede traducirse en perjuicio del bienestar individual o colectivo, ni tampoco puede conducir a un daño o deterioro que atente contra la biodiversidad y la integridad del medio ambiente, entendido como un todo. Por ello, el desarrollo sostenible, la conservación, restauración y compensación ambiental, hacen parte de las garantías constitucionales para que el bienestar general y las actividades productivas y económicas del ser humano se realicen en armonía y no con el sacrificio o en perjuicio de la naturaleza. A este respecto, para la Corte, el **medio ambiente** desde un punto de vista constitucional:

> "*(…)* ***involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural****, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. <u>En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras</u>, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos" (Artículo 366 C.P.)*"[72] (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

En virtud de lo anterior, y con fundamento en los distintos principios, valores, deberes y obligaciones que la Constitución contempla en materia de protección de la riqueza natural y cultural de la nación, la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha desarrollado una interpretación sistémica basada en los postulados que la Carta Política consagra en materia ecológica, ambiental, y cultural. Por una parte, a esta construcción se le ha llamado "Constitución ecológica, verde o ambiental", y de otra, la "Constitución Cultural"[73], que se desarrollará más adelante en el acápite dedicado al derecho a la supervivencia física, cultural y espiritual de las comunidades étnicas. Es en este contexto que la relevancia constitucional de la protección de los ríos, los bosques, las fuentes de alimento, el medio ambiente y la biodiversidad, en tanto hacen parte de la riqueza natural y cultural de la nación, encuentran pleno sentido en la Constitución Ecológica.

Constitución Ecológica y Biodiversidad.

---

[72] Corte Constitucional, sentencia T-254 de 1993.

[73] Corte Constitucional, sentencias T-411 de 1992, C-671 de 2001, C-760 de 2007, C-595 de 2010, T-129 de 2011, C-632 de 2011, T-080 de 2015, C-449 de 2015, C-123 de 2014 y C-035 de 2016.

5.3. La Carta Política de 1991, en sintonía con las principales preocupaciones internacionales en materia de protección del ambiente y la biodiversidad, ha reconocido que el derecho fundamental al medio ambiente sano tiene el carácter de *interés superior*, y de esta forma, lo ha desarrollado ampliamente a través de un importante catálogo de disposiciones -cerca de 30 en total- que consagran una serie de principios, mandatos y obligaciones enfocados en una doble dimensión dirigida a: (i) proteger de forma integral el medio ambiente y (ii) garantizar un modelo de desarrollo sostenible, sobre los que se ha edificado el concepto de "*Constitución Ecológica*"[74].

Ahora bien, el concepto de *Constitución Ecológica* recoge algunos de los más importantes desarrollos legales para la protección del medio ambiente que se han dado en el marco del derecho internacional en las últimas décadas, principalmente, desde que se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo (1972). A partir de ese momento, el influjo que el derecho internacional ha tenido sobre las constituciones nacionales en materia medio ambiental es patente y se ha concretado, según recientes estimaciones, en el reconocimiento expreso del derecho a un ambiente sano por parte de 76 naciones, y su consagración constitucional en al menos 120 constituciones en las que se protege un amplio rango de factores que componen la naturaleza y la biodiversidad como el agua, el aire, la tierra, la fauna, la flora, los ecosistemas, el suelo, el subsuelo y la energía, entre otros[75].

---

[74] Corte Constitucional, sentencia T-411 de 1992: "*(...) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica, conformado por las siguientes 34 disposiciones: || Preámbulo (vida), 2º (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente),78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas, 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334(intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)*". En el mismo sentido, ver las sentencias C-671 de 2001, C-595 de 2010, C-632 de 2011 y C-123 de 2014.

[75] Daly, Erin; May, James. "*Global Environmental Constitutionalism: A rights-based primer for effective strategies*", Widener University, Delaware Law School Legal Studies, Research Paper Series no. 16-12, 2016. Pág. 5.

Así las cosas, en nuestro constitucionalismo -que sigue las tendencias globales en la materia-, **el medio ambiente y la biodiversidad** han adquirido progresivamente valiosas connotaciones socio-jurídicas. Sin embargo, no ha sido un proceso fácil: la evolución conceptual del derecho a la par del reconocimiento de la importancia de la "madre tierra" y sus múltiples componentes frente a la estrategia del desarrollo sostenible han sido producto de un proceso complejo y difícil que aún genera controversia al intentar conciliar a un mismo tiempo tres elementos: el crecimiento económico, el bienestar social y la protección del medio ambiente en el entendido que esta conjugación permita la posibilidad de aprovechamiento sostenible de los recursos en el presente y en el futuro.

En este contexto, hay que recordar que Colombia ha sido reconocida por la comunidad internacional como un país "*megabiodiverso*", al constituir fuente de riquezas naturales invaluables en el planeta, que amerita una protección especial bajo una corresponsabilidad universal. Por supuesto, esta consideración no ha sido gratuita, tal y como lo afirma el Instituto de Biología de la Universidad de Antioquia en su intervención ante la Corte, en la que señala que:

> "*Colombia, en sus bosques, páramos, humedales, zonas secas y muchos otros ecosistemas, cuenta con miles de especies de plantas y animales -incluso con muchas más aún en proceso de descubrimiento e investigación-, además de una casi desconocida variedad de microorganismos.* ***Muchas de estas especies y algunos ecosistemas presentes en Colombia son exclusivos, es decir, endémicos, por lo cual si ellos desaparecen de nuestro territorio desaparecerán de la faz de la tierra****. Es por esto que el país tiene una gran responsabilidad de proteger estos ecosistemas únicos, además de ayudar en la conservación de toda la biodiversidad en general.*
>
> ***La conservación de la biodiversidad no se basa únicamente en la protección de especies y ecosistemas por su valor intrínseco: <u>la supervivencia de las comunidades humanas está indudablemente ligada a la integridad de su medio ambiente</u>****. La mayoría de los bienes de aprovisionamiento que usamos (agua, alimentos, medicinas, combustibles, materiales de construcción, etc.) provienen directamente de o necesitan de ecosistemas en buen funcionamiento. Además, recibimos muchos otros beneficios indirectos de la biodiversidad, como regulación de ciclos hídricos, del carbono, del clima y servicios culturales*".[76] (Subrayado y negrilla fuera de texto original).

5.4. En efecto, teniendo en cuenta que el medio ambiente y su biodiversidad hacen parte del entorno vital del hombre y que resulta indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, nuestra Carta Política, de manera acertada ha reconocido la importancia de dicho bien y, en consecuencia, se ha ocupado -desde temprana jurisprudencia- de fijar los presupuestos a partir de los

---

[76] Intervención del Instituto de Biología de la Universidad de Antioquia dentro del proceso de la referencia. Folios 1791 y ss. del Cuaderno de pruebas Núm. 4.

cuales deben regularse las relaciones del Estado y la sociedad con la naturaleza, partiendo de mandatos específicos de conservación y protección del ambiente[77]. Dichos presupuestos y mandatos conforman lo que la Corte ha llamado la Constitución Ecológica, definición que, por demás, está muy lejos de ser una simple declaración retórica en la medida en que comprende un preciso contenido normativo integrado por principios, derechos fundamentales y obligaciones a cargo del Estado.

5.5. En este sentido, ha advertido esta Corporación que **la defensa del medio ambiente sano constituye un objetivo fundamental** dentro de la actual estructura del ESD colombiano. Representa simultáneamente un bien jurídico constitucional que reviste una triple dimensión, toda vez que es un *principio* que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la nación (artículos 1º, 2º, 8º y 366 superiores); es un *derecho constitucional fundamental y colectivo* exigible por todas las personas a través de diversas acciones judiciales (artículos 86 y 88)[78]; y es una *obligación* en cabeza

---

[77] En este sentido, la sentencia C-632 de 2011 ha precisado lo siguiente: "*Con respecto a ese conjunto de normas que conforman la llamada "**constitución ecológica**", la jurisprudencia ha destacado el contenido de los artículos 8°, 49, 79 y 80, por considerar que en ellos se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental, los cuales a su vez se proyectan sobre las demás disposiciones que tratan la materia. Así, en relación las citadas normas, se encuentra lo siguiente:*
- En el artículo 8°, se le impone al Estado y a las personas la obligación general de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
- En el artículo 49, se reconoce el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado.
- En el artículo 79, se consagra (i) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; (ii) se le atribuye a la ley el deber de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; y (iii) se radica en cabeza del Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines (C.P. art. 79).
- Y en el artículo 80, se le encarga al Estado (i) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (ii) se le asigna la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados y, finalmente, (iii) se le impone el deber de cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas."

[78] Respecto del carácter de derecho colectivo y fundamental por conexidad que tiene el medio ambiente sano, la Corte en sentencia C-632 de 2011, precisó: "*En su reconocimiento general como derecho, la Constitución clasifica el medio ambiente dentro del grupo de los llamados **derechos colectivos** (C.P. art. 79), los cuales son objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (C.P. art. 88). La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derechos, lo ha dicho la Corte, resulta particularmente importante, "ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer", toda vez que "[l]a humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho".*
*Ahora bien, aun cuando el reconocimiento que le hace el ordenamiento constitucional es el de un derecho colectivo (C.P. art. 88), dados los efectos perturbadores y el riesgo que enfrenta el medio ambiente, "que ocasionan daños irreparables e inciden nefastamente en la existencia de la humanidad", **la Corte ha sostenido que el mismo tiene también el carácter de derecho fundamental por conexidad**, "al resultar ligado indefectiblemente con los derechos individuales a la vida y a la salud de las personas". La relación entre el derecho a un ambiente sano y los derechos a la vida y a la salud, fue claramente explicada por la Corte en una de sus primeras decisiones, la Sentencia T-092 de 1993, en la que hizo las siguientes precisiones:*
*"El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, **se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental***". En igual sentido ver sentencias T-092 de 1993, C-401 de 1995, C-432 de 2000, C-671 de 2001, C-293 de 2002, C-339 de 2002, C-486 de 2009, C-595 de 2010, entre otras.

de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección (artículos 8º, 79, 95 y 333). Además, la Constitución contempla el "saneamiento ambiental" como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (artículos 49 y 366)[79].

De este modo, la Constitución y la jurisprudencia constitucional, en armonía con los instrumentos internacionales, se han decantado en favor de la defensa del medio ambiente y de la biodiversidad, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, consagrando una serie de principios y medidas dirigidos a la protección y preservación de tales bienes jurídicos, objetivos que deben lograrse no solo mediante acciones concretas del Estado, sino con la participación de los individuos, la sociedad y los demás sectores sociales y económicos del país. En ese sentido, reconoce la Carta, por una parte, la protección del medio ambiente como un derecho constitucional, ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física, espiritual y cultural; y por la otra, como un deber, por cuanto exige de las autoridades y de los particulares acciones dirigidas a su protección y garantía.

5.6. Ahora bien, las múltiples disposiciones normativas que existen y el enfoque pluralista que promueve la propia Carta Política, hacen que la relación entre la Constitución y el medio ambiente sea dinámica y en permanente evolución. En este sentido, es posible establecer al menos tres aproximaciones teóricas que explican el interés superior de la naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano y la protección especial que se le otorga: (i) en primer lugar, se parte de una *visión antropocéntrica*[80] que concibe al ser humano presente como única razón de ser del sistema legal y a los recursos naturales como simples objetos al servicio del primero, (ii) un segundo punto de vista *biocéntrico*[81] reivindica concepciones más globales y solidarias de la responsabilidad humana, que abogan -en igual medida- por los deberes del hombre con la naturaleza y las generaciones venideras; (iii) finalmente, se han formulado *posturas ecocéntricas*[82] que conciben a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos y que respaldan cosmovisiones plurales y alternativas a los planteamientos recientemente expuestos[83].

5.7. De acuerdo a las anteriores interpretaciones, se tiene que respecto del

---

[79] Corte Constitucional, sentencia C-449 de 2015.

[80] Corte Constitucional, sentencia T-411 de 1992. Este caso se debió al manejo de los desechos de materias primas (cascarilla de arroz abandonada y luego quemada), produciendo grandes cantidades de ceniza y problemas respiratorios en los habitantes de los lugares aledaños al Molino. El Alcalde de Granada ordenó el sellamiento, sin embargo, durante el trámite de la tutela dispuso la reapertura bajo la advertencia de volverlo a cerrar. El actor insiste que se abstenga de disponer el sellamiento del Molino debido a la cantidad de perjuicios que esta medida genera a la empresa.

[81] Corte Constitucional, sentencia C-339 de 2002. En este asunto se examinó la constitucionalidad de los artículos 3º parcial, 4º, 18 parcial, 34, 35 parcial literales a) y c) y 36 parcial de la Ley 685 de 2001, "Código de Minas".

[82] Corte Constitucional, sentencia C-595 de 2010. Esta providencia estudió si el parágrafo del artículo 1º y el parágrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 vulneraban el principio de presunción de inocencia, al presumir la culpa o el dolo del infractor e invertir la carga de la prueba en el campo del derecho administrativo sancionador ambiental. En el mismo sentido se puede consultar la sentencia C-632 de 2011.

[83] Corte Constitucional, sentencias T-080 de 2015 y C-449 de 2015.

enfoque antropocéntrico, al ser el más extendido en occidente[84], responde a una antigua tradición filosófica y económica -que va desde los teóricos naturalistas como Smith y Ricardo hasta los pragmáticos neoliberales como Stiegler y Friedman- que ha concebido al hombre como el único ser racional, digno y completo del planeta. Desde este punto de vista, lo único que importa es la supervivencia del ser humano y solo en esta medida debe protegerse el medio ambiente, aún cuando admite la posibilidad de la explotación controlada de recursos naturales para promover el desarrollo estatal.

5.8. Por su parte, la **visión biocéntrica** deriva en un primer momento de una concepción antropocéntrica en tanto estima que la naturaleza debe protegerse únicamente para evitar la producción de una catástrofe que extinga al ser humano y destruya al planeta. Bajo esta interpretación la naturaleza no es sujeto de derechos, sino simplemente un objeto a disposición del hombre. Sin embargo, se diferencia del enfoque puramente antropocéntrico en la medida en que considera que el patrimonio ambiental de un país no pertenece en exclusiva a las personas que habitan en él, *sino también a las futuras generaciones y a la humanidad en general*. De tal manera que lo que ocurra con el ambiente y los recursos naturales en China puede terminar afectando a otras naciones, como a los Estados Unidos y a América Latina, como África y a Oceanía, lo que constituye una suerte de solidaridad global que, dicho sea de paso, encuentra fundamento en el concepto de desarrollo sostenible[85].

5.9. Finalmente, el **enfoque ecocéntrico** parte de una premisa básica según la cual la tierra no pertenece al hombre y, por el contrario, asume que el hombre es quien pertenece a la tierra, como cualquier otra especie[86]. De acuerdo con esta interpretación, la especie humana es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y por tanto de ninguna manera es la dueña de las demás especies, de la biodiversidad ni de los recursos naturales como tampoco del destino del planeta. En consecuencia, esta teoría concibe a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella.

Este enfoque en particular, al igual que los anteriores, encuentra pleno fundamento en la Constitución Política de 1991, en particular, en la fórmula del ESD (artículo 1º superior) en tanto define a Colombia como una República democrática, participativa y pluralista, y, por supuesto, en el mandato constitucional de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación (artículos 7º y 8º). Respecto de este último enfoque la Corte ha señalado en la

---

[84] Son ejemplos de este enfoque, la Declaración de Estocolmo (1972) y la Declaración de Río (1992).

[85] Corte Constitucional, sentencias C-519 de 1994, C-595 de 2010, C-703 de 2010, C-632 de 2011 y C-449 de 2015, entre otras.

[86] Es precisamente bajo este marco teórico que se ha desarrollado el concepto de los derechos bioculturales (*biocultural rights*), de los que se hablará más adelante. Es un intento de conciliación en la relación especial que tienen los pueblos indígenas, tribales y de otras colectividades étnicas con el cuidado especial o *stewardship* de la naturaleza y sus recursos.

reciente sentencia **C-449 de 2015** que la *perspectiva ecocéntrica* puede constatarse en algunas decisiones de esta Corporación; por ejemplo, la sentencia C-595 de 2010 anota que la Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra. En igual sentido, la sentencia C-632 de 2011 expuso que:

> "*en la actualidad,* ***la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados****. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza'. Postura que principalmente ha encontrado justificación en los saberes ancestrales en orden al principio de diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7º Superior)*"[87]. (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

En el mismo sentido, la sentencia **T-080 de 2015**, indicó que en esta línea, "*la jurisprudencia constitucional ha atendido los saberes ancestrales y las corrientes alternas de pensamiento, llegando a sostener que* ***'la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados****'*[88].

5.10. En este orden de ideas, el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad[89], no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al

---

[87] Conforme a lo anterior, la sentencia en comento señala que "*es admisible sostener por la Corte que los enfoques heterogéneos de protección al medio ambiente encuentran respaldo en las disposiciones de la Carta de 1991. El paradigma a que nos aboca la denominada 'Constitución Ecológica', por corresponder a un instrumento dinámico y abierto, soportado en un sistema de evidencias y de representaciones colectivas, implica para la sociedad contemporánea tomar en serio los ecosistemas y las comunidades naturales, avanzando hacia un enfoque jurídico que se muestre más comprometido con ellos, como bienes que resultan por sí mismos objeto de garantía y protección.*" Adicionalmente, se puede decir que las Constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) han adoptado este enfoque de protección del medio ambiente. De igual forma, recientemente el gobierno de Nueva Zelanda reconoció como sujeto de derechos al río Whanganui.

[88] De acuerdo con la sentencia T-080 de 2015, "*adicionalmente, la Corte Constitucional ha venido construyendo una sólida doctrina con respecto a la defensa del pluralismo y autodeterminación cultural de los pueblos, advirtiendo los riesgos conexos a 'la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse cosmovisión)'. Sobre todo cuando el conflicto gira en torno a la tierra -la que tiene una protección colectiva y reforzada en la Carta Política de 1991- en atención al lugar especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos tribales reviste su relación con el territorio*. En el mismo sentido consultar la sentencia C-123 de 2014.

[89] La **biodiversidad o diversidad biológica** es, según el Convenio Internacional sobre la Diversidad Biológica (1992), el término por el que se hace referencia a la amplia variedad de seres vivos sobre la Tierra y los patrones naturales que la conforman, resultado de miles de millones de años de evolución según procesos naturales y también de la influencia creciente de las actividades del ser humano. La biodiversidad comprende igualmente la variedad de ecosistemas y las diferencias genéticas dentro de cada especie que permiten la combinación de múltiples formas de vida, y cuyas mutuas interacciones con el resto del entorno fundamentan el sustento de la vida sobre el planeta. En este sentido, la biodiversidad es un concepto muy amplio que abarca diferentes manifestaciones de la naturaleza como los ríos, los bosques, la atmósfera, las montañas, las especies animales y vegetales, los ecosistemas, entre otros.

tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, *solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista*[90].

Dicho en otras palabras: la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, *entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas*. Se trata de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra; esto es, reconocernos como partes integrantes del ecosistema global -biósfera-, antes que a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad. Postura que cobra especial relevancia en el constitucionalismo colombiano, teniendo en cuenta el principio de pluralismo cultural y étnico que lo soporta, al igual que los saberes, usos y costumbres ancestrales legados por los pueblos indígenas y tribales[91]. Es así como en el siguiente acápite precisamente se explorará una visión alternativa de los derechos colectivos de las comunidades étnicas en relación con su entorno natural y cultural, que se ha denominado, derechos bioculturales.

Concepto y alcance los derechos bioculturales (*biocultural rights*). Hacia una protección efectiva de la biodiversidad y la bioculturalidad.

5.11. A este respecto, lo primero que debe señalarse es que los denominados *derechos bioculturales*, en su definición más simple, hacen referencia a los derechos que tienen las comunidades étnicas a **administrar y a ejercer tutela** de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su *forma de vida* con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad. En efecto, estos derechos resultan del reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente.

Los elementos centrales de este enfoque establecen una vinculación intrínseca entre naturaleza y cultura, y la diversidad de la especie humana como parte de la naturaleza y manifestación de múltiples formas de vida. Desde esta perspectiva, **la conservación de la biodiversidad conlleva necesariamente a la**

[90] Corte Constitucional, sentencia C-449 de 2015.
[91] Corte Constitucional, sentencia T-080 de 2015.

preservación y protección de los modos de vida y culturas que interactúan con ella. En un país tan rico en materia ambiental como Colombia que es considerado el quinto entre los diecisiete países más *megabiodiversos* del mundo, y que cuenta con bosques naturales y páramos en cerca del 53% de su territorio -que aportan agua al 70% de la población nacional- en los que habitan más de 54.871 especies animales y vegetales, existen 341 tipos de ecosistemas diferentes y 32 biomas terrestres[92], y que además entraña importantes culturas ancestrales, la protección y preservación de la diversidad cultural se convierte en un supuesto esencial para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y viceversa.

5.12. Ahora bien, como concepto legal los derechos bioculturales buscan integrar en una misma cláusula de protección las disposiciones dispersas en materia de derechos a los recursos naturales y a la cultura de las comunidades étnicas, que en nuestra Constitución están presentes en los artículos 7º, 8º, 79, 80, 330 y 55 transitorio. En otras palabras, los derechos bioculturales no son nuevos derechos para las comunidades étnicas, en lugar de ello, son una categoría especial que unifica sus derechos a los recursos naturales y a la cultura, entendiéndolos integrados e interrelacionados. En este sentido, el autor indio Sanjay Kabir Bavikatte, uno de los más importantes teóricos mundiales en esta materia, ha resaltado que "*el concepto de derechos bioculturales es de vieja data. Ha sido ampliamente utilizado para indicar un modo de vida que se desarrolla dentro de una relación holística entre la naturaleza y la cultura. Los derechos bioculturales reafirman el profundo vínculo entre comunidades indígenas, étnicas, tribales y otro tipo de colectividades, con los recursos que comprenden su territorio, entre ellos flora y fauna*"[93].

5.13. Por su parte, el fundamento filosófico de los derechos bioculturales, se configura en una visión holística[94], caracterizada a partir de tres aproximaciones: (i) la primera, se materializa en la combinación de naturaleza con cultura: en donde la biodiversidad -entendida como un amplio catálogo de recursos biológicos- y la diversidad cultural -entendida como el conjunto de tradiciones, usos y costumbres culturales y espirituales de los pueblos- son consideradas elementos inescindibles e interdependientes; (ii) en la segunda, se analizan las experiencias concretas que las comunidades étnicas han vivido en el tiempo, con aciertos y errores, desde una perspectiva que valora el pasado y el presente y se proyecta hacia el futuro en función de establecer un diagnóstico del sistema actual -orientado exclusivamente a darle prioridad a los conceptos de desarrollo y desarrollo sostenible- con el objetivo de ayudarles a conservar su diversidad biocultural para las futuras generaciones; y finalmente, (iii) en la tercera, se resalta la singularidad y a la vez la universalidad que representa la existencia de

---

[92] Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. *Sistema de Información sobre Biodiversidad en Colombia, 2015*.

[93] Bavikatte, K., & Bennett, T. *Community stewardship: the foundation of biocultural rights*, Journal of Human Rights and Environment, Vol. 6 No. 1, 2015.

[94] La palabra *holística* proviene de la corriente filósofica del Holismo. Según el diccionario de la Real Academia Española de Lengua, el holismo "*es una doctrina filosófica que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen*".

los pueblos étnicos para la humanidad[95].

5.14. Como se ha visto, un elemento central dentro del paradigma de los derechos bioculturales es el concepto de *comunidad o de colectivo*, que debe ser dimensionado como un término que incluye a las comunidades indígenas, étnicas, tribales y tradicionales, cuyas formas de vida son predominantemente "*basadas en el territorio y quienes tienen fuertes vínculos culturales y espirituales, con sus tierras tradicionales y sus recursos. Mientras las comunidades son calificadas mediante diversas categorías incluyendo etnicidad, recursos compartidos, intereses comunes y estructura política, el término comunidad acá, es usado para denotar grupos de personas cuya forma de vida está determinada por su ecosistema*"[96]. (Subrayado fuera de texto)

En este sentido, por ejemplo, las comunidades locales, étnicas e indígenas que hacen valer sus derechos bioculturales, se fundamentan en los siguientes preceptos: "*1.- la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica de las comunidades basado en una forma de vida y los derechos bioculturales deben proteger esta manera de vivir; 2.- La forma de vida relevante para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica está vinculada con una tenencia y uso de la tierra, e igualmente, derechos a la cultura, conocimiento y a distintas prácticas. Los derechos bioculturales establecen el vínculo entre la comunidad o lo que se denomina '**peoplehood**' y ecosistemas*"[97]. (Subrayado fuera de texto).

En efecto, estos derechos implican que las comunidades deben **mantener su herencia cultural distintiva**, que es esencial para el mantenimiento de la diversidad biológica y la diversidad cultural del planeta; estos derechos "*no son simplemente reclamaciones de propiedades en el sentido típico de la economía o del mercado, en el cual pueden ser un recurso alienable, conmensurable y transables; más bien (…) los derechos bioculturales son los derechos colectivos de comunidades que llevan a cabo roles de administración tradicional de acuerdo con la naturaleza, tal como es concebido por las ontologías indígenas*"[98] o tradicionales.

5.15. Adicionalmente, los derechos bioculturales han tenido también un origen histórico-social, en la medida en que surgieron, principalmente, como consecuencia de la implementación de los modelos occidentales de desarrollo y desarrollo sostenible, y sus efectos sociales, culturales y ecológicos en las comunidades étnicas en diferentes partes del mundo

A este respecto el profesor Arturo Escobar, por ejemplo, ha señalado que aunque

---

[95] Chen, C; Gilmore, M. *Biocultural Rights: A New Paradigm for Protecting Natural and Cultural Resources of Indigenous Communities*. The International Indigenous Policy Journal. Vol. 6, No. 3, 2015.
[96] Bavikatte, K., & Bennett, T. *op. cit.*, pág. 8.
[97] Bavikatte, K., & Robinson, D. F. *Towards a people's history of the law: Biocultural jurisprudence and the Nagoya Protocol on access and benefit sharing*. Law, Environment and Development Journal, 7(1), 35-51. 2011.
[98] Ibídem.

el propósito principal de la "estrategia mundial para el desarrollo sostenible" se centró desde su lanzamiento en 1987 en la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente, sus efectos no han sido los esperados. Puntualmente, estima que "*el concepto de desarrollo era -y continúa siendo en gran parte- una aproximación política centralista, jerárquica, etnocéntrica y tecnocrática que entiende a las poblaciones y a la cultura como objetos abstractos y como figuras estadísticas que deben acomodarse de acuerdo a las prioridades del progreso. Este modelo de desarrollo ha sido concebido no como un proceso cultural sino por el contrario como un sistema universal de intervenciones técnicas cuyo propósito es entregar recursos, bienes y servicios a los pueblos (que se juzguen dentro de este criterio) con mayores necesidades. Es por ello que no sorprende que el desarrollo se haya convertido en una fuerza tan destructiva para las culturas del llamado Tercer Mundo, irónicamente, en nombre de los mejores intereses de los pueblos*" [99].

A lo anterior, agrega que el desarrollo sostenible como estrategia global "*(…) es el último intento para articular modernidad y capitalismo. Implica la resignificación de la naturaleza como environment, la reinscripción de la Tierra como capital bajo la perspectiva de la ciencia, la reinterpretación de la pobreza como efecto de la destrucción del medio ambiente; y el desarrollo de nuevos modelos de contratos de administración y planeación a cargo de los Estados que fungen como árbitros entre la naturaleza y los pueblos. (…) Este discurso del desarrollo ha sido el más efectivo operador de las políticas de representación e identidad en gran parte de Asia, África y América Latina desde la posguerra*"[100].

En desarrollo de este mismo argumento, Escobar concluye que frente a lo que -a su juicio- ha caracterizado el fracaso del modelo del desarrollo existen otras alternativas: "*diversas experiencias a nivel mundial han demostrado que el modelo de desarrollo occidental (basado en la concepción del crecimiento económico) es la peor opción para las comunidades étnicas. Para acceder a modelos alternativos como el post-desarrollo las comunidades necesitan experimentar con estrategias alternativas de producción, y simultáneamente desarrollar una semiótica de resistencia a la reestructuración moderna de la naturaleza y de la sociedad*"[101].

5.16. Por otra parte, teóricos como Bavikatte, Bennett y Robinson[102] afirman que fueron cuatro las circunstancias concretas que permitieron el advenimiento de los derechos bioculturales: (i) el cuestionamiento del paradigma de desarrollo estrictamente vertical, esto es, el concebido desde centros de poder hacia la periferia[103]; (ii) el advenimiento de trabajos de investigación en el marco del

---

[99] Escobar, Arturo. "*Encountering Development: The making and unmaking of the third world*", Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1995. Pág. 44.
[100] Ibídem, pág. 202.
[101] Ibídem, pág. 205.
[102] Bavikatte, K., & Bennett, T. *op. cit.*, pág. 7 y ss.
[103] "*1.- En primera medida, la evidencia fáctica de que el* ***paradigma de desarrollo estrictamente vertical*** *era contraproducente para la protección del medio ambiente, dado que ignoraba los aportes que las comunidades tradicionales tienen por ofrecer, suprimiendo en la práctica, la crítica y la reflexión*".

"movimiento de los comunes"[104]; (iii) la evolución, entendimiento, desarrollo y dimensionamiento de los derechos de tercera generación[105]; y finalmente, (iv) el desarrollo de una categoría específica de derechos para las minorías cuyo objeto ha sido la protección de las reivindicaciones de las comunidades indígenas, negras y campesinas[106].

5.17. En resumen, se puede concluir que **la premisa central sobre la cual se cimienta la concepción de la bioculturalidad y los derechos bioculturales es la relación de profunda unidad entre naturaleza y especie humana**. Esta relación se expresa en otros elementos complementarios como: (i) los *múltiples modos de vida* expresados como diversidad cultural están íntimamente vinculados con la diversidad de ecosistemas y territorios; (ii) la riqueza expresada en la *diversidad de culturas, prácticas, creencias y lenguajes* es el producto de la interrelación coevolutiva de las comunidades humanas con sus ambientes y constituye una respuesta adaptativa a cambios ambientales; (iii) las relaciones de las diferentes culturas ancestrales con plantas, animales, microorganismos y el ambiente contribuyen activamente a la biodiversidad; (iv) *los significados espirituales y culturales* de los pueblos indígenas y de las comunidades locales sobre la naturaleza forman parte integral de la diversidad biocultural; y (v) la conservación de la diversidad cultural conduce a la conservación de la diversidad biológica, por lo que *el diseño de política, legislación y jurisprudencia debe enfocarse por la conservación de la bioculturalidad*[107].

5.18. En consecuencia, las políticas públicas sobre la conservación de la biodiversidad deben adecuarse y centrarse en la preservación de la vida, de sus diversas manifestaciones, pero principalmente en la preservación de las condiciones para que esa *biodiversidad* continúe desplegando su potencial

---

[104] "*2.- Una segunda razón por la cual surgió el concepto en comento se debió al trabajo realizado por los teóricos* ***del movimiento de los comunes****, que centró sus investigaciones en evaluar los supuestos beneficios que ha entregado el desarrollo de proyectos extractivos a las comunidades basado en el control y la privatización de los recursos naturales (o recursos comunes) por parte de los Estados en contraste a la degradación ambiental que estos causan. Como alternativa a este modelo propusieron una estrategia de empoderamiento de las comunidades locales para gobernar y administrar ecosistemas locales y recursos naturales, que consideran la fórmula más efectiva de asegurar su conservación*".

[105] "*3.- Una tercera circunstancia que se desarrolló en las últimas dos décadas y que tuvo una notable influencia en el planteamiento de los derechos bioculturales fue la evolución en el entendimiento, desarrollo y dimensionamiento de los* ***derechos de tercera generación.*** *Estos derechos protegen todos los elementos necesarios para la supervivencia y conservación del planeta y de la humanidad, especialmente los relacionados con la salvaguarda del medio ambiente y la biodiversidad. A diferencia de los derechos civiles y políticos (de primera generación) que generalmente amparan a individuos, los de tercera generación benefician a grupos, comunidades o colectividades, razón por la cual son llamados derechos colectivos. En este sentido,* ***los derechos bioculturales*** *se han afianzado más que como derechos de tercera generación, como un resultado de la implementación de los mismos pero con el objetivo específico de proteger la biodiversidad en relación con las culturas relacionadas con ella, y con la conservación del medio ambiente y sus recursos naturales.*"

[106] "*4.-* ***el desarrollo de una categoría específica de derechos para las minorías*** *en los últimos 40 años que protegen a las comunidades indígenas, étnicas y locales en materia de libre expresión de la cultura, restauración de la tierra y sus recursos, y la autodeterminación política, permitieron la configuración del concepto de derechos bioculturales. Estos avances en su mayoría se dieron para amparar comunidades indígenas y étnicas, rescatando la relación entre la conservación del medio ambiente, el uso sostenible de la diversidad biológica y el territorio de las comunidades*. (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

[107] Posey, D. A., Dutfield, G., Plenderleith, K., da Costa e Silva, E., & Argumedo, A. Traditional resource rights: International instruments for protection and compensation for Indigenous peoples and local communities. Gland: International Union for the Conservation of Nature. 1996.

evolutivo de manera estable e indefinida, tal y como lo ha señalado la Corte en abundante jurisprudencia[108]. De igual forma, las obligaciones del Estado sobre protección y conservación de los modos de vida de los pueblos indígenas, las comunidades negras y campesinas implican garantizar las condiciones para que estas formas de ser, percibir y aprehender el mundo puedan pervivir.

a.- Algunos fundamentos jurídicos y jurisprudenciales para la protección de la bioculturalidad y la biodiversidad.

Instrumentos Internacionales.

5.19. En la actualidad, el concepto y alcance de los derechos bioculturales está siendo ampliamente reconocido no solo en el marco del derecho ambiental sino también del derecho internacional. De hecho, una serie de instrumentos internacionales que integran el ordenamiento jurídico colombiano por bloque de constitucionalidad contribuyen a fundamentar constitucional y legalmente la relación intrínseca que existe entre diversidad biológica y cultural, que da lugar a la bioculturalidad y a los derechos bioculturales.

El primero de los convenios ratificados por Colombia en esta materia es el **Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989)**[109] que establece un enfoque biocultural al reconocer la especial vinculación de los modos de vida de los pueblos indígenas y tribales con los territorios y sus recursos. En particular, el artículo 13 impone a los Estados respetar la importancia especial y los valores espirituales que los pueblos indígenas tienen con sus tierras y territorios. En efecto, el convenio contiene varias disposiciones que cobijan no solo a los pueblos indígenas sino también a las comunidades negras, hecho que ha reconocido e interpretado esta Corte Constitucional en su jurisprudencia, como se verá más adelante. Adicionalmente, este tratado reconoce una vinculación integral entre el modo de vida de pueblos indígenas y tribales, su identidad cultural y concepción espiritual con sus territorios y las distintas formas de vida o biodiversidad presentes en aquellos hábitat.

Un segundo instrumento es el **Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)**[110], ratificado mediante la Ley 165 de 1994. Sin duda, este es el tratado que por excelencia ha abordado los derechos bioculturales, no solo desde una perspectiva científica de la diversidad biológica sino también en relación con las poblaciones que interactúan con la misma. De hecho, desarrolla este último

---

[108] Corte Constitucional, sentencias T-411 de 1992, T-415 de 1992, T-536 de 1992, T-092 de 1993, C-519 de 1994, C-200 de 1999, C-431 de 2000, C-671 de 2001, C-339 de 2002, T-760 de 2007, C-595 de 2010, T-080 de 2015 y C-449 de 2015, entre otras.

[109] Ratificado mediante la Ley 21 de 1991.

[110] Respecto a la integración del CDB al bloque de constitucionalidad, la sentencia T-204 de 2014 ha señalado lo siguiente: "*23. Por otra parte, el Convenio sobre Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, el cual fue aprobado mediante Ley 165 de 1994, forma parte del bloque de constitucionalidad por ser ratificado por el Congreso de Colombia y reconocer el derecho humano ambiental en su relación inherente con los derechos a la vida y a la salud; tiene como objetivos principales la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de recursos genéticos.*"

aspecto reconociendo el papel fundamental que los modos de vida de comunidades indígenas y étnicas juegan en la conservación de la biodiversidad. De igual forma, el convenio persigue consolidar la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, y la participación justa y equitativa de las comunidades en los beneficios derivados de la investigación y desarrollo de la misma[111].

Por su parte, un tercer instrumento es la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)** que Colombia adoptó con algunas aclaraciones. En términos generales, la declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su identidad cultural, a ser diferentes y a ser respetados como tales. Entre sus disposiciones también reconoce que el respeto a los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible, equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente. El reconocimiento que hace la declaración sobre identidad e integralidad cultural subraya la importancia de que los pueblos indígenas tengan control sobre sus tierras, territorios y recursos para mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones. Si bien esta declaración no es un instrumento vinculante, constituye no solo un referente sino un criterio adicional de interpretación dentro de nuestro sistema jurídico al provenir de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En el mismo sentido, la recientemente aprobada **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016)** reconoce el derecho de estos pueblos a la autoidentificación, a la libre determinación, a la autonomía, organización y autogobierno, a la protección de su identidad, integridad y patrimonio cultural, y al control sobre sus tierras, territorios y recursos, entre otros, lo que afianza la garantía de sus derechos colectivos en el hemisferio y el reconocimiento de otros derechos, entre ellos, los bioculturales. En igual sentido que la Declaración Universal, la DADPI aunque no es un tratado vinculante constituye un parámetro válido de interpretación dentro de nuestro ordenamiento.

Finalmente, también debe reseñarse la **Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003)**, ratificada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006, según la cual las partes deben adoptar medidas de protección -y salvaguardia- del patrimonio cultural inmaterial en ámbitos como por ejemplo, las tradiciones y expresiones orales, incluido el

---

[111] Dentro del contexto del CDB se han desarrollado otros instrumentos internacionales que resultan relevantes al momento de hacer un análisis de los derechos bioculturales en el ordenamiento jurídico colombiano como son el **Protocolo de Cartagena (2000),** aprobado mediante Ley 740 de 2002, y el **Protocolo de Nagoya (2010)**, suscrito por Colombia en 2011. Los dos surgieron al interior del sistema de Naciones Unidas, como una consecuencia directa del CDB para desarrollar algunos temas específicos del convenio relacionados con la diversidad biológica y genética como fuente de recursos genéticos para procesos y aplicaciones industriales y comerciales. En este sentido, los dos Protocolos versan sobre la aplicación de la tecnología en temas que afectan a la diversidad biológica y al medio ambiente. El primero, busca garantizar la adecuada protección en la esfera de transferencia, manipulación y utilización segura de organismos vivos modificados mediante la biotecnología, mientras el segundo, enfatiza en el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización.

idioma como vehículo del patrimonio; los usos sociales, rituales y actos festivos; conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el espacio; y las técnicas artesanales tradicionales de las comunidades étnicas, todas estrechamente relacionadas con los derechos bioculturales. En síntesis, de esta convención se derivan importantes obligaciones de protección y salvaguardia que los Estados tienen en relación con el patrimonio cultural inmaterial[112].

5.20. Ahora bien, en desarrollo y aplicación de algunos de los instrumentos internacionales anteriormente reseñados, como el CDB, se han implementado en diversos lugares del mundo estrategias para construir **prácticas bioculturales** que permitan proteger y dimensionar los derechos de las comunidades étnicas a la conservación de su diversidad cultural en relación con la diversidad biológica, el territorio y los recursos naturales que los rodean (y de los que se consideran parte). En este sentido, Estados, poblaciones y comunidades locales que han adoptado el concepto de *derechos bioculturales*, han logrado un cambio significativo en la protección de sus ecosistemas, recursos, especies naturales y culturas ancestrales, como resultado del establecimiento de reglas de juego jurídicas denominadas *Protocolos Comunitarios Bioculturales*, cuyo objetivo principal es brindar las herramientas legales y administrativas necesarias a las comunidades étnicas para defender sus derechos frente a terceros (compañías, multinacionales, etc.) promoviendo la interacción y el diálogo estratégico entre los diferentes actores (estatales, privados o locales) que puedan llegar a incidir en un territorio étnico determinado, generalmente, a través de grandes proyectos de desarrollo.

5.21. El contenido de los anteriores instrumentos internacionales así como de los casos y las experiencias regionales y globales reseñadas evidencian el creciente reconocimiento de la necesidad de protección de las relaciones intrínsecas e interdependientes de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas con su hábitat natural, sus territorios, sus recursos y con la biodiversidad. Las relaciones y significados particulares de plantas, animales, montañas, ríos y demás elementos constitutivos del territorio en cada cultura son reconocidos como parte de los modos de vida distintivos de las comunidades étnicas.

A este respecto, el derecho internacional ha establecido algunas de las obligaciones que Colombia tiene de proteger las diversas formas de relación que las comunidades étnicas tienen con sus tierras, territorios y organismos biológicos y los conocimientos asociados a su uso, y, por otra parte, evidencia la necesidad de desarrollar un enfoque que integre bajo una misma cláusula de protección, la *diversidad biocultural de la nación* -esto es, la integración de la diversidad cultural con la diversidad biológica-, como criterio cardinal de la política pública y la legislación nacional.

---

[112] Este instrumento es un criterio relevante de interpretación y constituye, a la vez, un desarrollo subsecuente de la **Declaración Universal de la Unesco sobre Diversidad Cultural (2001)** que reafirma que la diversidad cultural es patrimonio común de la humanidad y resalta la importancia de la misma al afirmar en su artículo 1º que "*es tan necesaria para el género humano como la diversidad biológica para los organismos vivos*".

Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

5.22. La jurisprudencia de esta Corporación, desde sus primeras sentencias, en desarrollo de los pilares fundantes de nuestra fórmula de ESD ha reconocido la importancia del principio constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación, desde diferentes aproximaciones sentando con ello las bases para la protección de la *diversidad cultural*. Los casos y los temas que la jurisprudencia ha estudiado en este sentido han sido variados, pero en todos se ha reconocido invariablemente la importancia de este principio, otorgándole un lugar preponderante en la decisión de múltiples asuntos en los que se han visto involucrados los intereses de pueblos y comunidades étnicas que viven en Colombia[113]. A continuación, se presentará un breve recuento.

5.23. Desde un primer momento, la labor de la Corte se centró en construir los fundamentos del marco teórico y conceptual que posteriormente permitiría establecer el alcance del principio de diversidad étnica y cultural de la nación en sus diferentes dimensiones. En este contexto, se han proferido una amplia serie de decisiones[114] en las que se ha establecido -en términos generales- que dentro de una sociedad plural y democrática como la que dimensiona la Carta de 1991 los pueblos indígenas y las comunidades étnicas *deben ser reconocidos como sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales* en atención a que representan valores étnicos y culturales ancestrales, así como formas de vida estrechamente vinculadas a la especial relación que tienen sus tradiciones, usos y costumbres -en tanto manifestaciones culturales-, con sus territorios y los recursos naturales. En este orden de ideas, la sentencia **T-188 de 1993** señaló:

> "*El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes.* ***Se resalta la especial relación de las comunidades indígenas con los territorios que ocupan, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia sino además porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes****. El derecho fundamental a la propiedad colectiva de los grupos étnicos lleva implícito, dada la protección constitucional del principio de diversidad étnica y cultural, un derecho a la constitución de resguardos en cabeza de las comunidades indígenas*". (Negrilla fuera de texto original)

5.24. De igual forma, la sentencia **T-380 de 1993**, reiterando algunos argumentos de la T-428 de 1992, reafirmó que las comunidades étnicas son sujetos colectivos y en este sentido, también titulares de derechos fundamentales. En esta oportunidad la Corte precisó que:

---

[113] Corte Constitucional, sentencias T-188 de 1993, T-380 de 1993, C-058 de 1994, T-349 de 1996, T-496 de 1996, SU-039 de 1997, T-523 de 1997, SU-510 de 1998, T-652 de 1998, T-552 de 2003 y T-256 de 2015, entre otras.

[114] Corte Constitucional, sentencias T-428 de 1992, T-188 de 1993, T-380 de 1993 y T-496 de 1996, entre otras.

> "*Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos.* ***La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos****. En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes*". (Negrilla fuera de texto original).

5.25. Asimismo, en la sentencia **T-257 de 1993** la Corte protegió el derecho de algunas comunidades étnicas del Vaupés, en tanto sujetos colectivos de derechos fundamentales, a ser consultadas sobre la construcción de una pista de aterrizaje al interior de su territorio con el fin de permitir la realización de actividades de proselitismo religioso en la región, aclarando que: "*un resguardo no es una entidad territorial sino una forma de propiedad colectiva de la tierra. La propiedad colectiva que surge del resguardo es desarrollo de varios artículos del Convenio 169 de la OIT, mediante el cual* ***los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras***". (Negrilla fuera de texto original)

5.26. En una sentencia de constitucionalidad del mismo año, la **C-027 de 1993**, la Corte tuvo la ocasión de examinar otra dimensión del principio de diversidad étnica y cultural, esta vez, de cara a la Ley 20 de 1974, mediante la cual se aprobaba el Concordato entre la Iglesia Católica y el Estado colombiano. Dicha ley fue declarada inexequible por ser contraria al principio de diversidad étnica y cultural de la nación, en la medida en que la norma acusada no solo era "integracionista u homogeneizadora" respecto de una religión en particular, sino que además desconocía la dignidad y autonomía de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas, y por tanto su diversidad en materia religiosa y espiritual.

5.27. Poco tiempo después, en la sentencia **T-342 de 1994**, la Corte amparó el derecho fundamental a la integridad y diversidad étnica y cultural de varias comunidades étnicas nómadas del Guaviare respecto de una asociación privada que pretendía continuar desarrollando un proceso de asimilación e integración a la sociedad mayoritaria de las mismas en los territorios de su área de influencia. En aquella oportunidad la Corte extendió el ámbito de protección del derecho fundamental invocado al señalar que: "*No sería aventurado afirmar que* ***el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la población indígena guarda armonía con los diferentes preceptos de la Constitución Nacional relativos a la conservación, preservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales que la conforman****, si se considera que las comunidades indígenas constituyen igualmente un recurso natural humano que se estima parte integral del ambiente, más aún cuando normalmente la población indígena habitualmente ocupa territorios con ecosistemas de excepcionales características y valores ecológicos que deben conservarse como parte*

integrante que son del patrimonio natural y cultural de la Nación. De esta manera, la población indígena y el entorno natural se constituyen en un sistema o universo merecedor de la protección integral del Estado". (Negrilla fuera de texto original)

5.28. Posteriormente, la Corte examinó en la sentencia **C-519 de 1994** la constitucionalidad de la Ley 165 de 1994 aprobatoria del Convenio sobre la Diversidad Biológica suscrito por Colombia y al declararlo exequible, concluyó que la propiedad intelectual en materia de diversidad biológica no puede atentar ni desconocer el conocimiento tradicional de las comunidades étnicas. A este respecto, puntualizó que "*teniendo en consideración el enorme capital ecológico de nuestro país, reviste la mayor importancia que el Gobierno Nacional preste toda su atención al momento de deliberar en los foros internacionales,* ***respecto a la conveniencia de establecer un régimen de propiedad intelectual en materia de diversidad biológica, pues en él debe gozar de protección especial el conocimiento tradicional de las comunidades indígenas****, lo cual, por lo demás, tiene respaldo en el deber del Estado de proteger el patrimonio natural y ecológico de la Nación (artículos 8º y 27 C.P.)*". (Negrilla fuera de texto original)

5.29. En otra providencia, la **C-139 de 1996** se estudió la constitucionalidad de la ley 89 de 1890 que en algunos de sus artículos se refería a los indígenas como "salvajes" y objeto de "civilización". En esta sentencia, la Corte consideró que la política integracionista de asimilación respecto de las comunidades étnicas contemplada en la norma demandada contradecía abiertamente la diversidad étnica y cultural establecida en la Constitución de 1991, en tanto:

> "*La terminología utilizada en el texto, que al referirse a "salvajes" y "reducción a la civilización" desconoce tanto la dignidad de los miembros de las comunidades indígenas como el valor fundamental de la diversidad étnica y cultural. Una concepción pluralista de las relaciones interculturales, como la adoptada por la Constitución de 1991, rechaza la idea de dominación implícita en las tendencias integracionistas*".

5.30. Por su parte, en la sentencia **SU-510 de 1998**, la Corte sintetizó el principio de diversidad étnica y cultural indicando que es una consecuencia del carácter democrático, participativo y pluralista, y obedece a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida, razas, lenguas, tradiciones y sistemas de comprensión del mundo diferentes a los de la cultura occidental. Es ese sentido señaló que "*para la Corte, el principio de diversidad e integridad personal no es simplemente una declaración retórica, sino que constituye una proyección, en el plano jurídico, del carácter democrático, participativo y pluralista de la república colombiana y obedece a 'la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental'*"[115].

---

[115] En el mismo sentido, agregó que: "*La Constitución Política permite al individuo definir su identidad con base en sus diferencias específicas y en valores étnicos y culturales concretos, y no conforme a un concepto*

5.31. Ahora bien, en la sentencia **T-652 de 1998** que reiteró la **SU-039 de 1997** la Corte tuvo la oportunidad de examinar la relación entre los proyectos extractivos y de desarrollo y el deber de consulta previa a comunidades étnicas. En efecto, la Corporación encontró que la explotación de recursos naturales en los territorios tradicionalmente habitados por las comunidades indígenas origina fuertes impactos en su modo de vida, y por esa razón ratificó la doctrina constitucional de unificación relativa a la protección que debe el Estado a tales pueblos, y de manera muy especial consideró que en esos casos, su derecho a ser previamente consultados tiene carácter de fundamental:

> "*La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas hace necesario armonizar dos intereses contrapuestos: la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en los referidos territorios para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art. 80 C.P.), y la de asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas que ocupan dichos territorios, es decir, de los elementos básicos que constituyen su cohesión como grupo social y que, por lo tanto, son el sustrato para su subsistencia. Es decir, que debe buscarse un equilibrio o balance entre el desarrollo económico del país que exige la explotación de dichos recursos y la preservación de dicha integridad que es condición para la subsistencia del grupo humano indígena.*"

5.32. En otra oportunidad, en la sentencia **T-955 de 2003**, la Corte al proteger los derechos de las comunidades negras de Cacarica (Chocó) a la diversidad e integridad étnica y cultural, a la participación y a la subsistencia ante las acciones de las empresas madereras del Darién que deforestaron su territorio ancestral, interpretó de forma amplia el Convenio 169 de la OIT *extendiendo su interpretación a las comunidades negras*, consolidando con ello un enfoque biocultural al reconocer los vínculos de los modos de vida de los pueblos indígenas, tribales y las comunidades étnicas con los territorios y la utilización, conservación y administración de sus recursos naturales[116].

5.33. De igual forma, la Corte ha avanzado de forma progresiva en la interpretación del principio de integridad cultural vinculándolo a la garantía de los derechos sobre el territorio, lo cual denota el establecimiento de un claro

---

abstracto y general de ciudadanía, como el definido por los Estados liberales unitarios y monoculturales. Lo anterior traduce un afán válido por adaptar el derecho a las realidades sociales, a fin de satisfacer las necesidades de reconocimiento de aquellos grupos que se caracterizan por ser diferentes en cuestiones de raza, o cultura. ***En suma, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural obedece al imperativo de construir una democracia cada vez más inclusiva y participativa*** *y de ser consecuentes, de otro lado, en la concepción según la cual la justicia constituye un ideal incompleto si no atienden a las reivindicaciones de reconocimiento de los individuos y comunidades.*" (Negrilla fuera de texto original).

[116] En ese sentido, la providencia precisó lo siguiente: "*Del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural depende la subsistencia de los pueblos indígenas y tribales, y que son éstos quienes pueden conservar y proyectar en los diferentes ámbitos el carácter pluriétnico y multicultural de la nación colombiana, sustrato del Estado social de derecho acogido en la Carta.* ***Este carácter, reconocido alude a los pueblos indígenas y tribales, entre éstos a las comunidades negras***." (Negrilla fuera de texto original)

enfoque biocultural en la jurisprudencia respecto de los derechos de las comunidades étnicas. Por ejemplo, en la sentencia **T-433 de 2011**, al resolver una tutela interpuesta para proteger la integridad, identidad, autonomía y la propiedad colectiva de una comunidad Embera-Dobida asentada en el Chocó, la Corte reiteró una serie de reglas jurisprudenciales que tienen por objeto amparar la especial relación que tienen los pueblos indígenas con sus territorios, el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural como principio que permite la subsistencia de las comunidades étnicas, la conservación del valor espiritual que para todos los grupos étnicos comporta su relación con la tierra y su territorio y su derecho a tener un territorio legalmente reconocido[117].

5.34. Por otra parte, la Corte también ha protegido la identidad e integridad cultural de las comunidades étnicas precisando su alcance teórico-conceptual, por ejemplo, para impedir el uso indebido o abuso de nombres propios y distintivos de la identidad indígena o étnica en productos occidentales con fines comerciales. En la sentencia **T-477 de 2012**, este Tribunal puntualizó que la identidad cultural "*es un conjunto de rasgos característicos (noción de identidad) de una sociedad o de un grupo social relacionados con su forma de vida, sus tradiciones y creencias en el ámbito espiritual, material, intelectual y afectivo que genera en sus integrantes un sentido de pertenencia a dicho colectivo social y que es producto de su interacción en un espacio social determinado (noción de cultura)*".

5.35. Ahora bien, en la sentencia **C-1051 de 2012**[118], la Corte consideró que las normas del *Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales* al regular materias relacionadas con los recursos naturales y el territorio colectivo de pueblos ancestrales, que pueden terminar afectando a las comunidades étnicas colombianas al impedirles participar en la toma de decisiones sobre el manejo de sus usos, costumbres y actividades agrícolas resulta contrario a lo dispuesto por la Constitución en materia de diversidad étnica y cultural. En un sentido más amplio, esta Corporación estableció que **los grupos étnicos requieren para sobrevivir y para desarrollar su cultura del territorio en el cual están asentados**. A lo anterior, se agregó que *"desde ese*

---

[117] "*(i) para las Comunidades indígenas resulta importante destacar* ***la vinculación estrecha entre su supervivencia y el derecho al territorio como el escenario donde se hace posible la existencia misma de la etnia****; (ii) de manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha sostenido que del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural depende la subsistencia de los pueblos indígenas y tribales y que son éstos quienes pueden conservar y proyectar en los diferentes ámbitos el carácter pluriétnico y multicultural de la nación colombiana, sustrato del Estado social de derecho acogido en la Carta; (iii) el Estado colombiano, se encuentra obligado a respetar la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y a contribuir realmente con la conservación del valor espiritual que para todos los grupos étnicos comporta su relación con la tierra y su territorio, entendido este como 'lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera'; (iv) que la Ley 31 de 1967, mediante la cual fue incorporado a la legislación nacional el Convenio 107 de 1957 de la OIT, desarrolla ampliamente el derecho de estos pueblos a que los Gobiernos i) determinen sus propiedades y posesiones mediante la delimitación de los espacios efectivamente ocupados, ii) salvaguarden sus derechos a utilizar 'las tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia'; y iii) protejan especial y efectivamente sus facultades de utilizar, administrar y conservar sus recursos naturales*".

[118] Por medio de la cual se examinó la constitucionalidad de la Ley 1518 de 2012, por la que a su vez, se aprobaba el "Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales" de 1991.

punto de vista, el aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran en tales territorios, mediante el desarrollo de actividades comunes como la caza, la pesca y la agricultura, 'es un asunto trascendental para la definición de la identidad particular y diversa de dichos pueblos', lo que conlleva, entonces, el derecho de las comunidades a participar e intervenir en las decisiones que guarden relación con tales actividades"[119].

5.36. Finalmente, en la sentencia **T-576 de 2014**, la Corte protegió el derecho fundamental a la consulta previa de varias comunidades negras de San Andrés y Providencia, excluidas de una convocatoria gubernamental por no acreditar título colectivo sobre sus territorios. En este caso, se amparó el derecho a la identidad cultural y al reconocimiento de la cultura ancestral de las comunidades negras como distinta de la mayoritaria nacional, señalando a este respecto que "*de lo que se trata, es de garantizar que los pueblos indígenas y tribales cuenten con la oportunidad de pronunciarse sobre aquellos proyectos o decisiones que puedan alterar sus formas de vida, incidir en su propio proceso de desarrollo o impactar, de cualquier manera, en sus costumbres, tradiciones e instituciones*".

5.37. A modo de conclusión debe señalarse que tanto la jurisprudencia constitucional como los instrumentos de derecho internacional que han sido ratificados por Colombia como otros instrumentos adicionales no vinculantes sobre los derechos de las comunidades étnicas aquí reseñados, han consolidado el desarrollo de un *enfoque integral de protección que ha contribuido a amparar tanto la diversidad biológica como la diversidad cultural de la nación*, reconociendo las profundas interrelaciones de los pueblos indígenas, comunidades negras y locales con el territorio y los recursos naturales.

Protección especial de los ríos, los bosques, las fuentes de alimento, el medio ambiente y la biodiversidad. El derecho fundamental al agua, la protección de la naturaleza y la seguridad alimentaria.

Llegados a este punto se tiene que la protección del medio ambiente y de la biodiversidad son una prioridad y representan un *interés superior* no solo en los tratados internacionales suscritos por Colombia y la Constitución Política, sino también en la jurisprudencia de la Corte, que en este sentido, ha presentado importantes avances en la protección de los derechos de las comunidades étnicas desde una perspectiva integral, esto es, biocultural. De esta manera, en este acápite se presentará la dogmática constitucional que ampara en nuestro modelo

---

[119] En sentido complemento, la Corte resaltó que "*el vínculo de los grupos étnicos con el territorio va mucho más allá de la concepción material de las cosas, pues el mismo parte de percepciones de orden espiritual propias de las distintas cosmovisiones y de la relación directa que existe entre el ser humano y la naturaleza. Dada esa especial vinculación con el hábitat, el concepto de territorio de las comunidades diferenciadas es entonces dinámico, pues para ellas comprende, como lo ha destacado esta Corporación citando la doctrina especializada, 'todo espacio que es actualmente imprescindible para que un pueblo indígena acceda a los recursos naturales que hacen posible su reproducción material y espiritual, según sus características propias de organización productiva y social'. (…) Ello, teniendo en cuenta la existencia de un derecho de propiedad, explotación y libre disposición por parte de los grupos étnicos sobre los territorios tradicionalmente ocupados, como forma de garantizar la seguridad alimentaria, el desarrollo, la diversidad y la cultura de acuerdo a sus particulares formas de vida.*"

de ESD dos elementos constitutivos del medio ambiente que, por su relevancia para el caso *sub examine*, deben ser estudiados individualmente: (i) el derecho fundamental al agua (recursos hídricos); y (ii) la protección de los bosques y la seguridad alimentaria.

a.- El derecho fundamental al agua. Evolución normativa y jurisprudencial.

5.38. El agua reviste una especial importancia en el asunto objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, puesto que constituye el elemento central para la preservación de la vida de las comunidades étnicas del Chocó, desde dos dimensiones complementarias, como derecho fundamental -protección del río Atrato y afluentes- y como servicio público -garantía de suministro de agua potable- a cargo del Estado colombiano.

Desde una perspectiva global, se considera que el agua ocupa un 71% de la superficie del planeta y químicamente está presente en los tres estados de la materia (sólido, líquido y gaseoso). Las aguas continentales que se encuentran en estado líquido como ríos, lagos, lagunas, quebradas, riachuelos y aguas subterráneas solo constituyen el 1%, las que se encuentran en estado sólido como casquetes polares y glaciares ocupan el 2%, mientras que el agua de los océanos se estima en un 97%[120].

5.39. Tal es la importancia del agua en el planeta Tierra que sin su presencia no sería posible la vida como la conocemos. De hecho, todos los pueblos, culturas y tradiciones desde la más remota antigüedad en sus diferentes concepciones culturales, místicas o religiosas se asentaron a la orilla de grandes fuentes de agua, principalmente ríos, y encontraron en ellos un mito fundacional o de creación: sumerios, egipcios, hebreos, indios, chinos e incluso vikings por igual. Basta con comenzar por las civilizaciones asentadas en Mesopotamia, a orillas de los ríos Tigris y Éufrates, quienes imaginaron el universo -en su *Epopeya de Gilgamesh*, la obra literaria más antigua de la especie humana encontrada hasta el momento- como "*una cúpula cerrada rodeada por un mar de agua salada primordial*" que no era otra cosa que el origen mismo de la creación.

Para los egipcios que se desarrollaron gracias al río Nilo, "*en el principio del tiempo tan solo existían inmensas masas de aguas turbias cubiertas por absolutas tinieblas*" que constituían un océano infinito conocido por ellos como el océano primordial *Nun*, que contenía todos los elementos del cosmos.

Los hebreos escribieron en el libro del Génesis, el más antiguo de la Biblia, que los instantes previos a la creación se dieron cuando "*la tierra estaba desordenada y vacía, y las tinieblas estaban sobre la faz del abismo, y el Espíritu de Dios se movía sobre la faz de las aguas*". De igual forma, los indios, que se dispersaron a lo largo de los ríos Ganges e Indo, y los chinos a través del río Amarillo (Huang-He), también cantaron sus mitos de creación y sus gestas en

[120] Para más información consultar: www2.waterusgs.gov/water/

relación a ellos.

Por su parte, los vikings -o tribus nórdicas, consideradas bárbaras por los romanos- explican el origen del mundo en un árbol llamado "*Yggdrassil, el gran fresno del mundo*" que nace de un pozo de agua donde se concentra toda la sabiduría del cosmos. Por último, la mayoría de cosmogonías fundacionales de nuestras tribus aborígenes explican el origen del universo a través de una íntima relación entre las lagunas y los ríos, la vegetación y los animales con un ser místico que procrea a la humanidad.

5.40. Ahora bien, descendiendo a una perspectiva nacional y al caso concreto sometido a la Corte, es necesario hacer referencia a uno de los ríos más importantes del país: el Atrato. Este, considerado como uno de lo más caudalosos del mundo, nace en los Altos de la Concordia y los Farallones de Citará a una altura de 3.900 metros sobre el nivel del mar, en el cerro de Caramanta, jurisdicción del municipio de Carmen de Atrato, en el departamento de Chocó. El río Atrato, principal vía navegable del Chocó gracias al gran caudal de sus aguas, tiene 150 afluentes, algunos navegables; tiene 8 puertos y el principal es Quibdó. Navegable durante todo el año en sus 500 kilómetros para embarcaciones hasta de 200 toneladas, sirve de ruta al comercio del departamento, algunos municipios de Antioquia y el puerto de Cartagena. Este río no solo ha permitido la integración regional y cumple funciones de provisión de sustentos y comercio para el Chocó, sino que ha servido de referente de identidad cultural para las comunidades negras, mestizas e indígenas que han hecho de él y de sus afluentes su hábitat natural.

Con una superficie aproximada de 40.000 km^2, la cuenca del río Atrato se encuentra limitada por la Cordillera Occidental, la Serranía del Baudó y las prominencias del Istmo de San Pablo. Su cuenca hidrográfica no es tan grande en relación al volumen de agua que transporta, pero al encontrarse en la zona de mayor precipitación pluvial de América, denominada el Chocó biogeográfico, explica la razón de su inmenso caudal. Este territorio, de extraordinaria riqueza y complejidad es considerado como uno de los lugares con mayor biodiversidad del planeta. Su flora y fauna son inmensos y en buena parte aún están por conocer y valorar. Es rico en recursos minerales como el oro, platino, cobre, sal, roca fosfórica y en activos forestales. Las comunidades étnicas que habitan en él desde tiempos ancestrales, mayoritariamente negras, mestizas e indígenas, han hecho de esta cuenca, así como de todo el Pacífico, su territorio: el lugar en donde se reproduce la vida y se recrea su cultura.

5.41. Con este marco introductorio, pasa la Corte a reseñar algunos antecedentes normativos y jurisprudenciales nacionales e internacionales que han modelado y reformulado los paradigmas que determinan la manera en que nuestro ESD concibe la naturaleza y en especial, el agua.

En este contexto, se hace necesario indicar que aunque la legislación colombiana contemplaba desde el Código Civil de 1887 varias disposiciones relacionadas

con el “dominio de las aguas” no fue sino hasta la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974 o “Código Nacional de los recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente” que se dio inicio, por primera vez en el país, a una legislación específicamente ambiental. En consecuencia, la expedición del mencionado decreto representó, cuando menos, un significativo avance normativo con respecto al entendimiento y consideración del medio ambiente y los recursos naturales desde el Estado. Con este objetivo la orientación del derecho se amplió en dirección a buscar regular mejor las relaciones de la sociedad con la naturaleza con el fin de tomar en consideración las implicaciones de las dinámicas sociales sobre la biodiversidad y los ecosistemas que lo componen, así como la repercusión del medio ambiente en la vida social.

En términos generales, el Decreto Ley 2811 de 1974 estableció una serie de obligaciones en cabeza del Estado a fin de que regulara, administrara, conservara, protegiera, ordenara y planificara el agua en tres dimensiones: como patrimonio común, recurso natural renovable y bien de uso público.

Posteriormente, con el advenimiento de la nueva Carta de derechos de 1991, que dio al agua un papel fundamental, se expidieron las leyes 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio de Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental -SINA- que tiene como una de sus principales funciones la protección especial de las fuentes de agua (artículo 1º) y 142 de 1994, en la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, y define que los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural, son esenciales (artículos 1 y 4). Además de otras regulaciones dispersas, ha sido costumbre del Estado incluir nuevas disposiciones respecto a la protección del agua en las leyes orgánicas de desarrollo, por ejemplo en la 1450 de 2011 -por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014-, y en la ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

5.42. Contrario a lo que ocurre en la legislación nacional, en el ámbito internacional hay numerosos instrumentos (en los sistemas universal e interamericano de protección de los DD.HH.) que establecen como obligación del Estado la protección y conservación del agua, y constituyen un estándar internacional. Por ejemplo, desde el sistema universal, a través de la **Resolución AG/ 10967** de la Asamblea General de la ONU se instó a los Estados y organizaciones internacionales para que proporcionaran los recursos financieros necesarios, mejoraran las capacidades y la transferencia de tecnología, especialmente en los países en desarrollo, e intensificaran los esfuerzos para proporcionar agua limpia y pura, potable, accesible y asequible y saneamiento para todos.

5.43. De igual forma, la **Observación General Núm. 15** emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas -ECOSOC-, órgano encargado de la interpretación del Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-, *es uno de los más grandes avances en el reconocimiento del derecho al agua como derecho humano*[121]. En ésta, el Comité sostuvo que el acceso al agua salubre -potable- es sin duda una de las garantías esenciales para asegurar el nivel de vida adecuado, en cuanto condición indispensable para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo, cocina, higiene personal e higiene doméstica.

Adicionalmente, se señala que el derecho al agua es un requisito *sine qua non* para el ejercicio de otros derechos, en tanto "*el agua es necesaria para producir alimentos (derecho a la alimentación); para asegurar la higiene ambiental (derecho a la salud); para procurarse la vida (derecho al trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (derecho a participar en la vida cultural)*".

5.44. Este derecho también se ha reconocido en otros instrumentos como declaraciones, resoluciones o planes de acción, que son adoptados en Conferencias Internacionales de las Naciones Unidas o que son elaborados por organismos que hacen parte de esta organización internacional como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- o por los Relatores Espaciales.

De este *corpus iuris* internacional hacen parte, entre otros: (i) la **Declaración de Mar del Plata (1977)**, que fue el primer llamamiento a los Estados para que realizaran evaluaciones nacionales de sus recursos hídricos y desarrollaran planes y políticas nacionales dirigidas a satisfacer las necesidades de agua potable de toda la población. También reconoció que todas las personas y pueblos tienen derecho a disponer de agua potable de calidad y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades básicas; (ii) la **Declaración de Dublín (1992)**, en la que se reiteró que el derecho al agua es una derecho fundamental y advirtió sobre la amenaza que suponen la escasez y el uso abusivo del "agua dulce" para el desarrollo sostenible, para la protección del medio ambiente y de los ecosistemas, para el desarrollo industrial, la seguridad alimentaria, la salud y el bienestar humano; (iii) la **Declaración de Río de Janeiro (1992)** que se elaboró paralelamente al Plan de Acción Agenda 21, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, constituyen uno de los principales instrumentos internacionales que regulan el derecho al agua. En este se resaltó la importancia del agua para la vida y la necesidad de su preservación, su capítulo 18 consagra como objetivo general velar porque se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta, y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los limites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua; (iv) el **Programa de Acción de la Conferencia Internacional de**

---

[121] En dicha resolución se estipula que "*el derecho humano al agua es el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico*". Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No 15. el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/2002/11. 20 de enero de 2003.

Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (1994), también hace una clara referencia al derecho al agua en el Principio Núm. 2, el cual sostiene que: "*los seres humanos […] tienen el derecho a un adecuado estándar de vida para sí y sus familias, incluyendo alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados*"; y, (v) la **Nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible (2015)**, en la que el acceso universal al agua y saneamiento se ubicó entre uno de los 17 Objetivos Globales. El objetivo referente al acceso al agua -el número 6- dispone que los Estados deben unificar esfuerzos y adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso universal al agua potable segura y asequible, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene en todos los niveles para todas y todos para el año 2030.

5.45. Por su parte, si bien en el sistema interamericano, compuesto normativamente por la Convención Americana -en adelante, CADH- y el Protocolo de "San Salvador", entre otros instrumentos, no se hace mención expresa al derecho al agua, es posible señalar que haciendo una interpretación sistemática de estos instrumentos, este se encuentra implícito en el artículo 4 de la CADH, por cuanto la falta de acceso al agua impide la consecución de una existencia digna o en condiciones de bienestar y en el artículo 11 del Protocolo de "San Salvador", se establece que: "*Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos*", puesto que la prestación de agua potable es uno de los principales servicios públicos esenciales. En consecuencia, los sistemas regionales de protección de derechos humanos, vía interpretación, han desarrollado en su jurisprudencia un conjunto de estándares relacionados con este derecho[122].

Precisamente en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no se ha protegido el derecho al agua autónomamente pero sí en conexión con el derecho a la vida, a la salud, y respecto de las comunidades étnicas, el derecho a la propiedad. En ese sentido, los casos de mayor relevancia se refieren a tres comunidades indígenas paraguayas que fueron desplazadas de sus territorios ancestrales a tierras con inciertos recursos naturales para su subsistencia y en medio de una situación de completo abandono por parte del Estado.

En el primer caso, el de la **Comunidad Yakye Axa contra Paraguay de 2005**, la Corte Interamericana después de reconocer que el derecho a la vida "*comprende no solo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna*" señaló que la imposibilidad de acceder al agua afecta el derecho de la comunidad étnica a una existencia digna y otros derechos como la educación y la identidad cultural. En este sentido, precisó que: "*las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las*

---

[122] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2015. Capítulo 4A: "*El Acceso al agua en las Américas. Una aproximación al derecho humano al agua en el Sistema Interamericano*".

condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural. ***En el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran está directamente vinculado con la obtención de alimento y acceso al agua***" [123]. (Negrilla fuera de texto original)

En el caso de la **Comunidad Sawhoyamaxa contra Paraguay de 2006**, la Corte Interamericana vinculó una vez más el acceso al agua con el derecho a la vida. En sus consideraciones, indicó que: "*en el presente caso, junto con la carencia de tierra, la vida de los miembros de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa se caracteriza por […] las precarias condiciones de sus vivienda y entorno,* ***las limitaciones de acceso y uso de los servicios de salud y agua potable, así como la marginalización por causas económicas, geográficas y culturales***"[124]. (Negrilla fuera del texto original)

En el último caso, el de la **Comunidad Xákmok Kásek contra Paraguay de 2010**, la Corte Interamericana consideró que el Estado no había tomado las medidas necesarias para brindarle a la comunidad étnica las condiciones esenciales para una vida digna, al no haber garantizado la provisión de agua, alimentación, salud y educación, entre otros derechos humanos y fundamentales. Asimismo, valoró que la falta de acceso al agua apta para el consumo humano, junto con la ausencia de acceso a alimentos, salud y educación, consideradas prestaciones básicas para proteger el derecho a una vida digna y analizados en su conjunto, dieron lugar a la violación al derecho a la vida en la referida sentencia[125].

Sin embargo, este no es el único aspecto respecto del cual se ha venido protegiendo el derecho al agua. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos -en adelante, CIDH- ha proferido una serie de informes e investigaciones preparatorias sobre contaminación de las fuentes hídricas en territorios de comunidades étnicas como consecuencia del desarrollo de actividades extractivas.

En su informe sobre la "*Situación de derechos humanos en el Ecuador*" (1997), la CIDH se refirió al caso de aproximadamente 500 mil personas integrantes de varias etnias indígenas milenarias -quichuas, shuar, huaoranis, secoyas, sionas, shiwiar, cofanes y achuar- que vivían en sectores de desarrollo petrolero y extractivo, y que consideraban en peligro su vida y su salud, dado que las

---

[123] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yakye Axa contra Paraguay.
[124] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Sawhoyamaxa contra Paraguay.
[125] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Xákmok Kásek contra Paraguay. En aquella ocasión, el Tribunal Interamericano concluyó que: "*la situación de extrema y especial vulnerabilidad de los miembros de la Comunidad se debe, inter alia, a la falta de recursos adecuados y efectivos que en los hechos proteja los derechos de los indígenas y no sólo de manera formal; la débil presencia de instituciones estatales obligadas a prestar servicios y bienes a los miembros de la Comunidad, en especial, alimentación, agua, salud y educación; y a la prevalencia de una visión de la propiedad que otorga mayor protección a los propietarios privados por sobre los reclamos territoriales indígenas, desconociéndose, con ello, su identidad cultural y amenazando su subsistencia física. Asimismo, quedó demostrado el hecho de que la declaratoria de reserva natural privada sobre parte del territorio reclamado por la Comunidad no tomó en cuenta su reclamo territorial ni tampoco fue consultada sobre dicha declaratoria*".

actividades de explotación en sus comunidades o en zonas aledañas habían contaminado el agua que ellos usaban para beber, cocinar y bañarse, el suelo que cultivaban para producir sus alimentos y el aire que respiraban.

Asimismo en su informe sobre "*Acceso a la Justicia e Inclusión Social en Bolivia*" (2007), la CIDH hizo referencia a la contaminación de las aguas del Río Pilcomayo en los departamentos de Potosí y Tarija, indicando que la misma afectaba tanto a indígenas como a otras comunidades étnicas y campesinos cuyas actividades agrícolas y/o actividades de subsistencia como la pesca, se habían visto seriamente disminuidas dada la cantidad de desechos tóxicos de metales y otros elementos producidos como consecuencia de actividades extractivas.

En ambos casos, la CIDH recordó a los Estados que el derecho a una vida en condiciones dignas se encuentra incluido en la Convención Americana y que teniendo conocimiento de la grave situación que están padeciendo las personas que viven en zonas aledañas a ríos y quebradas contaminadas como consecuencia de los proyectos de explotación de recursos, era su deber adoptar todas las medidas a su alcance para mitigar los daños que se están produciendo en el marco de las concesiones por él otorgadas, así como imponer las sanciones a que haya lugar por el incumplimiento de las normas ambientales y/o penales respectivas[126].

5.46. Ahora bien, descendiendo a la jurisprudencia constitucional en la materia y en atención a que uno de los problemas centrales del caso objeto de estudio compromete el derecho fundamental al agua de las comunidades étnicas del Chocó, a continuación se reiterarán brevemente los principales criterios jurisprudenciales que ha fijado la Corte Constitucional en relación con este derecho fundamental desde la sentencia **T-570 de 1992** y la **T-740 de 2011** hasta la **C-035 de 2016**, siguiendo la categorización de acceso al agua establecida por el Comité DESC, esto es, de acuerdo con las obligaciones de **disponibilidad, accesibilidad y calidad**.

5.47. En efecto, en sintonía con los antecedentes expuestos anteriormente la jurisprudencia de esta Corporación también ha reconocido que *el agua es un recurso vital para el ejercicio de derechos fundamentales al ser humano y para la preservación del ambiente*[127]. De esta forma, ha establecido que (i) el agua en cualquiera de sus estados es un recurso natural insustituible para el mantenimiento de la salud y para asegurar la vida del ser humano[128]; (ii) el agua es patrimonio de la nación, un bien de uso público y un derecho fundamental[129]; (iii) se trata de un elemento esencial del ambiente, y por ende su preservación, conservación, uso y manejo están vinculados con el derecho que tienen todas las

---

[126] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2015. Capítulo 4A: "*El Acceso al agua en las Américas. Una aproximación al derecho humano al agua en el Sistema Interamericano*".
[127] Corte Constitucional, sentencia T-740 de 2011.
[128] Corte Constitucional, sentencia T-570 de 1992, T-379 de 1995, C-431 de 2000, T-608 de 2011 y T-740 de 2011.
[129] Corte Constitucional, sentencia T-888 de 2008, T-381 de 2009, T-055 de 2011, C-220 de 2011 y T-740 de 2011.

personas a gozar de un ambiente sano[130]; (iv) el derecho al agua potable destinada al consumo humano es un derecho fundamental, en tanto su afectación lesiona gravemente garantías fundamentales, entre otras, a la vida digna, la salud y el medio ambiente[131].

5.48. De igual forma, este Tribunal ha indicado que del derecho al agua se derivan una serie de deberes correlativos a cargo del Estado, dentro de los cuales se destacan: (i) garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso[132]; (ii) expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y a un ambiente sano en todos los órdenes -social, económico, político, cultural, etc.-, no solamente en el contexto de controversias subjetivas que se sometan a la jurisdicción[133]; (iii) ejercer un control sumamente riguroso sobre las actividades económicas que se desarrollan en sitios que por expresión natural son fuentes originales de agua[134].

5.49. Así las cosas, la Sala estima que el derecho fundamental al agua se hace efectivo mediante el cumplimiento de las obligaciones del Estado de garantizar la protección y subsistencia de las fuentes hídricas, así como la *disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso*. Asimismo, para que el Estado pueda cumplir con dichas obligaciones, es necesario que se brinde protección especial a los ecosistemas que producen tal recurso como los bosques naturales, los páramos y los humedales, al ser estos últimos una de las principales fuentes de abastecimiento de agua en el país, especialmente en las ciudades grandes y medianas. Lo anterior resulta de mayor relevancia si tiene en cuenta que Colombia no tiene garantizado el suministro permanente y continuo del recurso hídrico para todos los municipios del país[135].

5.50. En suma, la jurisprudencia reseñada permite concluir que si bien el derecho al agua no está previsto en la Constitución como un derecho fundamental, la Corte Constitucional sí lo considera como tal por cuanto hace parte del núcleo esencial de derecho a la vida en condiciones dignas no solo cuando está destinado al consumo humano **sino en tanto es parte esencial del medio ambiente y resulta necesaria para la vida de los múltiples organismos y especies que habitan el planeta y, por supuesto, para las comunidades humanas que se desarrollan a su alrededor, como se ha visto en este capítulo**. En este sentido, reitera la Sala, el derecho al agua tiene una doble dimensión en tanto derecho fundamental como servicio público esencial. En particular, esto es de especial relevancia para los grupos étnicos en la medida en que la preservación de las fuentes de agua y el abastecimiento de la misma en condiciones dignas es esencial para la supervivencia de las culturas indígenas y

---

[130] Corte Constitucional, sentencia T-411 de 1992, T-379 de 1995, T-608 de 2011 y T-740 de 2011.
[131] Corte Constitucional, sentencia T-888 de 2008, T-381 de 2009, T-614 de 2010, T-055 de 2011, T-740 de 2011 y C-035 de 2016.
[132] Corte Constitucional, sentencias T-570 de 1992, T-539 de 1993, T-244 de 1994, T-523 de 1994, T-092 de 1995, T-413 de 1995, T-410 de 2003, T-1104 de 2005, T- 270 de 2007, T-381 de 2009, T-546 de 2009, T-143 de 2010, T-614 de 2010, T-740 de 2011 y C-035 de 2016 entre otras.
[133] Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2011 y T-500 de 2012.
[134] Corte Constitucional, sentencia T-523 de 1994, T-766 de 2015, C-035 de 2016 y C-273 de 2016, entre otras.
[135] Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2016.

tribales, desde una perspectiva biocultural.

b.- La protección de los bosques y la seguridad alimentaria de las comunidades étnicas.

5.51. Ahora bien, respecto de la protección del agua, los bosques, y la seguridad y soberanía alimentaria, como se ha referido, desde temprana jurisprudencia la Corte ha señalado que están íntimamente relacionadas al ser interdependientes, razón por la cual, la preservación del ambiente, el resguardo de los ecosistemas marinos y terrestres, la protección de la flora y la fauna, la defensa ambiental de las especies animales y vegetales, y la garantía de una soberanía alimentaria son mandatos imperativos en cabeza de las autoridades y los habitantes de todo el territorio nacional. En este sentido, como ya se señaló al principio del capítulo 5, estos derechos están protegidos por la cláusula general del derecho al medio ambiente sano y por la denominada Constitución Ecológica que ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial. Por esta razón, primero se harán algunas consideraciones sobre la cláusula general de protección de los derechos de las comunidades étnicas a su territorio y a los recursos naturales allí presentes, y posteriormente se examinará con mayor detenimiento el derecho la soberanía y seguridad alimentaria de las comunidades étnicas que ha tenido un desarrollo reciente.

5.52. En términos generales fue esta preocupación por la protección del medio ambiente y sus recursos, lo que llevó al Constituyente de 1991 a elevar el derecho a un ambiente sano a rango constitucional. El referido deber de protección ambiental buscó entregarle a los jueces de la República las herramientas necesarias para salvaguardar los entornos que conforman el sustrato necesario para garantizar la vida como la conocemos, mediante la preservación y restauración de los recursos naturales que aún perviven[136].

Ejemplo de tal interpretación está presente en la sentencia **C-431 de 2000**, que respecto al derecho al ambiente sano explicó que "*el tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad; por ello, se ha afirmado con toda razón, que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras*"[137].

Así las cosas, es claro que la Constitución proporciona un catálogo de deberes contiguo al reconocimiento de derechos, los cuales deben propender por que en

---

[136] Corte Constitucional, sentencias T-411 de 1992, C-431 de 2000, T-282 de 2012, T-606 de 2015, entre otras.

[137] Como complemento de lo anterior, la Corte agregó que "*como testimonio y afirmación de su voluntad por establecer los mecanismos para preservar un ambiente sano, en la Asamblea Nacional Constituyente se expresó lo siguiente: La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto toda la estructura de éste debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización. La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria*".

el menor tiempo posible se logre una transformación sustancial de las relaciones con la naturaleza. Lo anterior puede lograrse si se replantea el entendimiento que tiene el hombre de los ecosistemas que lo rodean desde una mirada económica y jurídica. Sobre esta situación la Corte ha manifestado lo siguiente:

> "*Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación; encuentra además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado. En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales*"[138].

5.53. En este orden de ideas, debe la Sala señalar que la jurisprudencia constitucional reciente[139] ha establecido que **el derecho a la alimentación**, es un derecho fundamental reconocido por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos[140]. Entre los principales se encuentra el **Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales -PIDESC-** que consagra en su artículo 11.1, el deber de los Estados de reconocer a toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación y el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre.

Por su parte, el Comité del PIDESC, como órgano competente para la interpretación del mencionado instrumento, en su **Observación General Núm. 12**, estableció que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce "*cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla*". Esta Observación General reconoce que para erradicar el problema del hambre y la malnutrición, no basta con incrementar la producción de alimentos, sino que también es necesario garantizar que la población más vulnerable tenga disponibilidad y acceso a ellos. Por eso, el Comité precisó que el derecho a la alimentación tiene cuatro componentes: a) la disponibilidad, b) la accesibilidad, c) la estabilidad y d) la utilización de los alimentos[141].

---

[138] Corte Constitucional, sentencia C-339 de 2002.

[139] Al respecto consultar las sentencias T-348 de 2012, C-644 de 2012 y T-606 de 2015.

[140] La Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (preámbulo), la Convención sobre Derechos del Niño de 1989 (artículos 6 y 24), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 (artículo 28), el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de "San Salvador" de 1988 (artículo 12), entre otros. Sobre el derecho a la alimentación concretamente, pueden mencionarse los siguientes: Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974, la Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966, la Resolución 2004/19 de la Asamblea general de las Naciones Unidas y las Directrices Voluntarias de la FAO de 2004.

[141] Respecto de los dos primeras componentes, la Observación General No. 12, señala que por disponibilidad "*se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de*

En términos generales, en relación con el derecho a la alimentación a nivel global, las comunidades que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia, en su mayoría indígenas, étnicas y rurales, se han enfrentado, por un lado, a un gran crecimiento y tecnificación de la industria de producción de alimentos, y por otro, a la exploración y explotación de recursos naturales para la realización de megaproyectos de desarrollo lo que ha puesto en peligro su subsistencia o bien por desplazamiento de sus territorios o por contaminación de las fuentes naturales. En consecuencia, las dos situaciones han ocasionado un detrimento en las prácticas tradicionales de agricultura y/o acuicultura, provocando el aislamiento del oficio y producción de comunidades tradicionales del mercado de alimentos, y con ello, la afectación de las economías tradicionales de subsistencia.

Así, el denominado desarrollo sostenible debe ir en armonía no solo con una planificación eficiente sobre la explotación de los recursos naturales para preservarlos para las generaciones siguientes, sino que también debe contar con una función social, ecológica y acorde con intereses comunitarios y la preservación de valores históricos y culturales de las poblaciones más vulnerables.

Es precisamente en el marco de las consideraciones anteriores que se ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto del derecho a la alimentación, dado que como se mencionó al inicio de este acápite, el derecho al ambiente sano, los derechos bioculturales y el desarrollo sostenible están atados al reconocimiento y a la protección especial de los derechos de las comunidades agrícolas, sean indígenas, étnicas o campesinas, a trabajar y subsistir de los recursos que les ofrece el entorno donde se encuentran, y sobre el que garantizan su derecho a la alimentación. Las prácticas y actividades que desarrollan tradicionalmente hacen parte de su desarrollo de vida y, de alguna manera, esa relación entre el oficio, las tradiciones y el espacio en el que lo desarrollan y subsisten, los constituye como comunidades con una misma identidad cultural[142].

La Corte ha estudiado este tema en algunas sentencias de las que se presentará un breve recuento.

5.54. De este modo, en la sentencia **C-262 de 1996**, en la que la Corte Constitucional revisó la Ley 243 de 1995 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales”. En esta providencia la Corte consideró que era necesario proteger las prácticas

---

comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda”; y la accesibilidad hace referencia a que los individuos tengan acceso a alimentos adecuados, tanto en términos económicos como físicos. Tanto la disponibilidad de alimentos como el acceso sostenible a ellos, están determinados, entre otros factores, por las condiciones de sostenibilidad ambiental, las cuales se aseguran si existe una gestión pública y comunitaria prudente de los recursos que aseguren la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras.

[142] Corte Constitucional, sentencias T-652 de 1998, T-348 de 2012, C-644 de 2012 y T-606 de 2015.

tradicionales de producción de comunidades étnicas, como las indígenas, negras y campesinas, por la especial relación que existe entre ellas y los recursos naturales con los que ejercen su oficio, teniendo particular atención con el imperativo deber constitucional de resguardar y preservar la diversidad cultural y biológica de la Nación.

Adicionalmente la Corte estableció, como criterio para resaltar, la relación de subsistencia que tienen las comunidades étnicas y campesinas con los recursos naturales, y en esa medida, llamó la atención sobre la necesidad de que en los proyectos o decisiones sobre desarrollo sostenible, se dé prevalencia a los intereses de estas comunidades cuando su alimento depende de los recursos que explotan y producen tradicionalmente.

5.55. Otra decisión que tiene una especial relevancia es la sentencia **T-574 de 1996**, en la que conoció de una acción de tutela interpuesta por una comunidad afrocolombiana de pescadores de Salahonda (Nariño), que alegaban la vulneración de sus derechos a la libertad de oficio y a la ecología marítima, debido a las consecuencias perjudiciales que se generaron por el vertimiento de petróleo en las aguas donde desarrollaban su oficio de pesca, causado por la falta de mantenimiento de unas mangueras submarinas de propiedad de la empresa Ecopetrol S.A. En este caso, la Corte señaló que el Estado debía garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente con el fin de proteger la diversidad e integridad ecológica y social y para planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

En esa medida, concluyó la Corte que el desarrollo sostenible es un proceso para mejorar las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad, que debe propender por garantizar la **sostenibilidad social** la cual "*pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad*"; y la **sostenibilidad cultural**, que "*exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados*".

5.56. Finalmente, en las sentencias **T-348 de 2012**[143] **y T-606 de 2015**[144], se amparó el concepto de soberanía alimentaria en comunidades vulnerables, desde la perspectiva de las comunidades étnicas, indígenas y rurales que subsisten del cultivo, producción y distribución de alimentos obtenidos de la naturaleza y en particular señalan que: "*la soberanía alimentaria, comprende, no solo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el*

---

[143] Por la cual se resolvió positivamente la tutela presentada por una asociación de pescadores artesanales frente a las obras de cerramiento del área donde realizan su actividad para construcción de obras públicas, amparándose sus derechos fundamentales a la participación, a la alimentación, al trabajo, la libre escogencia de profesión u oficio y a la dignidad humana

[144] En la que se resolvió tutelar los derechos fundamentales al mínimo vital y móvil, la vida, a la seguridad alimentaria, a la participación, al trabajo y a la dignidad humana de los miembros de la Cooperativa de pescadores de Barlovento y demás pescadores artesanales del Parque Nacional Natural Tayrona.

respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros".

5.57. Por otra parte, debe señalarse que tanto la jurisprudencia constitucional como la del Sistema Interamericano han establecido que el derecho de las comunidades étnicas sobre sus territorios ancestrales va más allá de la demarcación e incluye el derecho que tienen al uso y respeto de los recursos naturales, como son los *bosques, animales, ríos, lagos y lagunas*. De esta manera, el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos que en ellas se encuentran está directamente vinculado con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia[145].

En particular, la Corte Interamericana ha encontrado que las fuentes naturales de agua son muchas veces los únicos lugares donde los pueblos indígenas pueden acceder a este elemento e incluso obtener de ahí muchos de sus alimentos. En efecto, ese Tribunal reconoció en el caso del **Pueblo Saramaka contra Surinam (2007)** que la importancia del agua limpia para que los pueblos indígenas y tribales puedan realizar actividades esenciales como la pesca. Siendo así es deber de los Estados proteger el territorio indígena de actividades extractivas que signifiquen un perjuicio para su derecho a la propiedad y a la subsistencia. Si bien ello no significa que no puedan realizarse estas actividades, se debe tener en cuenta que la propiedad de las comunidades étnicas y sus recursos tienen una protección especial, que ciertamente comprende el derecho al agua, a la protección de los bosques y a la alimentación.

En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que las actividades extractivas, como las madereras, pueden crear graves afectaciones a las fuentes de agua para consumo como los ríos o arroyos. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de que estas actividades no priven de las fuentes de agua potable para que los miembros de las comunidades étnicas tengan acceso al agua necesaria para beber, cocinar, bañarse, lavar, irrigar, regar y pescar[146].

5.58. A modo de breve conclusión del presente capítulo debe señalarse que tanto la jurisprudencia constitucional como los instrumentos de derecho internacional que han sido ratificados por Colombia como otros instrumentos adicionales no vinculantes sobre los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas aquí reseñados, han consolidado el desarrollo de un *enfoque integral de protección que ha contribuido a amparar tanto la diversidad biológica como la diversidad cultural de la nación* reconociendo las profundas interrelaciones de los pueblos indígenas y las comunidades negras con el territorio y los recursos naturales.

---

[145] CIDH. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras y recursos naturales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. 30 de diciembre de 2009. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. De igual forma ver sentencias C-200 de 1999, C-671 de 2001, C-595 de 2010, C-632 de 2011, T-348 de 2012, C-644 de 2012, C-123 de 2014, T-606 de 2015.

[146] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No 172.

En este mismo sentido, la diversidad biocultural como enfoque, basada, como se vio, en una *perspectiva ecocéntrica*, implica que las políticas, normas e interpretaciones sobre conservación de la biodiversidad reconozcan el vínculo e interrelación que existe entre cultura y naturaleza, extiendan la participación de las comunidades étnicas en la definición de políticas públicas y marcos de regulación, y garanticen las condiciones conducentes a la generación, conservación y renovación de sus sistemas de conocimiento, en el marco de un ESD.

En suma, la importancia de la diversidad biológica y cultural de la nación para las próximas generaciones y la supervivencia del planeta plantea a los Estados la necesidad de adoptar políticas públicas integrales sobre conservación, preservación y compensación que tomen en cuenta la interdependencia entre la diversidad biológica y cultural. Así las cosas, la diversidad biocultural representa el enfoque más integral y comprensivo de la diversidad étnica y cultural de cara a su protección efectiva.

6. Derecho a la supervivencia física, cultural y espiritual de las comunidades étnicas. Derechos territoriales y culturales.

6.1. Antes de continuar con el análisis propuesto, la Sala considera pertinente referir una breve nota histórica sobre la forma en que se asentaron las comunidades étnicas en la región objeto del caso concreto, de acuerdo al relato que de estos hechos hicieron las propias comunidades en la inspección judicial realizada en Quibdó y el Departamento de Antropología de la Universidad de Los Andes. Posteriormente, continuará con el análisis propuesto respecto de los derechos territoriales y culturales de las comunidades étnicas.

6.2. En el caso del Chocó, la historia del poblamiento de las zonas rurales, principalmente durante el siglo XIX permite comprender el tipo de distribución dispersa sobre los ríos que caracterizan la región. Los asentamientos hacen del río un espacio central en todas las actividades económicas, domésticas y socioculturales de los pobladores locales. "*Incluso, el río constituye el principal factor de identidad cultural de esta región*"[147].

De acuerdo al informe en mención, las casas se han construido sobre pilotes en lo largo de los ríos, todo el transporte se basa en la movilidad por este mismo medio, mientras la pesca constituye una de las prácticas productivas más importantes para la alimentación local además de ser fuente de ingresos. Las mujeres lavan la ropas y los utensilios de cocina en el río y de allí recogen el agua para consumir. Para los niños es el principal lugar de recreación y socialización: "*el río viene a ser el espacio social de las interacciones humanas cotidianas en tanto constituye la referencia simbólica de identidad de los*

[147] Intervención presentada por el Departamento de Antropología de la Universidad de Los Andes. Cuaderno de pruebas Núm. 4, folios 1503 a 1513.

individuos y de los grupos que viven a sus orillas"[148]. Asimismo el río constituye la más importante de las referencias geográficas. La procedencia de cada quien se señala por el río en el cual vive. Más que hacer referencia a un pueblo o vereda, lo que se menciona es el río. En efecto, existe una relación cercana e íntima entre el individuo y su río, lo que se observa en expresiones como "*no le gusta salir de su río o cuando yo vuelva a mi río*"[149]. En esta configuración el río representa una noción de hogar, un fuerte sentimiento de pertenencia lleno de valores simbólicos, territoriales y culturales.

6.3. Como complemento de lo anterior debe agregarse que la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha reconocido que los pueblos indígenas, tribales y afrocolombianos tienen un concepto del territorio y de la naturaleza que resulta ajeno a los cánones jurídicos de la cultura occidental[150]. Para estas comunidades, como se ha visto, **el territorio -y sus recursos- está íntimamente ligado a su existencia y supervivencia desde el punto de vista religioso, político, social, económico e incluso hasta lúdico; por lo que no constituye un objeto de dominio sino un elemento esencial de los ecosistemas y de la biodiversidad con los que interactúan cotidianamente (v.gr. ríos y bosques)**. Es por ello que para las comunidades étnicas el territorio no recae sobre un solo individuo -como se entiende bajo la concepción clásica del derecho privado- sino sobre todo el grupo humano que lo habita, de modo que adquiere un carácter eminentemente colectivo.

Por su parte, no puede dejar de observarse que para las comunidades étnicas los territorios -particularmente, en los que se han asentado ancestralmente- y los recursos naturales presentes en ellos no tienen una valoración o representación en términos económicos o de mercado; todo lo contrario, están íntimamente ligados a su existencia y supervivencia como grupos culturalmente diferenciados, desde el punto de vista religioso, político, social y económico. Por esta razón, el reconocimiento de los derechos a la propiedad, posesión y uso de las tierras y territorios ocupados ancestralmente de forma colectiva es fundamental para su permanencia y supervivencia.

6.4. Así por ejemplo, en sentencia **SU-383 de 2003**, la Corte reiteró la importancia de la especial relación que tienen las comunidades étnicas con sus territorios, al indicar que la concepción territorial de los pueblos indígenas y tribales no concuerda con la visión de ordenamiento espacial que maneja el resto de la nación colombiana "*porque para el indígena, la territorialidad no se limita únicamente a una ocupación y apropiación del bosque y sus recursos, pues la trama de las relaciones sociales trasciende el nivel empírico y lleva a que las técnicas y estrategias de manejo del medio ambiente no se puedan entender sin los aspectos simbólicos a los que están asociadas y que se articulan con otras dimensiones que la ciencia occidental no reconoce*"[151].

---

[148] Ibídem.
[149] Ibídem.
[150] Corte Constitucional, sentencias T-652 de 1998, SU-383 de 2003, T-955 de 2003, T-547 de 2010, C-595 de 2010, T-693 de 2011, T-384A de 2014 y C-449 de 2015, entre otras.
[151] Respecto del concepto de territorio para los pueblos indígenas, la Corte precisó lo siguiente: "*de ahí que el*

6.5. De igual forma, en la sentencia **T-955 de 2003**, esta Corporación señaló que el concepto de "territorio colectivo", incluidos los recursos naturales que lo conforman, también es predicable de las comunidades negras, por cuanto el derecho de dichas comunidades sobre su territorio colectivo se funda en la Carta Política y en el Convenio 169 de la OIT, sin perjuicio de la delimitación de sus tierras a que se refiere la Ley 70 de 1993, "*en tanto ésta resulta definitiva e indispensable para que dichas comunidades puedan ejercer las acciones civiles a que da lugar el reconocimiento constitucional*".

A lo anterior agregó la Corporación que el derecho de propiedad colectiva en comento comprende "*la facultad de las comunidades negras de usar, gozar y disponer de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios, con criterios de sustentabilidad. Es decir que desde el año de 1967, en los términos de la Ley 31, a las comunidades negras nacionales, en cuanto pueblos tribales, les fue reconocido el derecho a la propiedad colectiva de los territorios que ocupan ancestralmente y, por ende, las facultades de uso y explotación de sus suelos y bosques, esto último, por ministerio de la ley o previa autorización de la autoridad ambiental, en los términos del Código de Recursos Naturales*"[152].

6.6. Adicionalmente, la Corte Interamericana en relación con el *concepto colectivo de la propiedad de los territorios de comunidades étnicas*, en el caso de la **Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni (2001)**, consideró que el concepto comunal de la tierra -inclusive como lugar espiritual- y sus recursos naturales forman parte de su derecho consuetudinario; su vinculación con el territorio, aunque no esté escrita, integra su vida cotidiana, y el propio derecho a la propiedad comunal posee una dimensión cultural. En suma, el hábitat forma parte integrante de su cultura, transmitida de generación en generación[153].

6.7. En este orden de ideas, una vez descrita la profunda y especial relación entre

---

profesor e investigador de la Universidad Nacional, Juan Álvaro Echeverri, defina el vocablo territorio, atendiendo a la cosmovisión indígena así: Entonces tenemos que el territorio es un espacio y es un proceso que lleva a la configuración de una palabra de ley, entendida como palabra de consejo, educación. Ese espacio no es necesariamente un espacio geográfico marcado por afloramientos rocosos, quebradas, lomas, cananguchales, pozos, barrancos. Ese espacio geográfico es memoria, es efectivamente escritura de ese proceso de creación que está ocurriendo todo el tiempo: en la crianza de los hijos, en las relaciones sociales, en la resolución de problemas, en la curación de las enfermedades".

[152] A este mismo respecto, el Tribunal puntualizó que "*el Congreso Nacional acogió, la comprensión de los bosques y suelos en la propiedad colectiva que la Carta Política les reconoce a las comunidades negras, reafirmando la función social y ecológica de dicha propiedad. Al parecer de la Sala las previsiones anteriores regulan en forma puntual el derecho de propiedad colectiva de las comunidades negras, a las tierras que tradicionalmente ocupan, reconocido inicialmente en la Ley 31 de 1967 y refrendado por el Convenio 169 de la OIT y el artículo 55 transitorio de la Carta, de tal manera que son éstas las únicas propietarias de la flora existente en sus territorios, y quienes pueden extraer y aprovechar los productos de sus bosques*."

[153] Corte IDH, sentencia de agosto 31 de 2001. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. En sentido complementario, el Tribunal expresó lo siguiente: "*consideramos necesario ampliar este elemento conceptual con un énfasis en la dimensión intertemporal de lo que nos parece caracterizar la relación de los indígenas de la Comunidad con sus tierras. Sin el uso y goce efectivos de estas últimas, ellos estarían privados de practicar, conservar y revitalizar sus costumbres culturales, que dan sentido a su propia existencia, tanto individual como comunitaria. El sentimiento que se desprende es en el sentido de que, así como la tierra que ocupan les pertenece, a su vez ellos pertenecen a su tierra. Tienen, pues, el derecho de preservar sus manifestaciones culturales pasadas y presentes, y el de poder desarrollarlas en el futuro*".

comunidades étnicas, recursos naturales, territorio y cultura se pasa a hacer algunas consideraciones sobre lo que el constitucionalismo colombiano ha denominado la ***Constitución Cultural***.

La obligación de protección y defensa del patrimonio cultural de la nación se edifica como un imperativo para las autoridades públicas e incluso para los particulares. Al respecto, esta Corporación ha sostenido que la identidad cultural es la manifestación de la diversidad de las comunidades y la expresión de la riqueza humana y social, lo cual constituye un instrumento de construcción y consolidación de sociedades organizadas, encaminadas al mejoramiento de sus relaciones.

6.8. La cultura fue reconocida por el Constituyente de 1991 como un pilar que requiere especial protección, fomento y divulgación del Estado. Es amplio el conjunto de normas constitucionales que protegen la diversidad cultural como valor fundamental de la nación colombiana, erigiéndose de esta forma el denominado eje de la "Constitución Cultural", que al igual que la *ecológica* parte de una interpretación sistemática, axiológica y finalista, de las varias disposiciones a las que la Corte se refirió en la sentencia **C-742 de 2006**[154].

El *corpus iuris* de disposiciones que integran el concepto de *Constitución Cultural* muestra que, efectivamente, la protección del patrimonio cultural de la nación tiene especial relevancia en la Constitución, en tanto que éste constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones. Entonces, la salvaguarda estatal del patrimonio cultural de la nación tiene sentido en cuanto, después de un proceso de formación, transformación y apropiación, expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico.

De igual manera, si bien los artículos 8º y 70 Superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas

---

[154] En aquella oportunidad, esta Corporación refirió el compendio de normas que integran la denominada Constitución Cultural: "*(...) el **artículo 2º** superior, señaló como fin esencial del Estado el de facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación. Los **artículos 7º y 8º** de la Carta dispusieron la obligación del Estado de proteger la diversidad y riquezas culturales de la Nación. El **artículo 44** define la cultura como un derecho fundamental de los niños. El **artículo 67** señalaron que la educación es un derecho que busca afianzar los valores culturales de la Nación. El **artículo 70** de la Constitución preceptúa que el Estado tiene la obligación de promover y fomentar el acceso a la cultura de los colombianos, en tanto que la cultura y/o los valores culturales son el fundamento de la nacionalidad colombiana. En esta misma línea, el **artículo 71** de la Constitución dispuso que el Estado creará incentivos para fomentar las manifestaciones culturales. Ahora, la protección de los recursos culturales no sólo es una responsabilidad a cargo del Estado sino que también es un deber de los ciudadanos, en los términos previstos en el **artículo 95**, **numeral 8º**, superior. De todas maneras, los **artículos 311 y 313, numeral 9º**, de la Carta encomiendan, de manera especial, a los municipios, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Por su parte, el **artículo 333** superior autorizó al legislador a limitar válidamente la libertad económica cuando se trata de proteger el patrimonio cultural de la Nación. Y, finalmente, con especial relevancia para el análisis del asunto sometido a estudio de esta Corporación, recuérdese que el **artículo 72** de la Carta dispuso que "el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, pero que sólo "el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles*".

precisas para llegar a ese cometido, de ahí que deba entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación.

6.9. De la referencia normativa citada se aprecia cómo el modelo implementado en la Carta de 1991 propicia el estudio de la *Constitución Cultural*, ámbito dentro del cual se encuentran las ideas, creencias, conductas, mitos, sentimientos, actitudes, actos, costumbres, instituciones, códigos, bienes, formas artísticas y lenguajes propios de todos los integrantes de la sociedad; en otras palabras, de la riqueza cultural de la nación. En este sentido, es conveniente reiterar lo expresado por esta Corporación en la sentencia **C-639 de 2009**, en la que puntualizó lo siguiente:

> "*Con la expresión derechos culturales se designa la subclase de derechos humanos en el ámbito de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que comprende los derechos y libertades fundamentales, los derechos de prestación y las determinaciones constitucionales de los fines del Estado en materia cultural, cuya pretensión es la búsqueda de la propia identidad personal y colectiva que ubique a la persona en su medio existencial en cuanto a su pasado (tradición y conservación de su patrimonio histórico y artístico), presente (admiración, creación y comunicación cultural) y futuro (educación y progreso cultural, investigación científica y técnica, y la protección y restauración del medio ambiente)*".

Concatenado con lo anterior, es adecuado afirmar que el paso hacia un Estado social de derecho conlleva axiomáticamente el reconocimiento y puesta en marcha de los denominados Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC-.

6.10. Prerrogativas que encuentran respaldo en herramientas internacionales, las cuales se constituyen en criterios de interpretación relevantes para la determinación de contenido del derecho a la cultura, como la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural (2001), en la que se reconoce que la cultura está compuesta de formas diversas por medio del tiempo y el espacio, y que esa diversidad cultural es patrimonio común de la humanidad. Derechos culturales que se reflejan y retroalimentan de los derechos humanos, universales e indisociables.

Sobre este particular, la Corporación en sentencia **C-434 de 2010** manifestó que la *Observación General Núm. 21* del Comité DESC sobre el derecho de todas las personas a tomar parte en la vida cultural, reconoce que la plena promoción y respeto de los derechos culturales es esencial para el mantenimiento de la dignidad humana y para la interacción social entre individuos y comunidades en un mundo diverso y multicultural. Este documento también aclara que del derecho a participar en la vida cultural -artículo 15 del PIDESC- se derivan las siguientes obligaciones del Estado:

> "***(i)*** *no obstruir la participación,* ***(ii)*** *asegurar las condiciones para la participación,* ***(iii)*** *facilitar tal participación, y* ***(iv)*** *promover la vida cultural, el acceso y la protección de los bienes culturales. A esto agrega que el derecho a participar en la vida cultural comprende* ***(a)*** *el derecho a participar en la vida cultural,* ***(b)*** *el derecho a acceder a ella, y* ***(c)*** *el derecho a contribuir a su desarrollo. Para terminar, el Comité indica varias condiciones necesarias para la realización del derecho de manera equitativa y sin discriminación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad e idoneidad (cultural)*".

De estas disposiciones y documentos se deduce el reconocimiento constitucional del derecho a la cultura, el cual impone al Estado, entre otras, las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar el acceso, la participación y la contribución de todos a la cultura en un plano de igualdad, en el marco del reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural. Estas obligaciones también han sido denominadas derechos culturales.

En este sentido, para la Corte es claro que el concepto de *Constitución Cultural* es parte sustancial de la configuración del Estado social de derecho que conlleva el mandato de proteger el derecho a la cultura como una garantía que determina valores y referentes no solo para quienes hacen parte del presente, sino como un mecanismo de diálogo constante con el pasado y el futuro de las generaciones y su historia.

6.11. En conclusión, es importante resaltar que en la citada cláusula de protección cultural se encuentran incluidas todas las comunidades étnicas colombianas, sus formas de vida, sus costumbres, lenguas y tradiciones ancestrales, así como sus derechos culturales y territoriales y la profunda relación que estas comunidades tienen con la naturaleza, que en el caso objeto de estudio presuntamente están siendo amenazadas por la realización de actividades intensivas de explotación minera ilegal con sustancias químicas tóxicas y maquinaria pesada en la cuenca del río Atrato, afluentes, bosques y territorios de comunidades negras e indígenas, lo que de ser así pondría en inminente riesgo no solo su existencia física, la perpetuación y reproducción de las tradiciones y la cultura ancestral, sino el hábitat y los recursos naturales del lugar en donde se construye, afianza y desarrolla la identidad de las comunidades accionantes como grupos étnicos.

7. La minería y sus efectos sobre el agua, el medio ambiente y las poblaciones humanas: principio de precaución en materia ambiental y en salud. El caso de las comunidades étnicas del Chocó que habitan la cuenca del río Atrato.

Luego haber examinado en el capítulo anterior la relevancia constitucional de la protección de los ríos, los bosques, las fuentes de alimento, el medio ambiente y la biodiversidad en relación con el territorio y la cultura de las comunidades étnicas, en el presente acápite se abordará el estudio preliminar de la actividad

minera, en un primer momento, como estrategia estatal de desarrollo (en tanto política minero-energética) y posteriormente, en forma concreta respecto de su ejecución en el departamento del Chocó. Así las cosas, el análisis propuesto se concentrará en (i) el panorama histórico de la minería en Colombia; (ii) la minería en Chocó; y (iii) la aplicación del principio de precaución en materia ambiental y en salud.

Panorama histórico de la actividad minera en Colombia. Antecedentes.

7.1. En el marco de este análisis, en donde la Sala ha precisado el ámbito especial de protección que nuestra Constitución le otorga al medio ambiente, a los recursos naturales y a las comunidades étnicas se hace necesario también examinar, de acuerdo al caso sometido a estudio de la Corte, los estándares constitucionales bajo los cuales se analiza y valora el impacto social, histórico y ambiental que la ejecución de actividades extractivas mineras legales e ilegales puedan llegar a tener sobre los mismos.

En efecto, la actividad minera -legal e ilegal- suscita importantes debates no solo a nivel nacional sino internacional por la profunda tensión constitucional que plantea, en términos generales, entre el derecho al desarrollo de los Estados y el respeto a los derechos fundamentales de las comunidades en donde se desarrollan tales proyectos. A este respecto, y desde una perspectiva global, el profesor Julio Fierro Morales ha señalado que en esta clase de análisis debe tenerse en cuenta la siguiente reflexión:

> "*La minería en Colombia debe analizarse desde la perspectiva geoestratégica, en la cual el mundo puede ser dividido en términos del mercado global en dos tipos de países: un Norte Global caracterizado por incluir países con altas tasas de crecimiento y necesidades inmediatas de materias primas para ser transformadas y usadas en mercados internos altamente especializados y exportadas con alto valor agregado, y un Sur Global al que pertenecen países pobres, generalmente con altas tasas de inequidad en la distribución del ingreso, los cuales suministran las materias primas en mercados predominantemente manejados por empresas pertenecientes al primer grupo de países.*"[155]

7.2. En este sentido, debe señalarse que si hay un proceso que está arraigado a la historia del desarrollo de Colombia es el de la extracción minera, que inició con el establecimiento de las colonias mineras españolas en tierra firme en América, la primera, en los campos auríferos de Veraguas (Panamá, 1507), y la segunda, que se llamó Santa María de la Antigua del Darién en el norte del Chocó, en 1510[156], a las que siguió la construcción de algunos puertos adicionales para facilitar el tráfico de esclavos y oro en Cumaná (1520), Santa Marta (1525) y

---

[155] Fierro, Julio. "*Políticas mineras en Colombia*". Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativo, ILSA, Bogotá, 2012.

[156] Unos años antes, en 1496, los primeros campamentos mineros españoles se asentaron en la Isla de la Española o de Santo Domingo, con mano de obra indígena, desde allí comenzaría a expandirse la insaciable búsqueda y exploración de oro en el continente americano.

Coro (1527). A partir de este momento, se comenzaron a organizar las más diversas expediciones desde Europa[157], primero con el fin místico de encontrar "El Dorado", fundado en el imaginario medieval de las ciudades de oro del norte de los Andes, y posteriormente, con el propósito de explotar todos los recursos naturales y minerales posibles, especialmente de oro y platino de las minas halladas, reducir a los indígenas a sus intereses, e introducir la esclavitud mediante la trata de los pueblos y culturas africanas. En esta búsqueda también encontraron esmeraldas y sal, así como yacimientos de oro que si bien no se correspondían con esa fuente de riqueza infinita que tanto anhelaban los españoles, sí fueron suficientes para establecer una industria extractiva que define parte de la configuración socio-cultural de nuestro país con base en la mano de obra negra[158].

En este contexto, la Nueva Granada era el mayor productor de oro en el imperio español y fue el primero en el mundo hasta el descubrimiento de Minas de Gerais (Brasil) a fines del siglo XVI. La producción minera en la colonia estaba dominada por Nueva España (México) y Perú, con sus inconmensurables minas de plata y por la Nueva Granada y su gran producción de oro y, en menor medida, de plata[159]. Tal era la importancia minera que cobraba nuestro país en aquella época que fue registrada junto con los actuales Ecuador y Perú en el primer mapa impreso de la región del que se tenga noticia: el *Peruviae Auriferae Regionis Typus* de 1584, lo cual no deja de ser un registro revelador sobre la profunda identidad aurífera de Colombia. Un país rico en recursos naturales y minerales, que desde la más temprana etapa de la colonia, ya contaba con minas a lo largo y ancho de su territorio. En efecto, las minas de la Nueva Granada -tanto de veta como de aluvión- estaban ubicadas especialmente en los filones de las cordilleras Central y Occidental, en los placeres de los ríos que fluyen hacia el Pacífico (los ríos Atrato y San Juan), el Cauca (la cuenca del río Cauca) y el Magdalena (las regiones altas y medias del río Magdalena)[160].

De estos territorios neogranadinos, uno en particular adquirió gran notoriedad como fuente de oro y de riqueza: el Chocó. De modo que fue inevitable que se contaran historias y se transmitieran mitos de generación en generación que cantaban los fabulosos tesoros que este territorio escondía en su tierra, en sus árboles, en sus montañas y en sus aguas (ríos), lo que lo hizo sumamente atractivo para múltiples intereses de la época y en los siglos por venir. Desde entonces, este departamento ha estado vinculado a la explotación minera, como si ambos hicieran parte de una misma unión indisoluble. Sobre este punto, el

---

[157] Algunas de las más importantes expediciones estuvieron a cargo de Cortés en México (1519); Jiménez de Quesada en Santa Marta y Benalcázar el Alto Cauca (Colombia, 1536); Pizarro en Perú y Bolivia (1542) y Valdivia en Chile (1542), entre otras.

[158] West, Robert C. "*La minería de aluvión en Colombia durante el período colonial*", Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 1972.

[159] Fuentes de la época (en especial Humboldt) indican que el mayor productor de oro en las colonias españolas a finales del siglo XVIII era la Nueva Granada con 18.000 piezas anuales de oro, muy por encima de los Virreinatos de Nueva España, Perú y Buenos Aires que por su parte eran muy ricos en plata.

[160] En este tema son relevantes los trabajos de: Díaz, Sebastián. "*Cartografías de El Dorado. Releyendo fragmentos de la historia minera en Colombia*"; y Garrido, Margarita. "*Ordenanzas, dominios y jurisdicciones en las minas de la Nueva Granada durante el siglo XVIII*", ambos en la compilación de la Universidad Externado de Colombia "Minería y Desarrollo", Bogotá, Tomo 5, 2016.

acápite dedicado a la minería en Chocó profundizará en diversos aspectos.

Sin embargo, el espectacular desarrollo de la minería en la época colonial fue puramente extractivo y no generó valor agregado alguno para el país o sus territorios. Dentro del esquema económico colonial, los metales preciosos se exportaban directamente a España. Diversas crónicas de la época, como las de Antonio Manso (1729), mariscal de campo y presidente de la Audiencia de Bogotá, así lo confirman: "*Considerando estos largos días, ha trabajado mi discurso en componer cómo se compadece tanta riqueza y abundancia en la tierra donde casi todos sus habitadores y vecinos son mendigos (...) Y, aunque parece contradicción haber dicho que del Chocó se saca a cargas el oro y que la gente es pobrísima, no hay ninguna, porque el oro que se saca del Chocó es parte de los dueños de las minas (...) los cuales lo envían a labrar a la Casa de la Moneda para mandarlo acuñado a España*"[161].

Así las cosas, la mayoría de las regiones mineras importantes de la Nueva Granada se descubrieron y desarrollaron durante el siglo XVI. La producción de oro, sin embargo, declinó en algunas zonas durante la segunda mitad del siglo XVII; por su parte, otros distritos mineros como el Chocó, vieron su mayor explotación en la última parte del período colonial.

Desde la época colonial, el oro constituyó el principal factor de colonización en el Pacífico. Como el interés estaba marcado por los territorios mineros, muchas zonas escaparon del dominio colonial. Para la explotación de este mineral se utilizó la mano de obra esclava a través de cuadrillas de negros. Durante la colonia, la minería descansó sobre la explotación de mano de obra esclava y dependía del control de las élites que habitaban la región andina. Este primer gran ciclo del oro llegó hasta mediados del siglo XIX, con la independencia y la abolición de la esclavitud. A partir de distintos procesos de manumisión, los negros libres se asentaron y dispersaron lejos de toda actividad minera del sistema colonizador. Siguiendo los cursos de los ríos, la línea costera y algunos caminos indígenas fueron ocupando el territorio. Así, el río Atrato y sus afluentes se poblaron paulatinamente por los afrodescendientes, más allá de los reales de minas asentados en la colonia. A partir de entonces, "*se desarrolló un modelo de apropiación territorial caracterizado por el asentamiento disperso de grupos parentales a lo largo de los ríos que ha estado acompañado de un proceso de nucleación lenta. En las zonas medias y bajas, los libres de dedicaron a la pesca y la agricultura. Paralelo a esta colonización los indígenas se replegaron hacia las zonas altas de los ríos*"[162].

Contexto de la minería en Colombia.

7.3. Después de casi 400 años de explotación continua, la actividad minera no ha perdido vigencia en Colombia. Recientes cifras suministradas por la Asociación

---

[161] Fierro, Julio, *op. cit*.

[162] Fragmento tomado de la Intervención que presentó ante la Corte Constitucional la Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología de la Universidad de los Andes. Folios 1503 y ss.

Nacional de Industriales -ANDI- y de la Asociación Colombiana de Minería -ACM-[163], (que a su vez tienen como sustento la información de la ANM y la DIAN) sobre el comportamiento de la actividad minera, indican que es un importante sector de la economía colombiana. Señalan que para 2012 el producto interno bruto minero colombiano representó el 2.3% del total del PIB nacional, lo que significa que obtuvo $10.9 billones y constituyó el 20% del total de las exportaciones de ese año; para 2013 el 1.9%, para 2014 el 2.1%, es decir, $10.8 billones y constituyó el 16.8% de las exportaciones; para **2015 el 2.0% ($8.1 billones) lo que representó el 17.1% de las exportaciones**; finalmente, estiman que para 2016 será del 2.1%.

7.4. Por su parte, de acuerdo con el artículo "*La paradoja de la minería y el desarrollo*" de los investigadores de la Contraloría General de la República, Guillermo Rudas y Jorge Espitia, la producción tanto de hidrocarburos como de los principales productos mineros del país destinados a la exportación -carbón, oro y níquel- se encuentra altamente concentrada en 7 de 32 departamentos. De esta distribución regional de la producción de los principales minerales y de los hidrocarburos, se resaltan las siguientes características particulares: (i) El **petróleo** se concentra en Casanare, con una participación entre 2006 y 2012 del 26% de la producción nacional, y el Meta, con el 21% del total en el mismo período. El 53% restante está distribuido en 17 departamentos, dentro de los cuales los más importantes son Santander y Huila, cada uno con alrededor del diez por ciento de la producción total durante el período, y que no alcanza, entre los dos, a superar la producción del Meta; (ii) El **carbón** se origina mayoritariamente en los departamentos del Cesar y La Guajira, con 48% y 42%, respectivamente, de la producción nacional durante el mencionado período. El 10% restante proviene de 9 departamentos y se destina principalmente al consumo interno; (iii) en el período considerado, el **oro** se producía prioritariamente en Antioquia. Sin embargo, a partir de 2009 el Chocó empieza a incrementar de manera acelerada su producción, llegando a representar desde ese año hasta el 2012 un 39% de la producción nacional, muy cercano al 42% que se sigue concentrando en Antioquia. El 19% restante se distribuye en casi todo el país, cubriendo en total 27 municipios adicionales; finalmente, (iv) la totalidad del **ferroníquel** se produce únicamente en el departamento de Córdoba y por una única empresa, Cerromatoso S.A. Esta alta concentración de la extracción de cada uno de los minerales y de los hidrocarburos en unos pocos departamentos, permite tener una visión diferenciada del papel que juegan ellos en cada una de las economías regionales[164].

7.5. Ahora bien, respecto de la minería de oro, Colombia continúa como en la colonia, siendo uno de los principales productores a nivel mundial: es el sexto en América Latina y ocupa el puesto 20 como el más grande a nivel mundial con 65 toneladas anuales. En 2012 las exportaciones alcanzaron US$2.5 mil millones,

---

[163] Ver, respectivamente, Cuaderno de Pruebas Núm. 4: Intervención ANDI a folios 1469-1487 e Intervención ACM 1643 a 1658.

[164] Contraloría General de la República. "*Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*", Tomo 2, Imprenta Nacional, 2013.

convirtiendo al oro en el tercer mayor producto colombiano de exportación después del petróleo y del carbón, justo por encima del café. En la actualidad se estima que unos 350.000 colombianos viven de economías vinculadas o derivadas del comercio del oro en 10 departamentos: Antioquia, Chocó, Bolívar, Cauca, Caldas, Córdoba, Nariño, Tolima, Valle del Cauca y Santander[165].

En términos de producción Antioquia y Chocó representan más del 80% del total nacional (que equivale a cerca del 5% de la producción minera), concentrada en zonas con fuerte presencia de actores armados ilegales, tanto guerrilla como grupos armados post desmovilizados denominados "BACRIM". Otro factor que destaca es que en las grandes regiones de exploración y explotación aurífera viven importantes comunidades étnicas, o bien indígenas o afrocolombianas, y mientras algunas de estas poblaciones se oponen a la explotación del oro en sus territorios, otras viven o subsisten gracias a la actividad minera: lo que genera un conflicto social adicional.

De acuerdo a cifras de la ACM y de la Agencia Nacional de Minería de los 10.061 títulos mineros entregados en Colombia, que representan 5.4 millones de hectáreas, 7.533 son de empresas y personas naturales colombianas, 1.028 son de empresas multinacionales, 577 de resguardos indígenas, 113 de asociaciones mineras, 40 de cooperativas y 870 de autorizaciones temporales. En este contexto, el tipo de mineral más explotado es el de construcción con un 53%, seguido por los metales preciosos con un 39%.

En contraste, según el último censo minero departamental realizado en 2011 por la ANM, de las Unidades de Producción Minera -UPM- censadas a nivel nacional, el 63% carecen de título minero y el 37% tienen título minero. Llama notoriamente la atención el caso del Chocó[166] en donde el 99.2% de las 527 UPM censadas no tienen título, ocupando el primer lugar en ejercicio de la actividad minera ilegalmente; mientras que en el resto del país, 10 departamentos con explotación minera superan el 80% de UPM sin título: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cauca, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Valle y Risaralda.

Desarrollo legal de la minería en Colombia[167].

7.6. El desarrollo de un marco jurídico para la regulación de la minería y de la protección del medio ambiente en Colombia, en términos de establecer un régimen de autorizaciones, controles y sanciones no ha sido consistente. Aparte de unas cuantas regulaciones coloniales especiales sobre minas (Cuadernos de la Nueva España, 1584) y republicanas (Código de Minas de la Gran Colombia en 1827 y del Decreto de Minas de Simón Bolívar en 1829), la producción de legislación para reglamentar el ejercicio de la minería en el siglo XX solo va a

---

[165] Massé, F. "*Minería y post conflicto: ¿es posible una minería de oro libre de conflicto en Colombia?*, en la compilación de la Universidad Externado de Colombia "Minería y Desarrollo", Tomo 4, 2016.
[166] En Chocó a 2014 se habían entregado 242 títulos mineros para labores de exploración y explotación.
[167] Para la construcción de este texto, se tomó como base la obra de Toro, Catalina; Fierro, Julio; Coronado, Sergio; Roa, Tatiana (Compiladores). "*Minería, Territorio y Conflicto en Colombia*", Universidad Nacional de Colombia, UNIJUS, 2012.

consolidarse hasta que en 1988[168], por primera vez, se expide un Código de Minas en la República de Colombia. Posteriormente, con la expedición de la Constitución de 1991 se iban a proferir las Leyes 99 de 1993, la Ley 388 de 1997 y finalmente un nuevo Código Minero mediante la Ley 685 de 2001. También se hará mención de la Ley 1382 de 2010, que reformó el Código de 2001, pero fue declarado inexequible por esta Corporación. A continuación se reseñarán brevemente algunos de los principales aspectos de la legislación anotada.

El **Código de Minas de 1988**, Decreto 2655 de 1988, estableció cuatro puntos cardinales para su desarrollo: (i) que todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo pertenecían a la Nación; (ii) reguló la actividad de la minería con relación a aspectos como la prospección, exploración, explotación y beneficio; (iii) estableció diferentes clases de títulos mineros como contratos de concesión, licencias de exploración y explotación minera; y, (iv) que el Estado sería empresario a través del sistema de aportes. Adicionalmente declaró de utilidad pública e interés social la industria minera en sus ramas de prospección, exploración, explotación, etc.

En aspectos ambientales, este decreto recogió tímidamente algunas consideraciones del Código de recursos naturales (1974) respecto de la protección ecológica, del paisaje y de impacto ambiental. En relación con el ámbito territorial se hace mención al establecimiento de zonas restringidas para actividades de minería en perímetros urbanos. Finalmente, en relación con el componente étnico de la nación se establecieron zonas mineras indígenas con derecho de prelación; sin embargo respecto de las comunidades negras nada se dijo puesto que no existía ningún marco normativo que estableciera el derecho al territorio de las comunidades afrocolombianas.

La revolución de los derechos que promovió la Constitución de 1991 permitió que se expidieran las Leyes 99 de 1993 (Ministerio del medio ambiente), 70 de 1993 (Comunidades negras) y 388 de 1997 (Ordenamiento Territorial). Con la nueva Carta Política se impulsó el concepto de "Constitución Ecológica", la protección de las riquezas culturales y naturales de la nación, la primacía del interés general, la función social y ecológica de la propiedad, el derecho al medio ambiente sano.

En este orden de ideas, la **Ley 99 de 1993** incluyó el concepto del "desarrollo sostenible" y además estableció una serie de principios generales ambientales que incluyen elementos fundamentales para la protección de comunidades que se vieran afectadas por conflictos sociales y ambientales relacionados con actividades extractivas como la protección de la biodiversidad y el principio de precaución, entre otros. También, incorpora la necesidad del licenciamiento ambiental para actividades que amenacen con poner en peligro el medio ambiente.

---

[168] Esta situación había llevado a que antes del Código de 1988, existiera una considerable dispersión y confusión de competencias respecto de quienes eran las autoridades legalmente investidas para el otorgamiento de permisos mineros y de recursos renovables o ambientales.

Por su parte, la **Ley 388 de 1997**, se centra en los instrumentos de ordenamiento territorial en relación con el uso del suelo, la preservación del patrimonio ambiental y la prevención de desastres; se soporta en la función social de la propiedad, la prevalencia constitucional del interés general sobre el particular y en la defensa del espacio público y define la obligatoriedad del planteamiento territorial de los municipios en desarrollo de la potestad constitucional de las autoridades municipales para ordenar el uso el suelo. Tres notas son esenciales en los planes de ordenamiento territorial: la conservación y protección del medio ambiente, la preservación del patrimonio cultural y la localización e infraestructuras básicas.

Finalmente, la **Ley 685 de 2001**, generó un cambio sustancial en las políticas con respecto a la minería dado que estableció un país que promocionara y fiscalizara la minería, pero sin la posibilidad de empresas mineras de capital público o mixto. A cambio, los particulares nacionales y extranjeros pagarán una contraprestación económica por el costo de los recursos naturales no renovables denominada regalía, la cual se tasa en función del tipo de material como un porcentaje del valor de mercado. De igual manera, flexibiliza normas con el fin de facilitar la inversión privada y establece la prelación de quien primero solicite el título minero, bajo el principio "*primero en tiempo, primero en derecho*"[169].

Posteriormente, el Estado expidió la **Ley 1382 de 2010**, a manera de reforma y actualización de la Ley 685 de 2001, incorporando nuevas disposiciones que pretendían, entre otras, (i) formalizar la actividad de los pequeños mineros tradicionales, (ii) mejorar la fiscalización técnica y ambiental de las operaciones mineras y (iii) restablecer el derecho del Estado a reservar ciertas áreas, para ofrecerlas al operador más idóneo. Sin embargo, este Tribunal mediante sentencia C-366 del 2011, declaró inconstitucional la reforma, principalmente, porque se omitió la realización de *consulta previa* con las comunidades étnicas que podrían verse afectadas. En todo caso, los efectos del fallo fueron diferidos a dos años con el fin de preservar la vigencia de normas que protegían el medio ambiente, y en consecuencia se ordenó al Gobierno realizar la consulta en ese mismo término[170].

De igual forma, el Gobierno nacional, a nivel de política pública, es decir, de los Planes Nacionales de Desarrollo -PND-, tanto en la **Ley 1450 de 2011**[171] (PND

---

[169] Toro, Catalina; Fierro, Julio; Coronado, Sergio; Roa, Tatiana (Compiladores). "*Minería, Territorio y Conflicto en Colombia*", Universidad Nacional de Colombia, UNIJUS, 2012.

[170] Vencido el plazo de dos años, el Ejecutivo solicitó una prórroga a la Corte para adelantar la consulta, argumentando que durante el periodo conferido fue imposible realizarla. La Corte no accedió a la solicitud y, como medida de emergencia, el Gobierno expidió cuatro decretos con fuerza de ley (933, 934, 935 y 943 del 2013) que fijaron algunos parámetros para desarrollar la actividad minera. No obstante, algunos de ellos fueron suspendidos por el Consejo de Estado.

[171] En particular, frente a la "locomotora desarrollo minero y expansión energética", el PND propuso: "*(1) aportar lineamientos ambientales a la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Minero; (2) promover que el Ministerio de Minas y Energía regularice los títulos mineros ubicados en los páramos, humedales, áreas protegidas y otras áreas de especial importancia ecosistémica; (3) fortalecer el seguimiento minero-ambiental y asegurar un adecuado desmantelamiento y abandono de las minas legales para evitar la configuración de los pasivos ambientales; (4) realizar la evaluación de los pasivos ambientales generados por*

2010-2014) como en la **Ley 1753 de 2015**[172] (PND 2014-2018) ha establecido como prioridad la construcción de una "locomotora minera" como parte de su política minero-energética con el fin de consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental.

Por último, el Ministerio de Minas y Energía, recientemente profirió la **Resolución 40391 del 20 de abril de 2016**, "*Por la cual se adopta la política minera nacional*". Este documento unificó la visión institucional respecto a la actual situación minera del país y a los retos a superar en las próximas décadas de cara a convertir a Colombia en una potencia en la extracción de minerales. La Resolución a grandes rasgos explica: (i) los retos de la actividad minera a nivel global y nacional, (ii) la visión institucional para llevar a Colombia por la senda minera y (iii) los beneficios económicos y sociales de dicha actividad.

Jurisprudencia constitucional en materia minera.

7.7. En este punto resulta conveniente para la Sala reseñar la jurisprudencia constitucional que ha establecido los parámetros generales de interpretación de la actividad minera legal e ilegal -y su legislación- en relación con la extracción de recursos naturales renovables y no renovables, la protección del medio ambiente, de la biodiversidad, y, por supuesto, de las comunidades étnicas que habitan territorios que pueden verse afectados con el desarrollo de dichas actividades.

7.8. Precisamente en la sentencia **C-983 de 2010** la Corte realizó un completo recuento jurisprudencial en relación con *la propiedad y explotación minera en Colombia*, reglas jurisprudenciales que se reseñarán a continuación de acuerdo a su relación con el caso *sub examine*.

En este sentido, ha señalado la Corte que *los artículos 332, 334, 360 y 80 de la Constitución Política, consagran*: (a) la propiedad del Estado del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos de conformidad con las leyes preexistentes; (b) la facultad de intervención del Estado en la explotación de los recursos naturales y uso del suelo, así como la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; (c) el deber del Estado de conservación de los recursos naturales no renovables, y el derecho

---

las actividades minero energéticas, e identificar nuevas fuentes de recursos provenientes del sector minero energético para la recuperación y gestión de las zonas afectadas por minería; (5) impulsar, en la minería artesanal y de pequeña escala, su formalización, fortalecimiento, capacitación y promoción de la reconversión tecnológica a través de sistemas de producción más limpia; (6) expedir regulación e implementar medidas de control, monitoreo y promoción para la reconversión tecnológica, con el fin de reducir progresivamente el uso de mercurio en procesos mineros; (7) diseñar e implementar una estrategia interinstitucional para el control a la minería ilegal; (8) implementar el plan de acción 2011-2014 del Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía.". PND 2010-2014, pág. 42, Tomo 2.

[172] En el PND 2014-2018 se persigue consolidar el desarrollo minero-energético, a partir de las siguientes estrategias: "*1) aprovechar responsablemente los hidrocarburos, contribuyendo al desarrollo sostenible; 2) expandir y consolidar el mercado del gas combustible; 3) garantizar el abastecimiento de combustibles líquidos y biocombustibles; 4) ampliar la cobertura y calidad de la energía eléctrica; 5) consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental; y, 6) acciones transversales.*". PND 2014-2018, pág. 225, Tomo 1.

sobre los recursos económicos o regalías que se deriven de su explotación, así como la facultad para conceder derechos especiales de uso sobre esos recursos, a través de concesiones[173]; (d) el concepto de Estado como propietario de los recursos naturales no renovables, el cual comprende el conjunto de todas las autoridades públicas, a todos los colombianos y a todas las entidades territoriales[174]; (e) la amplia libertad de configuración del Legislador, que es quien debe determinar, por disposición de la Carta, las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos[175].

7.9. Ahora bien, respecto de la explotación de los recursos naturales no renovables, esta Corporación se ha pronunciado de manera amplia y reiterada en relación con el impacto ambiental de dicha explotación, la protección del medio ambiente y la biodiversidad, las zonas excluidas de la minería y de minería restringida, y la protección constitucional de las comunidades étnicas. Sobre este último tema, la jurisprudencia constitucional se ha manifestado específicamente en relación con (i) los recursos naturales existentes en sus territorios, de conformidad con los artículos 7, 70 y 330 superiores, (ii) el derecho de estas comunidades de velar por la preservación de los recursos naturales; (iii) las zonas mineras de las comunidades étnicas[176]; (iv) el derecho de participación de estas comunidades en las decisiones relativas a la explotación de los recursos naturales en territorios étnicos, mediante el mecanismos de consulta previa, en concordancia con el Convenio 169 de 1989 de la OIT adoptado por la Conferencia General de ese organismo, y aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991; y (v) la importancia del reconocimiento y protección de la minería tradicional o artesanal, así como de los procesos de legalización de la misma.

7.10. En atención a que el caso *sub examine* está relacionado con el desarrollo de actividades mineras (legales e ilegales) a gran escala en territorios de comunidades étnicas en el Chocó, considera la Sala necesario traer a memoria las reglas que vinculan la explotación de recursos naturales mineros en territorios de comunidades étnicas y la protección de la identidad diferenciada que se ha otorgado a las mismas.

7.11. Uno de los fallos más importantes en esta materia es la sentencia **SU-039 de 1997**, en la que la Sala decidió acerca de la revisión de las decisiones de tutela que promoviera la Defensoría del Pueblo, a favor de los integrantes de la comunidad indígena U'wa. En esa oportunidad, una empresa petrolera solicitó a las autoridades estatales correspondientes la expedición de licencia ambiental

---

[173] Corte Constitucional, sentencia C-029 de 1997.
[174] Corte Constitucional, sentencias C-128 de 1998, C-402 de 1998, C-447 de 1998, C-299 de 1999, C-580 de 1999 y C-2561 de 2003.
[175] Corte Constitucional, sentencias C-519 de 1994 (Convenio sobre la Diversidad Biológica), C-200 de 1999 (Convenio Internacional de Maderas Tropicales) y C-671 de 2001 (Enmienda al Protocolo de Montreal).
[176] Corte Constitucional, sentencias T-380 de 1993, SU-039 de 1997, T-652 de 1998, SU-510 de 1998, C-418 de 2002, C-339 de 2002, C-891 de 2002, C-620 de 2003, T-955 de 2003, entre otras.

para adelantar labores de exploración en una extensa zona de territorio, parte de la cual estaba habitada por miembros de la citada comunidad. La licencia ambiental fue expedida sin que antes se hubiera constatado la participación efectiva de la comunidad indígena, lo que motivó el amparo constitucional, a fin de lograr que se dejara sin efecto dicha licencia, con el objeto que el procedimiento de consulta fuera llevado a cabo, con sujeción a las reglas que le son aplicables.

En esa ocasión la Corte estimó que, de acuerdo con la Constitución, las actividades de aprovechamiento minero que se realicen en zonas en que se encuentren asentadas las comunidades tradicionales, deben ser previamente consultadas con las mismas. Esto con el fin de garantizar el cumplimiento del mandato de participación previsto tanto en el artículo 330 de la Carta, como en el Convenio 169 de la OIT. Ello en el entendido que (i) existe una cláusula constitucional concreta que impone al Gobierno propiciar dicha participación; y, en cualquier caso, (ii) la explotación petrolera en los territorios de las comunidades es un asunto que, sin duda alguna, recae en el ámbito de los que los afectan directamente, lo que justifica la consulta previa sobre las medidas correspondientes, para el caso planteado de índole administrativo.

La Corte consideró, del mismo modo, que este deber de garantía de participación de las comunidades diferenciadas encontraba sustento en la necesidad, evidenciada en la Constitución, de ponderar entre la explotación económica de los recursos mineros, la protección del medio ambiente, el logro del desarrollo sostenible y la identidad étnica y cultural de las citadas comunidades. Esta ponderación solo es posible si la posición e intereses de los pueblos indígenas y afrodescendientes afectados es integrada al debate sobre la política pública correspondiente. En caso contrario, la actividad estatal desconocería su derecho constitucional al reconocimiento como minoría objeto de especial protección del Estado.

7.12. En similar sentido, las reglas jurisprudenciales anteriormente expresadas fueron reiteradas en la sentencia **T-769/09**. En este caso, el Ministerio de Minas y Energía había suscrito un contrato de concesión minera a favor de una empresa de exploración y explotación, con el fin de desarrollar el proyecto denominado *Mandé Norte*, el cual se ubicaba parcialmente en el territorio del resguardo indígena de la comunidad Embera de Uradá Jiguamiandó (Chocó). Los accionantes, pertenecientes a ese grupo étnico, formularon acción de tutela contra distintos ministerios, argumentando que el proyecto de explotación minera no había sido objeto de consulta ante autoridades representativas de la comunidad indígena.

En este caso, la Corte concluyó que (i) al tratarse de un proyecto minero adelantado en territorio de la comunidad indígena, debió someterse al procedimiento de consulta previa; (ii) que esa consulta debía cumplir con las condiciones descritas por la jurisprudencia constitucional, entre ellas la representatividad de las comunidades; y (iii) que estos requisitos no se habían

cumplido en el caso concreto, por lo que debía protegerse el derecho a la consulta previa, a través de la suspensión de las labores de exploración y explotación, hasta tanto no se verificara la consulta, con el lleno de los requisitos anotados[177].

7.13. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte también ha identificado cómo las actividades de explotación minera legal e ilegal pueden llegar a configurar factores de "*riesgo transversal*" para las comunidades indígenas y afrodescendientes, en especial cuando se trata de labores adelantadas bajo un concepto industrial a gran escala que, por sus propias características, inciden en porciones importantes del territorio. Esto lleva, incluso, a que tales actividades, cuando se desarrollan de forma irregular o al margen de los intereses de las comunidades afectadas, lleven a situaciones especialmente graves en términos de protección y garantía de derechos fundamentales, como es el desplazamiento forzado interno[178].

7.14. Adicionalmente, en la sentencia **C-366 de 2011** -reiterada en la C-331 de 2012-, se reseñaron diversas decisiones adoptadas tanto por órganos de justicia del sistema interamericano, como en otros documentos del sistema universal, que insisten en el vínculo entre la protección de la identidad diferenciada y la explotación de recursos naturales existentes en los territorios de las comunidades étnicas. Así por ejemplo, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, ha puesto de presente cómo los proyectos de desarrollo en los territorios, que son adelantados de forma inconsulta con las comunidades

---

[177] Así, en lo que tiene que ver con la afectación de los derechos de la comunidad indígena, derivado del desarrollo de proyectos de explotación minera sin su participación oportuna y efectiva, esta Corporación expresó que era importante resaltar que "*(…) cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que tengan mayor impacto dentro del territorio de afrodescendientes e indígenas, es deber del Estado no sólo consultar a dichas comunidades, sino también obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones, dado que esas poblaciones, al ejecutarse planes e inversiones de exploración y explotación en su hábitat, pueden llegar a atravesar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias; por lo que en estos casos las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse vinculantes, debido al grave nivel de afectación que les acarrea*".

[178] A este respecto y para el caso específico de los territorios colectivos habitados por las comunidades afrodescendientes, el auto A-005 de 2009, adoptado dentro del seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, señaló que: *"(…) en relación con el segundo factor transversal [la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo] (…) se resalta como uno de los factores que ha contribuido a aumentar la violencia contra el pueblo afrocolombiano en su territorio, las presiones legales e ilegales para promover patrones de desarrollo impulsados por la visión de productividad que caracteriza en las regiones correspondientes al modelo económico mayoritario y desconoce modelos de producción propios de las comunidades afrocolombianas, que favorecen el autoabastecimiento y promueven la protección de la diversidad cultural y biológica de sus territorios. (…) Según AFRODES, la expansión de la actividad de las empresas mineras también han causado desplazamiento entre los afrocolombianos e impactado negativamente la forma de vida de los mineros artesanales. "La Sociedad Khedada esta abriendo una mina de oro en el Sur de Bolívar en los Municipios de Santa Rosa del Sur y Simití sin haber hecho una consulta previa con estas comunidades. La gente que se opone a éste proyecto ha sido amenazada y se ha denunciado que las Águilas Negras tienen alta presencia en el área y que la seguridad para las comunidades es muy precaria, y podrían llegar a haber masacres y desplazamientos masivos*".

tradicionales afectadas, tienen incidencia directa en el goce y garantía de sus derechos humanos[179].

En este sentido, la participación de las comunidades tradicionales en los proyectos que los afectan se explica, del mismo modo, por los potenciales efectos nocivos que tienen los proyectos a gran escala (legales e ilegales), entre ellos los mineros, para los intereses de las comunidades tradicionales. Estos efectos, a su vez, deben mirarse no sólo desde la perspectiva del compromiso específico con territorios de los pueblos étnicos, sino respecto de toda actividad de desarrollo que llegase a afectar directamente los intereses de los mismos.

7.15. Ahora bien, en los últimos años la Corte ha continuado desarrollando un cuerpo dogmático relevante para la comprensión de los múltiples problemas asociados a la minería, en particular, relacionados con (i) la participación de los entes territoriales, los ciudadanos y las comunidades étnicas en la explotación minera legal e ilegal que los pueda llegar a afectar; y (ii) la definición de las áreas de reserva estratégica minera, que constituyen la última estrategia del Estado colombiano para explotar sus recursos naturales.

Por ejemplo, en las sentencias **C-123 de 2014**[180] **y C-035 de 2016**[181], esta Corporación examinó normas que se referían -en términos generales- a una eventual tensión entre la propiedad estatal del subsuelo, la regulación de las zonas de exclusión minera y las atribuciones de los entes territoriales para regular el uso del suelo desde sus planes de ordenamiento territorial.

En ambas sentencias, la Corte planteó la necesidad de establecer *espacios de concertación* entre el ámbito local (municipios) y el central (Gobierno nacional) para la toma de estas decisiones, considerando que, necesariamente, el manejo del subsuelo tiene incidencia en la posibilidad de establecer planes y programas sobre el uso del suelo, en virtud de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad que definen la relación entre entes territoriales y nación.

Posteriormente, en la sentencia **T-766 de 2015** la Corte dejó sin efectos dos resoluciones que establecían la delimitación de las denominadas "áreas estratégicas mineras" en 20 millones de hectáreas del territorio nacional, en regiones con notable presencia de comunidades étnicas, por violación del derecho fundamental a la consulta previa.

---

[179] Informe provisional del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Asamblea General. Sexagésimo quinto periodo de sesiones. Documento A/65/264.

[180] En esta oportunidad la Corte examinó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la ley 685 de 2001 y del artículo 2º (parcial) del decreto 0934 de 2013.

[181] En este caso, se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el parágrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En esta oportunidad la Corte declaró la exequibilidad de varias normas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que facultan al Gobierno nacional para establecer áreas estratégicas mineras, y declaró inexequible que esta facultad pudiera ejercerse sobre ecosistemas de páramo.

En sentido similar, la sentencia **C-221 de 2016**, la Corporación consideró inconstitucional la reserva de información geológica previa, generada en la definición de las áreas estratégicas mineras, puesto que el Legislador no justificó constitucionalmente la restricción al derecho fundamental al acceso a la información.

Por su parte, en la sentencia **C-273 de 2016**, fue declarado inexequible por violación de la reserva de ley orgánica el artículo 37 del código de minas, según el cual, ninguna entidad territorial podía excluir, transitoria o permanentemente, zonas de su territorio para la realización de actividades mineras, cuando esta prohibición solo puede darse a través de una ley orgánica y no de una ordinaria como es el código de minas.

Finalmente, en la sentencia **C-298 de 2016**, entre otras decisiones, el Tribunal constitucional decidió declarar la inexequibilidad del artículo 20 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, norma que estipulaba la posibilidad de establecer áreas de reserva para la explotación minera *por un tiempo indefinido* considerando que tal disposición vulneraba el principio de desarrollo sostenible y generaba una afectación desproporcionada al derecho fundamental al ambiente sano.

La Minería de oro en Chocó. Pasado y presente.

7.16. Antes de proceder a examinar el desarrollo de lo que ha sido la minería de oro en el Chocó en las últimas décadas, la Sala estima necesario presentar algunos antecedentes geográficos, históricos y socioeconómicos que permitirán comprender mejor el contexto del asunto sometido a juicio de la Corte.

En efecto, la explotación minera en el Chocó, como se había anticipado a principio de este capítulo, se remonta a la época prehispánica cuando las tribus aborígenes allí asentadas encontraron que los arroyos y los cascajales interfluviales de las tierras bajas del Pacífico producían grandes cantidades de oro, gracias a lo que desarrollaron importantes habilidades como orfebres. Ya en la época de la dominación española y, en particular, a fines del siglo XVIII el Chocó producía más oro que todos los demás distritos mineros de la Nueva Granada[182], y en consecuencia, se convirtió en el principal productor de los virreinatos continentales.

Desde el establecimiento de la colonia en territorio continental, los españoles -que conocían la leyenda prehispánica de "El Dorado"- pronto descubrieron que una de las más notables fuentes de oro en Latinoamérica ha estado en las cálidas y húmedas selvas pluviales de las tierras bajas del Pacífico, más concretamente en las cuencas de los ríos San Juan y Atrato. A este respecto, el profesor Robert C. West que estudió la región en la década de los cincuenta, indica por qué esta

[182] Según Humboldt, el Chocó era el principal productor con 10.800 marcos anuales, seguido por Popayán con 4.600 marcos. En último lugar estaba Antioquia con 4.000 marcos.

zona es tan rica en oro:

> "*La región norte de las llanuras -el Chocó- consiste en una depresión estructural entre la Cordillera Occidental y la serranía costera de Baudó. Esta depresión es drenada por el río Atrato en el norte y en el sur por el río San Juan. Los tributarios más importantes de los dos ríos son corrientes rápidas que drenan la vertiente occidental de la Cordillera Occidental. Estos tributarios de oriente, junto con otras áreas interfluviales, conforman la principal zona aurífera del Chocó. En la parte sur las llanuras del Pacífico forman una llanura costera formada por depósitos aluviales dejados por las corrientes que bajan de la vertiente occidental de la Cordillera Occidental. (...) Los cursos altos y medios de casi todas las corrientes que drenan el lado occidental de la Cordillera Occidental son auríferos. Todavía más importantes en esta función de portadores de oro son las antiguas graveras que forman los interfluvios de los ríos modernos.*
>
> *(...) La porción de arenas más ricas en oro yace cerca de los fondos de los lechos de cauces fluviales hace mucho enterrados, cuyo patrón no guarda ninguna relación con el drenaje actual (...) En el Chocó solo los tributarios orientales y los cursos altos del San Juan y del Atrato son auríferos*"[183].

A propósito de los procesos de exploración española durante la colonia, algunas crónicas de la época presentan una breve cronología del desarrollo de la minería de oro en el Chocó:

> "*El Chocó fue la primera zona del Litoral Pacífico explotada por los españoles. Ya en 1536 Pascual de Andagoya, uno de los terratenientes de Pizarro, estableció un puerto en Buenaventura, desde el cual un sendero llevaba a través de la densa selva tropical a la recién fundada ciudad de Cali en el Valle del Cauca. Vagos informes sobre oro en la hoya del San Juan-Atrato impulsaron a varios españoles para solicitar permiso real para explorar las tierras bajas, pero poco se hizo hasta la década de 1550. En 1557 una expedición partió de Caramanta en la zona del Cauca medio y penetró en el Atrato, pero los indios hostiles y el hambre los obligaron a retirarse sin resultados positivos. Diez años de expediciones punitivas enviadas desde Cali volvieron con informes de ricos depósitos de oro en algunos de los tributarios orientales del río San Juan. Finalmente en 1573, una expedición dirigida por Melchor Velásquez salió de Anserma, cruzó la Cordillera Occidental por el Paso de El Cairo y fundó la ciudad de Toro en las cabeceras del río Ingará, un tributario de Tamaná. Situada en frías tierras altas en una zona de alta densidad indígena, esta población se convirtió en el centro desde el cual se explotaron inicialmente las riquezas del Chocó*"[184].

---

[183] West, Robert., *op. cit.*, pág. 23.
[184] West, Robert., *op. cit.*, pág. 25 y ss.

Producto de la herencia primero colonial y luego republicana reseñada, la conformación histórica del departamento del Chocó -como zona de extracción de recursos naturales[185]-, se ha dado, principalmente, en función de grandes ciudades, centros económicos y sociales: por ejemplo, en la colonia toda la producción estaba dirigida a España, en la República, al Estado central.

7.17. Por otra parte, desde un punto de vista socioeconómico, la exclusión social en Chocó tiene profundas raíces históricas debido a que tras la independencia no se construyeron instituciones político-administrativas incluyentes sino puramente extractivas, con muy pocos controles, lo que ha favorecido la corrupción desde tiempos coloniales. Lo que contrasta con las cifras de extracción de recursos minerales en el departamento[186]: de acuerdo al Sistema de Información Minero, Chocó ocupó el primer lugar en la producción de platino en Colombia, con el 98% de la producción nacional y es el segundo proveedor de oro y plata del país con 24.438 kg, correspondientes al 37% de la producción nacional. De esta manera, la minería ha sido destacada como uno de los principales motores del crecimiento económico del departamento del Chocó: por ejemplo, en el año 2011 recibió por concepto de regalías $7.939.600.

De igual forma, de acuerdo a cifras del Departamento Nacional de Planeación los recursos aproximados que ha recibido el departamento del Chocó por concepto del Sistema General de Regalías han sido, año a año (desde 2012), las siguientes: (i) 2012: $178.281 millones; (ii) 2013: $342.469; (iii) 2014: $401.050; (iv) 2015: $391.081 y (v) 2016: $280.050.

7.18. Paradójicamente, las principales ciudades del departamento líder en la producción de oro se han caracterizado por no contar con una infraestructura institucional robusta para la prestación de servicios administrativos, ni tampoco de los servicios públicos esenciales[187]. Concretamente, el departamento del Chocó presenta índices de población según los cuales, el 48.7% vive en condición de pobreza extrema y un 78.5% en condición de pobreza[188]. De acuerdo al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- [189] que mide si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas de acuerdo a unos criterios mínimos en las diferentes regiones del país, se encuentra que para Chocó es del 82.8%, el más alto del país dentro del cual cerca del 79% de los habitantes del Chocó presenta al menos una NBI, por lo que tienen el indicador

---

[185] Principalmente oro, madera y pesca.

[186] Ministerio de Minas y Energía. Sistema de Información Minero Colombiano. "*Distribución de regalías. Metales preciosos 2004-2012*".

[187] Precisamente, las elevadas tasas de morbilidad y mortalidad, especialmente infantil, han estado asociadas históricamente a la carencia de infraestructura sanitaria y ambiental como calidad de agua, ausencia de servicios públicos esenciales y sistemas de saneamiento básico eficiente.

[188] A nivel nacional, el índice de población en condición de pobreza extrema es del 15% y del 49% en condición de pobreza, según datos de la Gobernación del Chocó y del DANE.

[189] La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas, estableciendo que los hogares que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados fueron las viviendas inadecuadas, los hogares con hacinamiento crítico, las viviendas con servicios inadecuados, los hogares con alta dependencia económica y los hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

más bajo en calidad de vida del país con el 58% (el promedio nacional es de 79%). La esperanza de vida es de 58.3 años respecto del promedio nacional que alcanza los 70.3 años.

7.19. En este contexto, las precarias condiciones de vida de los chocoanos se sustentan en las bajas coberturas de los servicios administrativos (presencia institucional) y públicos esenciales (acueducto, alcantarillado y saneamiento) los cuales tienen una incidencia directa sobre las condiciones de salud de la población, que solamente alcanzan coberturas del 22.5% y el 15.9% respectivamente, en comparación con el país central donde ambas coberturas superan el 80%. En este sentido, la gran mayoría de la población de la región no cuenta con acceso a agua potable en condiciones de calidad y de suministro para suplir las necesidades más básicas. En relación con el servicio de saneamiento la cobertura del departamento es del 32%, mientras que la rural alcanza apenas el 6%. Por su parte, el 65% de las viviendas cuenta con energía eléctrica y el 19.1% con teléfono[190].

7.20. En contraste a la situación de la población chocoana, la intervención presentada por el Grupo "Terrae"[191], ofrece importantes datos y contexto sobre la situación actual de la minería de oro en el Chocó. En su informe señalan que "*la cuenca del río Atrato tiene alrededor de 3.993.225 hectáreas, de las cuales 490.771 se encuentran tituladas para minería de oro y otros metales y 15.250 para materiales de construcción y calcáreos, para un total de 506.021 hectáreas tituladas. Esto corresponde a aproximadamente el 13% del área total de la cuenca lo cual pone en evidencia la presión minera que a la cual está siendo sometida esta zona*". A lo anterior agrega que algunos de los principales actores mineros, teniendo en cuenta el número de hectáreas tituladas son:

> "*Anglogold Ashanti con 120.791 ha (55 títulos), Exploraciones Chocó con 156.303 ha (50 titulos), Sociedad Exploraciones Northern Colombia S.A.S con 28.117 ha (12 titulos), Mónica María Uribe Pérez con 19.135 ha (6 títulos), La Muriel Mining Corporation con 16.028 ha (9 títulos). Grupo Allen con 15.546 ha (8 títulos), Anglo Amerian Colombia Exploration S.A. con 12.533 ha (7 títulos) y Proyecto Coco Hondo S.A.S con 9.010 ha (6 títulos). Entre estos 8 actores suman 377.554 hectáreas lo cual corresponde al 75% del total del área titulada*".

A lo anterior, añade el mismo informe que para 2015 se han hecho 372 solicitudes para minería de oro ante la autoridad minera, que representan un área de 645.937 hectáreas.

7.21. De igual forma, señala que dentro de la cuenca del río Atrato, se encuentra

---

[190] Los datos de este apartado están basados en tres documentos, que se relacionan a continuación: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. "*Censo Poblacional 2005*"; Moya, Albeiro. "*La minería en el Chocó*". Serie "Minería y Desarrollo" de la Universidad Externado de Colombia. Tomo 4, 2016; Bonet, Jaime. "*Por qué es pobre el Chocó*". Documentos de trabajo sobre economía regional, Núm. 90, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, 2007.
[191] Cuaderno de pruebas Núm. 4., folio 1715 y ss.

la Reserva Forestal del Pacífico creada por la Ley 02 de 1959; las reservas forestales protectoras de El Darién, Río León, Zona Musinga Caratua y Páramo de Urrao; los parques nacionales Los Katíos, Las Orquídeas y Utría; y el Páramo Frontino-Urrao. Que teniendo en cuenta el catastro minero a julio de 2015: "*377.662 hectáreas de la Reserva Forestal del Pacífico se encuentran tituladas para minería mientras que 312.604 hectáreas se encuentran solicitadas. En el caso de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales son 621 hectáreas las que se encuentran tituladas y 17.037 hectáreas solicitadas. Finalmente, se encuentran tituladas para minería 227 hectáreas sobre Parques Naturales Nacionales y 539 hectáreas sobre el páramo de Frotino-Urrao. En total son 708.690 hectáreas de áreas protegidas las que se encuentran afectadas o bajo presión minera, lo cual es aproximadamente el 62% de títulos y solicitudes mineras que se encuentran dentro de la cuenca del río Atrato*".

Es en estas condiciones en donde se ha desarrollado la explotación minera legal e ilegal -por parte de diversos intereses civiles, económicos y más recientemente por actores armados- por cerca de 400 años en el Chocó, que aunque es un departamento tradicionalmente minero y rico en recursos naturales, paradójicamente, posee los índices de pobreza más dramáticos del país.

Las clases de minería que se desarrollan en el Chocó. Insumos y sustancias para su uso.

7.22. Las formas y tipologías propias de la minería de oro (legal e ilegal) que se desarrolla en el Chocó son muy variadas, tanto de aluvión[192] -río- como de veta[193] -en tierra-, pero comprenden esencialmente cuatro categorías de ejecución: (i) minería artesanal o ancestral; (ii) minería semi-mecanizada; (iii) minería mecanizada y (iv) minería industrializada o megaminería. Por lo general, las tres primeras clases se realizan sin título minero ni licencia ambiental, la cuarta categoría sí se desarrolla cumpliendo con los requisitos legales.

En primer lugar, se entiende por *minería artesanal, ancestral o barequeo*, en la acepción más generalizada, que consiste en la explotación de depósitos minerales a pequeña escala, en la que se utilizan métodos manuales -transmitidos de generación en generación- o con ayuda de equipos muy sencillos, por lo general elaborados por los mismos mineros, para la extracción de los metales. Esta es la clase de minería -minería de subsistencia- que realizan las comunidades étnicas y los campesinos desde hace siglos[194].

En segundo lugar, la *minería semi-mecanizada* se considera como una suerte de

---

[192] Como se señaló en la presentación de los hechos del caso, la *minería aluvial* supone la extracción directa de metales preciosos del lecho de los ríos por medio de dragas de succión, y con aplicación de mercurio y cianuro para separar los minerales de las impurezas.

[193] La *minería de veta a cielo abierto* se realiza por medio del uso de retroexcavadoras que levantan grandes capas de tierra, dando con ello apertura a perforaciones profundas en las que se utiliza también el mercurio para lograr la separación del mineral.

[194] Moya, Albeiro. "*La minería en el Chocó*". Serie "Minería y Desarrollo" de la Universidad Externado de Colombia. Tomo 4, 2016.

"modernización o tecnificación" de la minería artesanal, en la cual se incluyen adaptaciones de pequeños equipos como motobombas, elevadores hidráulicos y pequeñas dragas de succión que mejoran las condiciones de trabajo y rendimiento en la remoción de material aluvial. Este tipo de minería permite a los trabajadores realizar sus labores en un menor tiempo y con mayor eficacia[195].

En tercer lugar, la *minería mecanizada*, se ejecuta con retroexcavadoras, dragas, buldóceres, motobombas de gran capacidad, mangueras, volquetas y sustancias químicas como el mercurio y el cianuro. Esta clase de minería se empezó a realizar en la década de los ochenta primero por actores foráneos y luego por grupos armados al margen de la ley, que son quienes hoy operan en la región objeto de los hechos del caso *sub examine*, desplazando a los mineros tradicionales e imponiendo nuevas formas de realizar la minería de forma ilegal, masiva e indiscriminada[196].

Por último, la *minería industrializada o megaminería* es una industria de gran escala y alcance que se desarrolla con base en estudios de ingeniería y ecología, grandes recursos humanos y técnicos, que en el caso de la minería de veta a cielo abierto hace necesario remover toneladas de tierra consumiendo grandes cantidades de agua y energía eléctrica, y alterando total e irreversiblemente las características de la zona donde se implementa. El ejemplo clásico de esta forma de explotación, es la minería de carbón, que en Colombia se desarrolla en las minas a cielo abierto de "El Cerrejón" en la Guajira. Por lo general son las grandes multinacionales mineras las que tienen los recursos para realizar esta clase de explotación de forma legal. Según datos aportados por la Agencia Nacional de Minería, esta clase de organizaciones son las que tienen la mayoría de títulos mineros disponibles en el Chocó[197].

7.23. En este acápite la Sala se concentrará, en particular, en examinar la forma en que se realiza la denominada *minería mecanizada*, que de acuerdo a lo planteado por los accionantes, es la que más daños está causando al medio ambiente y a las comunidades étnicas de la cuenca del río Atrato por su realización en un marco de completa ilegalidad y con el uso de sustancias químicas tóxicas como el mercurio y el cianuro, entre otras.

7.24. De acuerdo a los informes aportados al expediente y lo señalado por los accionantes, se tiene que la minería ilegal (mecanizada) entró a Chocó en los años ochenta. Primero aparecieron las minidragas de succión a comienzo de los ochenta y con ellas la minería "semimecanizada"; luego llegaron las retroexcavadoras dando origen a la minería mecanizada.

En el mismo sentido, varios de los líderes comunitarios del río Atrato, sostienen que el proceso se aceleró en los noventa y que se dio de esta forma: "*históricamente el modelo de minería con dragas y dragones, es decir,*

---

[195] Ibídem.
[196] Ibídem.
[197] Ibídem.

mecanizado, lo trajo Víctor Mosquera en 1997 (chocoano, minero del bajo Cauca), año en que comenzó esta clase de explotación. Explica que antes de la minería mecanizada el río era cristalino, saludable, de aguas claras, y que las poblaciones se dedicaban a la pesca, a la agricultura y a la minería artesanal y de estas actividades emanaba la subsistencia y la vida cultural. Añade que el señor Mosquera y sus socios extranjeros descubrieron el potencial minero del río Quito y a partir de entonces comenzó un proceso de minería ilegal masiva y las dragas poblaron el río en busca de oro. Recuerda que la explotación inició en el Cantón de San Pablo. Hoy la mayoría de minería mecanizada o de succión se realiza en río Quito y en Cantón de San Pablo, desplazando toda actividad agrícola y pesquera"[198].

También añaden los demandantes que esta clase de minería opera en todos los tipos de explotación: formal o legal, ilegal, tradicional, pequeños mineros, informales o de hecho. Dependiendo de la zona y del minero, en la minería mecanizada se utiliza mercurio, que es la sustancia acusada de causar graves impactos sociales y ambientales en el Chocó. La minería ilegal (mecanizada) ha desplazado poco a poco a la minería artesanal tal como la trabajaban ancestralmente las comunidades desde la colonia. Los habitantes son cada vez más dependientes de los entables mineros que hacen presencia en el territorio, y sobre todo del permiso de sus dueños para barequear en los grandes huecos ocasionados por las retroexcavadoras, en unas condiciones de trabajo muy inseguras y que se limitan a un día a la semana cuando tienen suerte. La dimensión del negocio es tan grande que hay diversas fuentes que afirman que "*en el departamento del Chocó hay actualmente en operación unas 800 dragas*".

El ejercicio de la minería mecanizada ha producido cambios culturales significativos en las comunidades y muchas de ellas han perdido sus costumbres y sus formas de convivencia que en ocasiones se caracterizan por los conflictos entre vecinos por el usufructo o propiedad de las tierras, como en el caso de familias que quieren *alquilar* sus terrenos a mineros foráneos sin consultar con los vecinos, y a veces incluso invadiendo terrenos aledaños, aunque también se generan conflictos intrafamiliares vinculados a esta clase de minería[199].

Casi ninguno de los actores que ejerce esta clase de minería ha obtenido los títulos mineros correspondientes ni cuenta con las licencias ambientales necesarias. De hecho, gran parte de la actividad minera ocurre en zonas de reserva forestal -como se indicó antes- donde precisamente estas actividades están prohibidas[200].

7.25. Según la Defensoría del Pueblo, entre los principales impactos que genera esta clase de minería se encuentran:

---

[198] Acta Final de Inspección Judicial, folio 2107.
[199] Moya, Albeiro. "*La minería en el Chocó*". Serie "Minería y Desarrollo" de la Universidad Externado de Colombia. Tomo 4, 2016.
[200] Sarmiento, Mariana; Soto, Ana; Urán, Alexandra. "*Pequeña minería en el Chocó*", 2013; y Moya, Albeiro. "*La Minería en el Chocó*", Serie Minería y Desarrollo, Universidad Externado de Colombia, 2016.

"***i) La destrucción de fuentes hídricas:*** *a causa de la acción del dragado y debido al aporte aproximado promedio de 3.100 toneladas/año de sedimentos por entable, se reduce el cauce navegable de los mismos y se pone en riesgo el abastecimiento de agua y alimentos, así como la comunicación fluvial. Adicionalmente, como lo observó la Defensoría en su recorrido se pueden encontrar montañas de piedra en la mitad de un río, con lo cual se está afectando la velocidad del mismo y la oxigenación del agua.*
ii) Los ríos en los que se desarrolle minería constituyen un riesgo para la salud humana y el ambiente*, han cambiado su coloración, debido a la sedimentación, la presencia de materiales sólidos suspendidos en el agua, de grasas, aceites, residuos de combustible y de mercurio, resultado de los procesos de minería del oro. Cada entable aporta aproximadamente 36 kilos/año de mercurio. Adicionalmente, la explotación minera en los cuerpos de agua genera la formación de cárcavas, en las que se anidan los mosquitos, ocasionando problemas de salubridad pública. Migración y destrucción de especies de fauna íctica, avifauna y fauna terrestre.*
iii) Pérdida de biodiversidad y erosión genética por intervención y destrucción de ecosistemas frágiles. *Al mismo tiempo, esta actividad acompañada de la deforestación y el descapote, provoca la rápida degradación del ecosistema, la disminución de las poblaciones de bosque, la extinción de especies endémicas y el desplazamiento de las poblaciones, incidiendo de forma negativa en la seguridad alimentaria de las comunidades asentadas en las cuencas de los ríos.*" (Negrilla fuera texto original)

7.26. Ahora bien, respecto de las sustancias químicas tóxicas usadas en la minería de oro en el Chocó, a continuación se realizarán algunas consideraciones generales sobre ***el mercurio como sustancia tóxica contaminante***, que es la más densamente usada en la minería mecanizada para la obtención del oro.

El mercurio (Hg, 80)[201] es un elemento químico que tiene la particularidad de ser el único metal en la tierra que es líquido a temperatura de laboratorio o ambiente. Entre otros aspectos, se caracteriza por ser brillante, de color plata-blanco, inodoro, es insoluble y mucho más pesado que el agua y sumamente tóxico. Aunque tiene diversos usos, es empleado principalmente en actividades mineras para separar y extraer el oro de las rocas en las que se encuentra gracias a que se alea muy fácilmente con el oro y la plata. En términos generales, su uso en minería consiste en agregar el mercurio al material donde se encuentra el oro, formando una amalgama que tras ser calentada facilita la separación de los

[201] El *mercurio* es un metal pesado plateado que a temperatura ambiente es un líquido inodoro. No es buen conductor del calor comparado con otros metales, aunque es buen conductor de la electricidad. Se alea fácilmente con muchos otros metales como el oro o la plata produciendo amalgamas, pero no con el hierro. Es insoluble en agua y soluble en ácido nítrico. Cuando aumenta su temperatura -por encima de los 40 °C-, produce vapores tóxicos y corrosivos, más pesados que el aire por lo que se evapora creando miles de partículas en el vapor que al enfriarse se depositan de nuevo. Es dañino por inhalación, ingestión y contacto: se trata de un producto muy irritante para la piel, ojos y vías respiratorias. Es incompatible con el ácido nítrico concentrado, el acetileno, el amoníaco, el cloro y los metales.

diferentes minerales, dando como resultado la evaporación del mercurio durante el proceso[202].

7.27. Una de las técnicas más contaminantes del uso del mercurio en minería se denomina "amalgamación de todo el mineral", que consiste en añadir mercurio al mineral durante la trituración, la molienda y el lavado del mismo. Por lo general solo el 10% del mercurio agregado a un barril se combina con el oro para formar la amalgama, el restante 90% sobra y se desecha en fuentes hídricas. Otro proceso bastante nocivo es el "quemado de amalgama", según el cual, la amalgama se pone directamente sobre el fuego, a cielo abierto, lo que hace que se produzcan vapores de mercurio que son altamente contaminantes y nocivos para las personas. Según informe del PNUMA (2007) -Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente-, esta práctica produce emisiones atmosféricas de mercurio de alrededor de 300 toneladas métricas anuales a nivel mundial[203].

7.28. Los efectos del mercurio no se reducen únicamente a los eventos antes descritos. De acuerdo con el artículo "*El uso del mercurio en la minería artesanal del oro en Colombia*" de las profesoras Claudia Rojas y Carolina Montes de la Universidad Externado de Colombia, esta práctica afecta a los mineros, al medio ambiente (especies animales y vegetales) y a las poblaciones humanas. Por ejemplo, los trabajadores de las minas son, en principio, los más expuestos, especialmente al inhalar el vapor de mercurio liberado durante la quema de las amalgamas. El proceso es el siguiente: cuando la amalgamación se realiza manualmente parte del mercurio se absorbe directamente a través de la piel. El vapor del mercurio se deposita generalmente sobre las superficies de preparación de alimentos en los hogares, sobre la ropa, o en el suelo y cae a los cuerpos de agua de las respectivas zonas donde se sedimenta. Estudios realizados con ayuda de la Organización Mundial de la Salud, en distintos lugares del mundo señalan altos niveles de mercurio en los mineros: en algunos casos, llegan a niveles 50 veces superiores al límite máximo aceptable de exposición fijado por la OMS[204]. De acuerdo con dichos estudios se ha observado un elevado número de mineros que sufren temblores involuntarios, lo cual representa -sin lugar a dudas- un síntoma clásico de daños en el sistema nervioso inducidos por el mercurio[205].

7.29. Las consecuencias por el uso del mercurio son tan graves que varios informes internacionales en la materia, compilados por el mismo artículo en comento, advierten que **las consecuencias a largo plazo son tan graves para el medio ambiente y la población que vive en el entorno de las minas y los yacimientos, aguas abajo o en la dirección del viento**. El empleo abusivo del

---

[202] PNUMA: "*El uso del mercurio en la minería de oro artesanal y en pequeña escala*", Ginebra, 2008; y Rojas, Claudia y Montes, Carolina, "*El uso del mercurio en la minería artesanal del oro en Colombia*", Serie "Minería y Desarrollo" de la Universidad Externado de Colombia, Tomo 2, 2016.
[203] UNIDO: "*Global impacts of mercury supply and demandin Small-scale gold mining*", Viena, 2007.
[204] Ídem.
[205] Poulin, J, Gibb, H. "*Mercurio: Evaluación de la carga de morbilidad ambiental a nivel nacional y local*", Serie Carga de Morbilidad Ambiental, No. 16, Ginebra, 2008; y Rojas, Claudia y Montes, Carolina, "*El uso del mercurio en la minería artesanal del oro en Colombia*", Serie "Minería y Desarrollo" de la Universidad Externado de Colombia. Tomo 2.

mercurio así como su combinación con el cianuro, provoca una extensa degradación ambiental por contaminación de los ecosistemas. Este uso combinado exacerba la metilación del mercurio: "*una vez metilado, el mercurio puede moverse rápidamente a través de la cadena trófica, provocando impactos aguas abajo, en los peces y en la fauna y la flora silvestres, con los consiguientes efectos en la vida de miles de personas, tanto de las que participan directamente en las actividades mineras como de las que viven en las cercanías o consumen en otros lugares los productos de estas zonas. Por lo general, los relaves que contienen mercurio se vierten en masas de agua o cerca de ellas y, en consecuencia, el suelo, los ríos, arroyos, estanques y lagos quedan contaminados por largos períodos de tiempo. Estos efectos negativos pueden perdurar durante varias décadas, incluso después del cese de las actividades mineras*"[206].

A lo anterior, agregan que **en la salud humana, la exposición al mercurio provoca efectos perjudiciales principalmente en el sistema nervioso central y a nivel renal, cardiovascular, cutáneo y respiratorio**. Las mujeres en edad de procrear y los niños son los más vulnerables. Para citar un ejemplo, "*la OMS ha calculado que la tasa de incidencia de retardo mental leve asciende a 17.4 por cada 1.000 niños nacidos entre la población de pescadores de subsistencia que viven cerca de las actividades de extracción de oro en el Amazonas*"[207].

A nivel mundial los mayores niveles de consumo de mercurio se registran en China (entre 200 y 250 toneladas liberadas), seguida de Indonesia (entre 100 y 150 toneladas liberadas), y entre 10 y 30 toneladas en Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Ghana, Perú, Filipinas, Venezuela, Tanzania y Zimbabwe. Dentro de este contexto se considera que Colombia es el país con más contaminación por mercurio en América. De acuerdo con estudios de la organización Mercury Watch se calcula que Colombia emite 180 toneladas anuales de mercurio derivadas de la extracción de oro[208].

En este sentido las profesoras Rojas y Montes, han señalado que "*diversos factores agravan el problema en Colombia, y hacen que la explotación ilegal de oro mediante mercurio se convierta en una alternativa para las comunidades vulnerables, entre ellas afrodescendientes e indígenas. Entre tales factores están las extensas zonas del territorio nacional que presentan difícil acceso, como áreas selváticas, muchas de las cuales han estado bajo el dominio de grupos insurgentes o al margen de la ley; la pobreza imperante en muchas regiones del territorio y al escasa presencia del Estado; el elevado y creciente precio del oro; y la falta de regulación para la adquisición, almacenamiento, transporte, compra-venta y comercialización del mercurio, entre otros*".

---

[206] IPEN. "*Introducción a la contaminación por mercurio y al Convenio de Minamata sobre Mercurio par alas ONG*", 2014; Rojas, Claudia y Montes, Carolina, "*El uso del mercurio en la minería artesanal del oro en Colombia*", Serie "Minería y Desarrollo" de la Universidad Externado de Colombia. Tomo 2.; y Poulin, J, Gibb, H., *op. cit.*, pág. 5 y ss.
[207] Ibídem.
[208] UNIDO., *op. cit.*, 2006.

7.30. Precisamente, respecto a los peligrosos efectos del mercurio en la actividad minera, el profesor Jesús Olivero, investigador en toxicología de la Universidad de Cartagena, en la inspección judicial realizada por la Corte Constitucional en enero de 2016 en Chocó, señaló lo siguiente:

> "*En primer lugar, el profesor explica que el mercurio es el elemento no radioactivo más tóxico que se conoce en la naturaleza, y que esta es precisamente la sustancia que se utiliza en la minería para extraer el oro. Destaca que el mercurio al mezclarse con el agua (en los ríos y en las ciénagas), se transforma en una especie química mucho más tóxica llamada "metilmercurio", que es la que termina alojándose en la carne de los peces y pescados, y por esta vía entra en contacto directo con las poblaciones humanas que terminan consumiendo químicos que se vierten en los ríos (como consecuencia de la explotación minera) a cientos de kilómetros de distancia. Cita como ejemplo un caso que se está presentando en la actualidad en el Amazonas, particularmente en el río Caquetá, en donde la actividad minera directa es mínima y excepcional, y aun así se han encontrado concentraciones de mercurio en infantes en magnitudes de 17 partes por millón cuando el promedio estimado por persona por la OMS para tener una salud libre de riesgos asociadas a la exposición al mercurio no debe sobrepasar el nivel de 1ª parte por millón. El profesor Olivero plantea que el problema de la explotación minera es mucho más grave de lo que se estima, sobre todo en la medida en que esta actividad, aún cuando se realice a cientos de kilómetros de distancia de donde ocurre la explotación -ya sea en minas a cielo abierto, o en ríos-, termina afectando a las comunidades de toda la región.*
>
> *En el caso concreto señala que independientemente de donde se produzca el proceso de contaminación por mercurio toda la cuenca del río Atrato, inclusive la cuenca del Caribe (desembocadura al mar) va a recibir la afectación por ese proceso, pues el mercurio -que posee una gran movilidad- viaja en sus corrientes. Afirma que se trata de un problema transfronterizo, no solo de Quibdó o del río Atrato o del Chocó; es un problema que va a continuar en el océano Atlántico (en el norte del Chocó) o por el lado del río San Juan (en el sur del Chocó), en el océano Pacífico*"[209].

7.31. Por las razones antes expuestas, a nivel internacional se ha gestado un gran consenso para lograr la eliminación del mercurio de toda actividad que pueda afectar al medio ambiente y la salud humana. Con ese propósito se han proferido una serie de tratados internacionales dirigidos a regular el comercio de productos químicos y plaguicidas tóxicos o desechos peligrosos no deseados como: (i) el Convenio de Ginebra sobre "Contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia" de 1979 y su Protocolo Aarhus de 1998; (ii) el Convenio de Basilea de 1989; (iii) el Convenio sobre la Protección del Medio Marino del Nordeste

---

[209] Acta final de la Inspección Judicial realizada por la Corte Constitucional en Chocó. Cuaderno de pruebas Núm. 5. Folio 2104.

Atlántico de 1992; (iv) el Convenio de Rotterdam de 1998; (v) el Convenio de Helsinki de 2000; (vi) las Directrices de Dubai de 2006; y finalmente (vii) el Convenio de Minamata de 2013.

Respecto de este último, el **Convenio de Minamata sobre el mercurio de 2013** fue suscrito por Colombia ese mismo año y su propósito es, de acuerdo con su artículo 1º, "proteger la salud humana y el medio ambiente de las liberaciones antropogénicas del mercurio y compuestos de mercurio". De esta disposición en particular se destaca que, a diferencia de otros convenios internacionales relacionados con sustancias químicas, el Convenio de Minamata gira en torno a la necesidad de proteger la salud humana. Adicionalmente, contempla la posibilidad de que en caso de que un Estado necesite apoyo para el proceso de eliminación del mercurio de su industria, se prevé la opción de solicitar asistencia y financiera técnica (artículos 13 y 14).

7.32. En la legislación nacional el actual Código Minero, Ley 685 de 2001 no contempla ninguna medida para controlar el uso de mercurio en minería. Como respuesta a este vacío y a la suscripción por Colombia del *Convenio de Minamata* se expidió la Ley 1658 de 2013 mediante la cual se establecieron una serie de disposiciones para la comercialización y uso del mercurio en las diferentes actividades industriales del país y fijó varios requisitos para su reducción y eliminación progresiva[210]. Si bien este instrumento tiene importantes herramientas para controlar el uso del mercurio en Colombia, la mayoría de sus disposiciones no son de aplicación directa y requieren ser reglamentadas, tarea que está aun pendiente[211].

Principio de precaución en materia ambiental y en salud. Principios rectores del derecho ambiental.

7.33. Una vez examinada la forma en que se desarrolla la minería en Colombia, el régimen jurídico aplicable y la jurisprudencia relevante, considera la Sala necesario precisar los principios rectores del derecho ambiental a los que debe sujetarse la actividad minera de cara a lograr la protección efectiva del medio ambiente y de las comunidades étnicas en donde se ejecuta dicha actividad.

Como se ha visto a lo largo de esta providencia, de la normatividad constitucional e internacional reseñada ampliamente se extraen unos principios fundamentales para adelantar la protección y garantía del medio ambiente, la

---

[210] "*ARTÍCULO 30. Reducción y eliminación del uso de mercurio. Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Minas y Energía; Salud y Protección Social y Trabajo, establecerán las medidas regulatorias necesarias que permitan reducir y eliminar de manera segura y sostenible, el uso del mercurio en las diferentes actividades industriales del país.*
Erradíquese el uso del mercurio en todo el territorio nacional, en todos los procesos industriales y productivos en un plazo no mayor a diez (10) años y para la minería en un plazo máximo de cinco (5) años. El Gobierno Nacional dispondrá de todos los instrumentos tecnológicos y las respectivas decisiones con los entes y organizaciones responsables del ambiente y el desarrollo sostenible (…)".

[211] De forma complementaria debe observarse que algunas disposiciones del Código Penal, artículos 333 y 339, así como de la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía), en sus artículos 96 y 104, registran medidas que prohíben la realización de minería mecanizada ilegal y el uso del mercurio en actividades mineras.

biodiversidad y las comunidades étnicas asociadas a ellas, que en el mundo contemporáneo resultan de aplicación obligatoria ante el uso, la contaminación y el daño ambiental que se genera. **En esta medida, la Corte entrará a conceptualizarlos bajo un enfoque compatible con las nuevas realidades y la necesidad imperiosa de propender por una defensa cada vez más rigurosa y progresiva de la naturaleza y su entorno, ante los perjuicios que se le ocasionan constantemente.** Es claro que tales principios han de guiar el uso de la atmósfera, el agua, los bosques, el medio ambiente, los recursos naturales y el suelo, en la pretensión de alcanzar un ejercicio adecuado, racional y responsable de nuestra biodiversidad[212].

La situación explicada sobre el uso, contaminación y daño ambiental, involucra para la humanidad un proceso serio de reflexión y desafíos para los Estados en orden a fortalecer los principios fundamentales que lo soportan en la consecución de un entorno ecológico sano. El derecho ambiental parte de un concepto dinámico y evolutivo al estar en permanente proceso de actualización y deliberación democrática, respondiendo a los avances científicos y buscando inscribirse en un marco de orden justo y equitativo[213]. Entre los principios que gobiernan la política ambiental, a continuación la Corte traerá a colación aquellos que comprometen de manera directa el alcance de la presente decisión.

Principio de prevención.

7.34. En el orden internacional se ha entendido que este principio busca que las acciones de los Estados se dirijan 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.

Constituye entonces un postulado de máxima importancia para el derecho ambiental, en tanto hace virar el énfasis de toda la política pública y del marco legal hacia un modelo que prepara y organiza las tareas necesarias para evitar que el daño se produzca, antes que a un modelo curativo, pendiente de la sanción y la reparación. Esta aproximación ha sido respaldada por diversos instrumentos internacionales como la **Declaración de Estocolmo de 1972**[214], la **Carta Mundial por la Naturaleza de 1982** y la **Declaración de Rio de 1992**, que requiere a los Estados promulgar "*leyes eficaces sobre el medio ambiente*"[215].

Este principio ha sido desarrollado por otros instrumentos internacionales concentrados en áreas particulares como la extinción de las especies de flora y

---

[212] Corte Constitucional, sentencias T-080 de 2015 y C-449 de 2015.
[213] Ibídem.
[214] Principios 6, 7, 15 18 y 24.
[215] Principio 11.

fauna[216], la polución de océanos por hidrocarburos[217], desechos radioactivos[218], desechos peligrosos y otras sustancias[219], pérdida de pescados[220] y otros organismos[221], daño a la salud y el ambiente proviene de sustancias químicas[222].

La eficacia práctica de la acción preventiva requiere de una armonización con el principio de precaución, el cual como se verá a continuación, flexibiliza el rigor científico que se exige para que el Estado tome una determinación. Así, el principio de prevención se aplica en los casos en los que es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzca, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas, mientras que el principio de precaución opera en ausencia de la certeza científica absoluta[223].

Principio de precaución.

7.35. En el ámbito internacional, el principio Núm. 15 de la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se refiere al principio de precaución de la siguiente manera:

> *"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".*

Esta idea, a su vez, fue expresamente incluida por el artículo primero de la Ley 99 de 1993, el cual sostiene que 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 hecho. Esta ley le confiere una importancia mayúscula al principio de precaución al señalar que la formulación de las políticas ambientales, si bien tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica, debe prevalecer una orientación encaminada a la precaución y a evitar la degradación del medio ambiente[224].

Sus elementos constitutivos han sido abordados por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

---

[216] Convención de Londres de 1933. Art. 12 (2), y Protocolo, parágrafo. 1.
[217] Convención contra la contaminación por petróleo de 1954. Preámbulo; 1969 CLC, Art. 1 (7).
[218] Convención del Mar Abierto de 1958. Art. 25.
[219] Convención de Oslo de 1972, Art. 1; Convención de Londres de 1972, Art. 1; Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los Buques o MARPOL 73/78, Art. 1 (1).
[220] 1995 "*Straddling Stocks Agreement*".
[221] Convención para la Biodiversidad de 1992, Preámbulo y Art. 1.
[222] 1998 "Chemicals Convention". Art. 1.
[223] Corte Constitucional, sentencias T-1077 de 2012 y C-449 de 2015.
[224] Ley 99 de 1993, art.1 (6).

> "*Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos: 1. Que exista peligro de daño; 2. Que éste sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente. 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.*
>
> *Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución*"[225].

7.36. El principio de precaución se erige como una herramienta jurídica de gran importancia, en tanto responde a la incertidumbre técnica y científica que muchas veces se cierne sobre las cuestiones ambientales, por la inconmensurabilidad de algunos factores contaminantes, por la falta de sistemas adecuados de medición o por el desvanecimiento del daño en el tiempo[226]. No obstante, partiendo de que ciertas afectaciones resultan irreversibles, este principio señala un derrotero de acción que "*no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural*"[227].

En el orden internacional, la aplicación del principio de precaución sigue generando posiciones encontradas. Dentro de ciertos sectores se considera una herramienta eficaz para lograr una acción jurídica oportuna que atienda desafíos ecológicos cruciales como el cambio climático y la reducción de la capa de ozono. Mientras que los opositores de la medida describen con recelo el potencial para generar regulaciones excesivas que terminan por limitar la actividad humana. Aún no existe consenso en la comunidad internacional respecto a su entendimiento y alcance. El punto central de la discrepancia consiste en establecer cuál es el nivel de evidencia científica que debe exigirse

---

[225] Corte Constitucional, sentencia C-293 de 2002. Ver también C-339 de 2002 y C-071 de 2003.

[226] Algunos doctrinantes atribuyen la aparición del principio de precaución a tres características evidentes del medio ambiente: "primero, las personas son, en general, propensas a prestar poca atención a cierto tipo de riesgos, ya que algunos daños pueden llegar a ser manifiestos sólo muchos años después de los eventos que los originaron; segundo, los impactos en el medio ambiente pueden ser difíciles o imposibles de invertirse en escalas humanas de tiempo; tercero, recurrir a la política una vez las elecciones están hechas, es con frecuencia inútil, ya que algunas decisiones son literalmente irreversibles en la práctica" D. Uribe Vargas, F. Cárdenas Castañeda. Derecho Internacional Ambiental, Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010, p. 194. Citado en las sentencias T-397 de 2014 y T-080 de 2015.

[227] Corte Constitucional, sentencia C-595 de 2010.

para poder ejecutar un proyecto. En este sentido, se ha propuesto incluso una interpretación más extensiva, en virtud de la cual la carga de la prueba se traslada sobre el agente potencialmente contaminante (sea un Estado, una empresa o un ciudadano), quien deberá demostrar que su actividad o los residuos que se produzcan no afectarán significativamente el entorno[228].

En similar sentido, por ejemplo, el profesor Cass Sunstein, ha reflexionado sobre los graves problemas relacionados con el **concepto de irreversibilidad del daño ambiental** y las medidas que para tratar de evitarlo han sido diseñadas e implementadas a nivel internacional, como es el caso del principio de precaución. A este respecto, ha señalado que "*muchos problemas ambientales tienen importantes elementos de irreversibilidad. Si, por ejemplo, una especie desaparece, muy probablemente se perderá para siempre; el mismo concepto aplica y es cierto para áreas vírgenes. Los organismos genéticamente modificados también podrían llegar a producir un daño ecológico irreversible; las semillas transgénicas podrían imponer pérdidas irreversibles por el incremento de la resistencia frente a las plagas. Recientemente, el problema del cambio climático ha despertado las más serias preocupaciones acerca del concepto de irreversibilidad. Algunos gases de efecto invernadero permanecen en la atmósfera por siglos, y por esa simple razón el cambio climático amenaza con ser irreversible*", a lo anterior, agrega que: "*la preocupación global acerca del problema del cambio climático ha llevado a que las naciones consideren la adopción de un principio internacional que permite combatir esta clase de peligro: el principio de precaución que alude específicamente a tratar de evitar un daño irremediable*"[229].

A nivel local, tanto la jurisprudencia constitucional como la administrativa han acogido este principio como una disposición crucial del derecho ambiental. Su impacto es tal que supone un cambio en la lógica jurídica clásica. Por contraposición a la teoría del daño cierto y verificable, vigente desde la tradición romana, la precaución opera sobre el riesgo del desarrollo, el riesgo de la demora, y produce una inversión de la carga de la prueba[230]. Con razón, la Corte ha aseverado que este postulado materializa "*en gran medida*" los deberes de protección con la naturaleza[231].

7.37. En la jurisprudencia constitucional existen varios ejemplos de su aplicación. En la sentencia **T-397 de 2014** se analizó el reclamo de los residentes de un apartamento en la ciudad de Bogotá, incluidos varios adultos y un menor de 20 meses de edad, quienes denunciaron el ruido excesivo y peligros para la salud que consideran se originaban en una "*antena*

---

[228] Corte Constitucional, sentencia T-080 de 2015.
[229] Sunstein, Cass R. "*Two conceptions of irreversible environmental harm*". Public Law and Legal Theory Working Paper No. 218, Reg-Markets Center, The Law School, The University of Chicago. [Traducción libre].
[230] Según Néstor Cafferatta, "Los principios y reglas del Derecho ambiental". Citado por el Consejo de Estado, Sección Primera. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Sentencia del 28 de marzo de 2014. Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).
[231] Corte Constitucional, C-988 de 2004.

monopolo" instalada por una empresa de telecomunicaciones a un metro de distancia del inmueble.

En este escenario, la Corte encontró satisfechos los requisitos jurisprudenciales para darle aplicación al principio de precaución, no sólo para la protección del medio ambiente sino específicamente para la salud del niño[232]. Atendiendo lo anterior, dispuso el desmonte de la antena. Igualmente, se ordenó al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que, dentro del marco de sus funciones y en aplicación del principio de precaución, regulara la distancia prudente entre las torres de telefonía móvil y las viviendas, instituciones educativas, hospitales y hogares geriátricos.

7.38. Por otro lado, la sentencia **T-154 de 2013** abordó el reclamo de un trabajador rural, quien indicó que la finca "*Los Cerros*" en la que residía con su familia, ubicada en el corregimiento La Loma, se encontraba aproximadamente a 300 metros de distancia de la mina de carbón "*Pribbenow*", propiedad de la empresa Drummond Ltda., la cual era explotada "*indiscriminadamente y sin control ambiental alguno*", ya que los trabajos de minería se llevaban a cabo las 24 horas del día. Lo que ocasionaba, según su relato, (i) ruido "*insoportable*", por el funcionamiento de las máquinas; (ii) "*polvillo y material particulado*" disperso en el aire, producido por la explotación; (iii) afecciones a la salud, en especial "*tos, ojos irritados y molestias en sus oídos*" y, en algunos casos, fiebre y dificultad para respirar. En sede de Revisión, la Corte invocó el principio de precaución para conceder el amparo y señaló que, incluso, en caso de insuficiencia probatoria "*ya se ha efectuado referencia al* ***principio de precaución****, de imperio trasnacional e interno, que conduce a que la falta de certeza científica no puede aducirse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para precaver la degradación del ambiente y la generación de riesgos contra la salud*"[233].

En consecuencia, se ordenó a la compañía demandada que en el término máximo de tres meses ejecutara la instalación de maquinaria de última generación técnica, al igual que amortiguadores, lavadores, cubiertas y recuperadores de carbón y sus partículas, para contrarrestar el ruido y la dispersión del polvillo residual.

Adicionalmente, en las sentencias **T-1077 de 2012** y **T-672 de 2014**, se reiteró que el principio de precaución puede ser empleado para proteger el derecho a la salud. Las decisiones antes reseñadas evidencian que, tanto la legislación

---

[232] A este respecto, la Corte consideró lo siguiente: "*a) La exposición del menor a la radiación electromagnética producida por la antena de telefonía móvil, situada aproximadamente a 25 metros de distancia del lugar en el que habita, conlleva el riesgo, aunque no la certeza científica absoluta, de una afectación grave en su salud a largo plazo, teniendo en cuenta que se trata de un niño de muy corta edad, que tiene en desarrollo su sistema nervioso. b) Es evidente que, si ese riesgo se llega a concretar en el futuro, las consecuencias en la salud del menor serán graves e irreversibles. c) Si bien el principio de precaución suele aplicarse como instrumento para proteger el derecho al medio ambiente sano, también ha sido aplicado por esta Corporación a favor del derecho a la salud en casos como los resueltos en las Sentencias T-104 de 2012 y 1077 del mismo año*".

[233] En igual sentido consultar las sentencias T-1077 de 2012 y T-672 de 2014.

colombiana como la jurisprudencia constitucional, reconocen la posibilidad de aplicar el principio de precaución, para proteger la salud de las personas.

7.39. En resumen, para la Corte no ofrece duda que el cambio de paradigma que ha venido operando con el paso del tiempo ha implicado un redimensionamiento de los principios rectores de protección del medio ambiente, **como su fortalecimiento y aplicación más rigurosa bajo el criterio superior del *in dubio pro ambiente* o *in dubio pro natura***, consistente en que ante una tensión entre principios y derechos en conflicto la autoridad debe propender por la interpretación que resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja[234].

7.40. Ante el deterioro ambiental a que se enfrenta el planeta, del cual el ser humano hace parte, en gran medida debido al desarrollo de industrias extractivas como la minería, es preciso seguir implementando medidas que busquen preservar la naturaleza, bajo regulaciones y políticas públicas que se muestren serias y más estrictas para con su garantía y protección, incentivando un compromiso real y la participación de todos -incluidas las comunidades- con la finalidad de avanzar hacia un mundo respetuoso con los demás. Se impone entonces una *mayor consciencia, efectividad y drasticidad* en la política defensora del medio ambiente frente a las potenciales amenazas que plantean los proyectos extractivos y de desarrollo en general.

Se trata, entonces, de establecer instrumentos jurídicos que reconozcan la *progresividad* en los derechos, resguarden el principio *pluralista* y ofrezcan una mayor *justicia y equidad*, apartando una concesión de simple benevolencia por una de reconocimiento colectivo de nuestra especie consistente en que compartimos el planeta con otros seres vivos en un nivel de interdependencia. La justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano, ya que la sociedad es capaz de preocuparse y ocuparse por lo cercano y lo lejano, de cuestionarnos sobre el deterioro ambiental -más allá de los beneficios que nos procuren- y de reconocer un valor al mundo natural. El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (art. 174), ha avanzado en el establecimiento de otros principios que gobiernan la política ambiental europea, pudiendo destacarse el de "*corrección en la fuente de los atentados al medio ambiente*", cuyo alcance está dado en que la política ambiental debe luchar contra el daño a la naturaleza *evitando su nacimiento mismo*.

7.41. En este sentido y luego de repasar algunas de las principales características de la política minero-energética colombiana y las disposiciones constitucionales que garantizan la protección del medio ambiente, en tanto *interés superior*, para la Corte resulta claro que la actividad minera, es una actividad que tiene la potencialidad de afectar el medio ambiente y la sostenibilidad de los recursos naturales, por lo cual, el Estado debe tomar

[234] Corte Constitucional, sentencias C-339 de 2002 y C-449 de 2015.

medidas estrictas de regulación y control de su ejercicio legal -desde el nivel local al nacional-, en tanto la Carta Política de 1991 -que ha sido denominada por la jurisprudencia de la Corte una *Constitución Ecológica*- protege el **interés superior del medio ambiente** y su disfrute por las comunidades humanas. Este juicio tiene aún mayor relevancia respecto de la llamada **minería ilegal**, que sin mayor control estatal, como consecuencia de una política minero-energética que ha mostrado ser inefectiva, se desarrolla en el país y que debe ser tratada de manera prioritaria e integral.

8. Efectos de las sentencias que profiere la Corte Constitucional en sede de revisión. Efectos *inter comunis*.

8.1. Por regla general, los efectos de las providencias que profiere la Corte Constitucional en su labor de revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela son *inter partes*, es decir, que solo afectan situaciones particulares de quienes intervienen en el proceso de revisión.

Sin embargo, en los términos definidos por la jurisprudencia de esta Corporación, la Corte, con estricto apego a la Constitución, también puede determinar o modular los efectos de sus fallos, decidiendo en un caso concreto cuál es el efecto que mejor protege los derechos constitucionales fundamentales y garantiza su plena eficacia.

Haciendo uso de esa potestad, esta Corte ha proferido numerosas sentencias de tutela a las que ha dotado de efectos que tienen un alcance mucho mayor al *inter partes*, cuando advierte en un determinado asunto que amparar exclusivamente los derechos invocados por quien promueve la acción, sin considerar los efectos que tal decisión tendría respecto de quienes en circunstancias comunes no acudieron a dicho mecanismo, podría implicar el desconocimiento de otras garantías fundamentales. A estos efectos se les ha denominado *inter comunis* (entre comunes).

Sobre el particular, en la sentencia **SU-1023 de 2001**, se señaló que existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.

En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del demandante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado.

Desde esa óptica, los efectos *inter comunis* pueden definirse como aquellos efectos de un fallo de tutela que de manera excepcional se extienden a situaciones concretas de personas que, aún cuando no promovieron el amparo constitucional, se encuentran igualmente afectadas por la situación de hecho o de derecho que lo motivó, producto del actuar de una misma autoridad o particular, justificado en la necesidad de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

9.- Análisis del caso concreto.

Introducción.

9.1. En el caso sometido a consideración de la Corte, las comunidades demandantes interpusieron acción de tutela para detener el uso intensivo y a gran escala de diversos métodos de extracción minera y de explotación forestal ilegales, que incluyen maquinaria pesada -dragas y retroexcavadoras- y sustancias altamente tóxicas -como el mercurio- en el río Atrato (Chocó), sus cuencas, ciénagas, humedales y afluentes, que, a su juicio, se han venido intensificando desde hace varios años y que están teniendo consecuencias nocivas e irreversibles en el medio ambiente, afectando con ello los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y el equilibrio natural de los territorios que habitan.

A lo anterior, agregan que la explotación minera mecanizada -que se viene desarrollando a gran escala de forma ilegal desde finales de la década de los noventa por diferentes actores- afecta principalmente la cuenca alta y media del río Atrato e incluso su desembocadura en el golfo de Urabá, así como sus afluentes principales, en particular, el río Quito, el río Andágueda (territorio de Cocomopoca), el río Bebará y el río Bebaramá (territorio de Cocomacia); concretamente, a través del uso de maquinaria pesada como dragas de succión -también llamadas por los locales “dragones”-, elevadores hidráulicos y retroexcavadoras, que a su paso destruyen el cauce del río y realizan vertimientos indiscriminados de mercurio y otras sustancias e insumos requeridos (como cianuro, gasolina y grasas, etc.) para el desarrollo de estas actividades en el Atrato y sus afluentes, además de la dispersión de vapores que arroja el tratamiento del mercurio en los entables mineros.

En este sentido, los demandantes consideran que las entidades estatales accionadas (tanto del nivel local como del nivel nacional) son responsables por la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio por su conducta omisiva al no realizar acciones efectivas para detener el desarrollo de tales actividades mineras ilegales, que han generado la configuración de grave crisis humanitaria y ambiental en la región donde se desarrollan los hechos del caso.

Metodología de resolución del caso.

9.2. Debido a la complejidad del asunto que es sometido a revisión de la Corte Constitucional por la variedad de problemas que presuntamente afectan los derechos fundamentales de los accionantes, la Sala: (i) resolverá las cuestiones jurídicas planteadas; y (ii) proferirá una serie de órdenes y medidas de urgencia que permitan enfrentar de forma efectiva la crisis originada por la minería ilegal que viven las comunidades étnicas del Chocó.

Resolución del problema jurídico planteado.

9.3. De forma preliminar, la Corte considera que para resolver el problema jurídico planteado en esta ocasión, debe: (i) reseñar algunos informes de referencia que describen la grave situación de la minería ilegal en el departamento del Chocó; (ii) presentar las afectaciones constatadas en la inspección judicial realizada en Chocó en enero de 2016; (iii) plantear una serie de conclusiones sobre los asuntos jurídicos sometido a su consideración, y finalmente, (iv) realizar algunas consideraciones sobre la política pública en materia de minería ilegal.

9.4. A modo de ilustración, la Sala debe comenzar señalando que la grave situación humanitaria, sociocultural y ambiental en que está sumido el departamento del Chocó es histórica. Los orígenes de la crisis humanitaria en la región son antiguos, profundos y estructurales. Algunos de los factores que se han identificado en la literatura que ha estudiado el tema en detalle sugieren que la pobreza del Chocó obedece, en términos generales, a las siguientes razones: (i) un legado colonial de instituciones político-administrativas débiles o inexistentes; (ii) difíciles condiciones geográficas y climáticas que incrementan los costos de los factores de producción y "aíslan" al departamento del resto del país y a la vez favorecen el asentamiento de grupos armados ilegales; (iii) una estructura económica extractiva enfocada exclusivamente en la explotación de recursos naturales, en particular, la minería del oro, la plata y el platino; y (iv) el aislamiento del departamento de la actividad económica nacional[235].

9.5. A esta situación histórica de pobreza, marginación, aislamiento institucional y de acumulación de un gran número de necesidades básicas insatisfechas -en

[235] Bonet, Jaime. "*¿Por qué es pobre el Chocó?*". Documentos de trabajo sobre economía regional, Núm. 90, Banco de la República, Bogotá, Centro de Estudios Económicos Regionales, 2007.

una región del país que ha sido históricamente afectada por la violencia, el desplazamiento y el conflicto armado interno-, se ha sumado en las últimas décadas la incursión de nuevos grupos armados ilegales y el **aumento exponencial de la minería ilegal**, lo que, en palabras de la Defensoría de Pueblo, "*ha generado una crisis humanitaria sin precedentes en el Chocó que demanda la acción conjunta de todo el Estado, su institucionalidad y de las entidades territoriales en todos sus niveles para dar atención y solución definitiva a la grave crisis que vive este departamento*"[236].

9.6. Con base en múltiples denuncias sobre la situación anteriormente descrita, y en cumplimiento de sus funciones constitucionales, la Defensoría del Pueblo ha documentado ampliamente el desarrollo de la minería ilegal y la vulneración de derechos fundamentales que esta produce en el país, especialmente, en el departamento del Chocó. En 2010, publicó el informe "***La minería de hecho en Colombia***" en el que la Defensoría reportó alarmantes incrementos en esta actividad en municipios ribereños del Atrato como Carmen del Atrato, Bagadó, Condoto, Itsmina, Sipí y Tadó; y también alertó sobre la llegada masiva de extranjeros con grandes máquinas destinadas a actividades extractivas ilegales, frente a lo que recomendó mayor presencia de niveles ministeriales para atender el problema.

Al respecto, el informe referido puntualizó lo siguiente: "*Es pertinente anotar que tanto en este Distrito Minero como en las demás zonas mineras del Pacífico colombiano, desde mediados de la década de los ochenta hasta hoy, un grupo significativo de actores foráneos ha venido agresivamente, de manera inconsulta y sin control institucional de las autoridades competentes desarrollando actividades extractivas mineras de manera indiscriminada e irracional, lo cual ha causado a que se alteren y degraden masivamente gran parte de los territorios colectivos de las comunidades negras del Pacífico; de esta forma se presentan agudos y complejos impactos minero-ambientales de diversa índole en la macro región.*"

9.7. En el mismo año, la Defensoría presentó el **informe de riesgo Núm. 015 de 2010** emitido para la subregión del Atrato en el departamento del Chocó (Sistema de Alertas Tempranas – SAT) en el que identificó que los proyectos mineros ilegales y los cultivos ilícitos comenzaron a afianzarse en 2010 como importante factor de disputa entre actores armados ilegales presentes en Chocó[237].

9.8. Posteriormente, en diciembre de 2012, la Defensoría presentó su **informe de**

---

[236] Defensoría del Pueblo. "Crisis humanitaria en el Chocó: diagnóstico, valoración y acciones de la Defensoría del Pueblo" (2014) y "Resolución Defensorial 064 de 2014".

[237] En este sentido, refirió que: "*otro motivo de la disputa entre los grupos armados ilegales radica en el establecimiento de megaproyectos mineros y viales. En la zona se avanza en la ejecución de proyectos relacionados con la explotación de recursos naturales en las zonas aledañas al cerro Careperro, franja montañosa rica en minerales como cobre, zinc y plomo, en inmediaciones de los municipios de Carmen del Darién, Vigía del Fuerte y Murindó, y en los planes de integración vial y fluvial a mercados globales en el marco del proyecto Arquímedes, con el propósito de recuperar la navegabilidad del Atrato y conectar este con el río San Juan y el océano Pacífico.*"

seguimiento a la publicación "*Minería de hecho en Colombia*". En este documento la Defensoría del Pueblo profundizó la caracterización de los conflictos sociales que genera la minería legal e ilegal en zonas donde la minería artesanal ha sido una fuente de sustento histórico. En particular, resaltó el aumento de conflictos con grupos étnicos por la concesión de títulos mineros a foráneos sin realizar procesos de consulta previa. Adicionalmente, se reiteraron las recomendaciones hechas en la publicación de 2010, enfatizando que "*en territorios donde existen comunidades étnicas (pueblos indígenas o afrocolombianos), que tradicionalmente han realizado actividades mineras artesanales, son adjudicados títulos mineros a foráneos, sin realizar el respectivo proceso de consulta previa ni garantizar el derecho de prelación en favor de las comunidades étnicas contemplado en el Código de Minas.*"

9.9. Finalmente, en 2014 a través de dos nuevas publicaciones[238] la Defensoría expresó sus conclusiones sobre la grave crisis que afronta el departamento del Chocó. En la primera, "***Crisis humanitaria en el Chocó: diagnóstico, valoración y acciones de la Defensoría del Pueblo***" la entidad reportó la existencia de presiones de grupos armados ilegales a autoridades civiles y étnicas para acceder a las utilidades que deja el recurso minero y maderero en el Chocó, al igual que la entrada de milicias urbanas para proteger entables mineros ilegales. De igual forma, caracterizó la afectación a la autonomía territorial de los pueblos indígenas por la presión de proyectos mineros en zonas históricamente habitadas por grupos étnicos. Asimismo, alertó sobre la dependencia económica que existe en torno al mercado aurífero en el departamento, y la preocupación porque, con información aportada por la ANLA y la ANM, se concluyó que la gran mayoría de proyectos mineros operaban sin título minero y/o licencia ambiental alguna, es decir, en la ilegalidad. Además, dentro de los impactos ambientales profundizados por la minería se encuentra la falta de acceso a agua potable, destrucción de fuentes hídricas, sedimentación y desvío de ríos, pérdida de biodiversidad, entre otras[239].

9.10. La segunda publicación, en especial, llama la atención de la Corte: se trata de la **Resolución Defensorial 064** (septiembre de 2014), en la cual se detallaron los principales problemas encontrados en materia de garantía de una amplia gama de derechos fundamentales y condiciones de vida en general, y se hicieron una serie de recomendaciones urgentes al gobierno nacional para que tomara medidas concretas que hasta el momento no han sido efectivamente atendidas de acuerdo a lo expuesto en el informe conjunto de seguimiento -Directiva Conjunta 005- elaborado por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la

---

[238]Ibídem.

[239] En sus conclusiones, el referido informe añadió lo siguiente: "*a lo anterior se suma, la grave problemática ambiental derivada de las actividades de extracción de metales como el oro y el platino, ya que si bien la actividad de minería en el departamento del Chocó se ha desarrollado históricamente y ha sido una fuente de trabajo para las comunidades, la dinámica bajo la cual se están desarrollando dichas actividades están generando conflictos socio ambientales, por presión ejercida sobre el patrimonio ambiental, la degradación del tejido social en los territorios étnicos y colectivos, la falta de capacidad de algunas de las instituciones del departamento y el conflicto armado que está presente en muchas zonas del Chocó en donde se disputan por el control territorial y el control sobre los bienes ambientales.*"

Nación[240].

En la referida resolución se hizo un diagnóstico global de la situación del departamento y se presentaron 10 recomendaciones generales con mandamientos específicos por temas y derechos afectados para cada una de las entidades del Estado involucradas. Las conclusiones de dicho documento, recogen a su vez los principales lineamientos de un completo informe previo de la misma entidad titulado "*Crisis humanitaria en el Chocó: diagnóstico, valoración y acciones de la Defensoría del Pueblo*"[241].

9.11. El agravamiento de la problemática descrita, a causa del desbordamiento de la explotación minera ilegal en los últimos años ha hecho que los órganos de vigilancia y control, sin excepción, hayan llamado la atención del Gobierno nacional, en reiteradas ocasiones, sobre la crítica situación que afecta al departamento del Chocó, en especial, respecto de la minería que se desarrolla en forma ilegal. Desde la serie de investigaciones sobre minería y medio ambiente publicadas por la Contraloría General de la República (2013)[242], pasando por los informes generales sobre la situación de la minería en el país y en Chocó presentados por la Procuraduría General de la Nación año a año[243], hasta los informes y resoluciones de la Defensoría del Pueblo, en especial la Núm. 064 de 2014 que declaró un estado de emergencia humanitaria y social en el Chocó, que han sido en su mayoría reseñados en esta sentencia, las entidades estatales han tenido la posibilidad de conocer la dimensión de la afectación de derechos fundamentales que ocurre en esta región del país donde habitan los pueblos accionantes, en virtud del fenómeno de la minería ilegal.

9.12. Ahora bien, la situación de la minería ilegal en Chocó es tan alarmante que recientemente, organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, han proferido informes específicos sobre la explotación de oro en Chocó en los que confirma la grave situación que vive la región por cuenta de la minería ilegal[244]. Dicho informe manifiesta que "*existe preocupación de los ciudadanos en general por el reciente auge de la explotación de oro de aluvión en el territorio colombiano, que no está enmarcado en la normatividad vigente para el desarrollo de esta actividad y que en muchos casos implica la creación de una cadena productiva que financia y fortalece la delincuencia organizada*"[245].

---

[240] Cuaderno de pruebas Núm. 2, folios 428 a 499.
[241] Dicha resolución en su versión completa hace parte del cuaderno principal de tutela, folios 124-220.
[242] La serie sobre "*Minería en Colombia*" de la Contraloría General de la República fue dirigida por Luis Jorge Garay Salamanca y se compone de cuatro volúmenes: 1.- Fundamentos para superar el modelo extractivista; 2.- Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza; 3.- Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo; 4.- Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto.
[243] Cuaderno de pruebas Núm. 6, folio 2601 y CD adjunto.
[244] UNODOC: "*Colombia: explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de una percepción remota*", Junio de 2016.
[245] Algunos de los preocupantes resultados en materia ambiental y derechos de comunidades étnicas que presenta el referido estudio, en su resumen ejecutivo, son los siguientes: "*Los resultados señalan que para el año 2014 Colombia tenía 78.939 hectáreas con evidencias de explotación de oro de aluvión -EVOA-, distribuidas en 17 de los 32 departamentos del país.* ***El 79% se encuentra en dos departamentos: Antioquia y Chocó****. Nechí*

Visto el panorama general que presentan los informes de varias entidades dedicados a la minería ilegal en los últimos seis años (2010-2016), pasará la Corte a reseñar las afectaciones que constató en la inspección judicial realizada en enero de 2016 en algunos sectores de la cuenca del río Atrato (Chocó) y varios de sus afluentes y territorios aledaños.

9.13. La Sala debe comenzar señalando que tanto las comunidades accionantes, como diversas entidades estatales, la Diócesis de Quibdó, Codechocó, Corpourabá, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los expertos de las Universidades de Cartagena y Chocó, organismos internacionales como la ONU y organizaciones no gubernamentales como Dejusticia y WWF Colombia, entre otros, confirmaron *in situ* el uso intensivo de maquinaria pesada y sustancias tóxicas como el mercurio en el proceso de extracción del oro en el río Atrato en el recorrido que en la inspección judicial se hizo por el río y sus afluentes[246]. La Defensoría del Pueblo (folios 1871-1989) y la Procuraduría General de la Nación (folios 1988-2007) así lo manifestaron en sus respectivos informes de acompañamiento a la inspección judicial.

A continuación la Sala referirá las principales afectaciones denunciadas dentro de la inspección judicial realizada en Quibdó (Chocó) y el recorrido que se desarrolló en varios territorios aledaños de la cuenca del río Atrato y algunos de sus afluentes. También se referirán algunos apartes de las principales intervenciones realizadas por institutos, universidades y expertos, allegadas a la Corte en el trámite de revisión del expediente de la referencia.

9.14. ***En materia de afectaciones a la salud***, los demandantes[247] afirmaron que como consecuencia del uso del mercurio dentro de las actividades de explotación minera ilegal "*las afectaciones más graves a las comunidades -en términos de salud y degradación medio ambiental de ríos y bosques- se presentan en las zonas aledañas al río Atrato y sus afluentes, en los territorios de Río Quito, la Soledad, Villa Conto, San Isidro y Paimadó, entre otros; afectaciones que*

(Antioquia) es el municipio que presenta la mayor área afectada (6.232 ha) que representa el 8% de la afectación nacional.
El estudio alerta sobre la presencia de EVOA en territorios especiales. Los Consejos comunitarios resultaron ser los más afectados, el 46% de las EVOA se encuentra en este tipo de territorios *por lo cual el diseño de política pública debería considerar sus particularidades. Aunque la afectación en resguardos indígenas es mucho menor, se focaliza en comunidades Emberá-Katío, en los departamentos de Chocó y Antioquia altamente vulnerables. Respecto a Parques Nacionales, 5 de ellos ya tienen EVOA al interior del parque y 9 más en zonas cercanas.*
El estudio también demuestra que la explotación de oro de aluvión es uno de los principales motores de pérdida de coberturas en Colombia*. La pérdida total de coberturas de alto valor ambiental asociada a las actividades de explotación de oro de aluvión fue de* ***24.450 ha*** *para el año 2014* ***y se concentró en Chocó (77%)****, uno de los hotspots de biodiversidad más importantes del mundo;*
El estudio desarrolla la relación entre EVOA y las figuras autorizadas por la ley para la explotación de oro *(Licencias ambientales, Amparo de Títulos sin licencia, Solicitudes de legalización y Propuestas de contrato), que reglamentan la producción minera;* ***se encontró que el 60% de los EVOA no coincide con ninguna figura, el 40% presenta relación con alguna figura pero solo el 2% cumple con todos los requisitos para la explotación***". (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

[246] Acta Final de Inspección Judicial realizada por la Corte Constitucional. Folios 2106-2119.

[247] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2095-2102.

estiman ocurren en cerca del 84% del territorio colectivo de las comunidades. Explican que, de acuerdo a estudios del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico -IIAP-, se han reportado casos de abortos espontáneos, enfermedades vaginales, cutáneas y hongos producidos por la presencia de mercurio, metilmercurio y cianuro en las aguas del río".

En igual forma, señalaron que "*como consecuencia de la presencia de mercurio y otras sustancias químicas tóxicas en las aguas del río Atrato hay proliferación de nuevas enfermedades vaginales y cutáneas. Para estas comunidades, el río es el centro de su vida social y cultural: es allí donde se identifican como pueblo, donde lavan la ropa, se bañan, juegan, nadan, pescan y comparten actividades culturales y recreativas*".

Indicaron que "*es alarmante el nivel de mercurio que ha encontrado el IIAP en las poblaciones y refiere estudio que fue practicado sobre 160 personas en la cuenca del río Atrato y sus afluentes (río Quito), según el cual, el nivel de mercurio encontrado en la sangre es de 60 puntos por millón, cuando el promedio mínimo mundial considerado aceptable es de 0.5 puntos por millón y en Colombia es de 1.0 por persona*".

También refirieron que "*estudios recientes realizados por la WWF Colombia y la Universidad de Cartagena (Grupo de Toxicología) sobre 80 habitantes de Quibdó para determinar la presencia de metales pesados en la población, encontraron que en dos casos el porcentaje de mercurio en la sangre es de 116 puntos por millón. A lo anterior agrega que hace falta practicar ese mismo tipo de estudios en las comunidades negras que habitan las cuencas de los ríos Bebará y Bebaramá (en territorio de Cocomacia) y en el río Neguá, todos afluentes del Atrato*". Sin embargo, concluyen que frente a esta grave problemática "*se requiere la realización de estudios epidemiológicos y eco-toxicológicos para determinar con claridad una línea base que permita entender la gravedad del problema y los efectos asociados del mercurio, que aún no se han realizado*".

En igual sentido, el profesor Jesús Olivero de la Universidad de Cartagena[248], especialista internacional en toxicología y que ha conducido numerosas investigaciones en materia de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas, indicó en la inspección judicial realizada en Quibdó las siguientes consideraciones sobre la situación de las comunidades étnicas afectadas por la minería ilegal.

En términos generales, el profesor explicó los efectos que produce el mercurio cuando ingresa en seres vivientes: "*señala que hay muchos trabajos que lo documentan. Afirma que los organismos sufren importantes afectaciones; una de ellas está relacionada con la pérdida de biodiversidad; y en los humanos el mercurio tiene efectos nocivos en diferentes áreas, el más grave de todos el*

[248] Acta Final de Inspección Judicial, folio 2104 y ss.

efecto teratógenico, causante de malformaciones en niños. Señala que aunque no hay pruebas definitivas, sí hay evidencias de que algo está pasando en el río Atrato en relación con la contaminación de sus aguas con mercurio (metilmercurio) y cianuro". A este respecto, citó el ejemplo de Minamata (Japón), una población cuya bahía fue contaminada con metilmercurio hace más de 60 años causando malformaciones y daño cerebral en los niños, hecho que obligó al Gobierno japonés a crear un hospital solo para estos casos que aún existe y trata pacientes.

En el caso concreto del río Atrato, "***el profesor afirma que en un reciente estudio realizado con WWF Colombia se tomaron muestras aleatorias en 80 personas, habitantes de Quibdó, y que este análisis arrojó como resultado que en promedio estas personas tienen un nivel de mercurio de 13 partes por millón y que este alarmante nivel proviene del consumo del pescado contaminado con mercurio.*** *Aclara que la actividad minera no se realiza en Quibdó, sino a varios kilómetros y que sin embargo* ***sus efectos nocivos están presentes en los habitantes de toda la región, cuya principal fuente de alimento es el pescado del río***" [249].

En este punto recomienda a la Corte no esperar más tiempo sino actuar ahora, dado que ya se conocen los efectos nocivos del mercurio y que existen instrumentos internacionales que restringen su uso en actividades mineras como la Convención de Minamata. En ese sentido, sugirió que: "***aunque hay que prohibir el uso del mercurio en actividades mineras, la sustancia no es el único problema. Explica que en el desarrollo de la explotación minera, que destruye los bosques, se pueden encontrar otras sustancias tan nocivas y tan tóxicas como el mercurio y son los metales pesados: torio, uranio, plomo, cadmio.*** *Llama la atención sobre* ***la urgencia de realizar estudios serios de toxicología y epidemiología en toda la región para determinar la presencia de estas sustancias y para entender la dimensión del problema y saber como responder efectivamente ante él***" [250].

Finalmente, reiteró que la falta de recursos y de capacidad institucional local, regional y nacional no pueden ser excusa para permitir que se "atente impunemente" contra el medio ambiente y no se realicen los controles que la ley ordena. A ese respecto, afirmó que "***la problemática que genera la minería es tan grave que no deben establecerse diferencias de tratamiento entre si la minería se hace de forma legal o ilegal, porque ambas no tienen controles efectivos por parte de las autoridades y contaminan aún con título y licencia ambiental, no solo en Chocó sino en todo el país.*** *Afirma que hay que tomar decisiones ya, y no esperar 5 o 10 años para actuar, porque no estamos frente a una zona cualquiera del país, estamos en una de las regiones más biodiversas del mundo que esta bajo gran amenaza como consecuencia de la minería y de un modelo extractivo que a cambio de regalías destruye el medio ambiente y no reinvierte socialmente. Advierte sobre la presencia de VIH en los entables*

[249] Ibídem.
[250] Ibídem.

mineros -sugiere se solicite estudio a MinSalud- y sobre cómo la minería está transformando los modos de vida tradicionales de las comunidades étnicas." (Subrayado y negrilla fuera texto original)

En sentido complementario, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt[251], conceptuó lo siguiente sobre las implicaciones que en la vida, la naturaleza y las poblaciones humanas que tiene el uso del mercurio en procesos mineros ilegales que se desarrollan en Chocó: "*la contaminación con cianuro y mercurio es un factor determinante sobre la pérdida de biodiversidad y sobre la salud de los ecosistemas acuáticos. El cianuro tiene un efecto muy intenso pero localmente sobre las especies de una comunidad de organismos acuáticos.* ***El mercurio tiene un efecto más extendido sobre los ríos y las comunidades de organismos asociados****. El mercurio queda depositado en los sedimentos de los ríos, y al tener un carácter residual, pasa de un organismo a otros, se va acumulando y se fija en las redes tróficas.* ***En este sentido, termina siendo acumulado por peces y plantas que son consumidas por los humanos y tiene efectos directos sobre la salud humana.***"

Durante la inspección judicial, la Defensoría del Pueblo[252] documentó diferentes clases de afectaciones en la salud humana como consecuencia de la exposición el mercurio, señalando que "*en la parte alta del río Atrato y del río Andágueda (municipios de Lloró y Bagadó) enfermedades como la malaria y el dengue han aumentado considerablemente debido a los empozamientos de agua generados por la minería ilegal, lo cual atrae a los mosquitos transmisores. Las infecciones urinarias y los cuadros de diarrea son comunes (...). Además los brotes de y otras infecciones dermatológicas causadas aparentemente al entrar en contacto directo con mercurio han llevado al abandono de las prácticas tradicionales como el baño en el río, lo que amenaza la relación de las comunidades étnicas con el río Atrato. Estas enfermedades afectan particularmente a mujeres embarazadas y a niños y niñas, frente a los cuales es necesario diagnosticar con estudios científicos si los diversos casos de malformación fetal es consecuencia directa del mercurio presente en el agua de los ríos y en los peces*".

En sentido complementario, la Procuraduría General[253], señaló que dentro de la inspección judicial, pudo evidenciar y registrar numerosas denuncias de las comunidades étnicas relativas a enfermedades vinculadas con la contaminación por mercurio que se usa en actividades mineras ilegales en la cuenca del río Atrato. Al respecto señalan en su informe de acompañamiento a la inspección, que las enfermedades más comunes son "*graves infecciones vaginales, alergias cutáneas, pérdida de memoria, temblores y afectaciones neurológicas*".

Finalmente, una de las grandes preocupaciones que encontró la Corte en su visita al Chocó está relacionada con la falta de estudios que puedan constatar o desvirtuar la presencia de mercurio u otras sustancias tóxicas en las comunidades

---

[251] Cuaderno de pruebas Núm. 4, folios 1494 a 1498.
[252] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 1881-1882.
[253] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 1999-2000.

étnicas por consumo de pescado o por circunstancias relacionadas con la contaminación ambiental que puedan orientar una respuesta institucional idónea y efectiva en la materia[254].

9.15. ***En materia de afectaciones al medio ambiente*** (ríos, ciénagas y bosques), los representantes de las comunidades étnicas accionantes adujeron que los efectos nocivos del mercurio usado en actividades mineras ilegales, que concreta de la siguiente manera: "*(i) por contacto directo con la piel; (ii) por contaminación de la atmósfera cuando se quema la sustancia (al generar vapor y luego precipitaciones de lluvia ácida); (iii) por contaminación de las fuentes hídricas cuando el mercurio se vierte en los ríos se acumula en el agua, en las plantas y en los peces, que son la base del modo de vida y de las prácticas alimentarias de las comunidades étnicas. Añade que las comunidades étnicas que habitan en las márgenes del río Atrato (zonas alta, media y baja) sufren directamente los efectos de la contaminación por mercurio y cianuro en la medida en que todas sus actividades higiénicas, alimenticias, sociales y culturales se realizan en el río, a falta de infraestructura básica de acueducto y saneamiento básico*"[255].

En este sentido, agregaron que "*la contaminación por sustancias químicas también afecta los bosques y que a esto se suma la explotación forestal que se realiza desde hace años en la zona -en particular en la región del bajo Atrato- sin control estatal efectivo*"[256].

A lo anterior añadieron que "*esta degradación ambiental no solo responde a un*

---

[254] Sobre este punto, el Instituto de Biología de la Universidad de Antioquia, señaló lo siguiente: *"La minería a gran escala, la deforestación y la explotación forestal, entre otras actividades, destruyen y/o degradan los hábitats de las especies y las funciones de los ecosistemas. Esta degradación de la biodiversidad tiene muchos impactos en el bienestar humano, pues ecosistemas empobrecidos limitan la provisión de bienes y servicios ambientales como alimentos (pesca, caza de subsistencia, recolección de frutos, etc.), medicinas, combustibles, materiales de construcción, y otros productos del bosque (fibras, tintas, etc.). Además, en los sitios degradados por minería o por deforestación se pueden observar otros impactos más directos en la salud y el bienestar general (incluso a nivel social y cultural) de las comunidades humanas, tales como:*
Problemas de salud por la bioacumulación de sustancias tóxicas: ***Existe amplia evidencia de que la acumulación de metales pesados como el mercurio en los tejidos del cuerpo humano pueden causar toxicidad y llegar a ser carcinogénicos. Las personas expuestas a metales pesados presentan problemas de debilidad y fatiga, inflamaciones de la piel y múltiples órganos, y trastornos motrices, gastrointestinales, respiratorios, inmunes y neurológicos; muchos de los cuales pueden ser transferidos a infantes durante el embarazo*** *[Bernhoft 2012, Tchounwou et al. 2012]. En Colombia tenemos varios estudios que demuestran la presencia de mercurio en poblaciones humanas [por ejemplo Marrugo et al. 2013, Olivero-Verbel et al. 2008, 2011, 2012, Olivero-Verbel y Solano 1998], y efectos perjudiciales en su salud, por ejemplo por genotoxicidad [Calao y Marrugo 2013]. La mayoría de estudios sobre la presencia y efectos de metales pesados en la salud humana han sido llevados a cabo en las regiones Caribe y Andina de Colombia,* ***y se desconoce mucho sobre este tema en la región del Chocó biogeográfico****.*
Deterioro de condiciones sanitarias y proliferación de vectores de enfermedades: *Los sitios degradados por minería y deforestación, en donde se alteran las condiciones del agua, el suelo y el aire, pueden convertirse en lugares con baja calidad sanitaria para la habitación humana. Incluso, en estos sitios se pueden crear hábitats propicios para la colonización de especies foráneas e invasoras, algunas de las cuales pueden causar enfermedades a los humanos. Por ejemplo, los sitios degradados pueden ser focos de alta producción de vectores de enfermedades como la malaria y otras enfermedades infecciosas. (...)* ***La región del Chocó es vulnerable a epidemias de muchas de éstas enfermedades infecciosas, y a muchos otros problemas sanitarios, por lo cual mayor investigación en estos temas es necesaria****.*" (Subrayado y negrilla fuera texto original)

[255] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2095-2102.

[256] Ibídem.

problema de derechos colectivos sino a una violación sistemática de derechos fundamentales como la vida digna, salud, libertad de locomoción, al territorio, y a la autonomía. Advierte una profunda transformación de los modos tradicionales de vida de las comunidades (agricultura, pesca, caza) debido a la minería"[257].

Respecto de los efectos principales de las actividades mineras ilegales en la cuenca del río Atrato y territorios aledaños, el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional[258], en su intervención ante la Corte, confirmó la clase de afectaciones que se producen como consecuencia del desarrollo de tales actividades en ecosistemas acuáticos[259] y terrestres[260]. Concluyó que como consecuencia de las actividades de dragado y de deforestación, pueden ocasionarse alteraciones "*como taponamientos y/o desvíos de cursos de agua, desecación de ciénagas, pérdidas en la conectividad de los ecosistemas acuáticos con graves efectos para la biodiversidad de la región*". Así como, "*pérdida de cobertura vegetal, alteraciones del paisaje y pérdida de hábitat*"; a más de "*contaminación de los suelos y disposición inadecuada de sustancias químicas*".

Adicionalmente, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt[261], conceptuó que la minería ilegal que se realiza en la cuenca del río Atrato no sólo afecta el medio ambiente al producir grandes remociones de capa vegetal (árboles nativos, especies endémicas, selva), así como la sedimentación del lecho fluvial, sino que termina alterando de forma abrupta el cauce de los ríos, amenazando con ello la valiosa biodiversidad de la región, que como se vio en los antecedentes y en el fundamento 5.3 de esta providencia, es una de las más importantes del planeta.

---

[257] Ibídem.

[258] Cuaderno de pruebas Núm. 4, folios 1465 a 1468.

[259] "*En ecosistemas acuáticos: a)* ***El dragado de lechos de ríos y ciénagas para extracción de sedimentos causa alteración fuerte en la dinámica natural de los sedimentos, y por ende en todas las especies acuáticas de fauna y flora asociada a los fondos de estos ecosistemas****, particularmente en las comunidades de insectos acuáticos (bentos) y peces, en especial del bocachico, pez de mayor aporte a las pesquerías del Atrato y que se alimenta casi exclusivamente del detritus que se deposita en los sedimentos de ríos y ciénagas; b) Vertimiento de sustancias tóxicas, particularmente de mercurio y cianuro, de amplio uso regional en la minería de oro.* ***El mercurio usado para amalgamar el oro es responsable de la bioacumulación de metilmercurio en los peces y consecuencia biomagnificación a lo largo de las cadenas tróficas, con un riesgo muy alto para la salud de las comunidades humanas asentadas en la cuenca, por su alta dependencia del consumo de pescado como fuente de proteínas****. El vertimiento de cianuro conlleva a alteraciones en las calidades físico-químicas de las aguas, con efectos nocivos sobre la fauna y flora acuática; c) Escorrentía de sustancias sólidas. Las actividades asociadas a la minería de oro y deforestación pueden incrementar sustancialmente el transporte de sedimentos hacia los cauces y cuerpos de agua. En consecuencia, la llegada excesiva de sedimentos tiene efectos negativos en la biodiversidad y en los ecosistemas acuáticos; d) Alteración de cauces y cuerpos de agua.* ***Como consecuencia de las actividades de dragado y de deforestación, pueden ocasionarse alteraciones como taponamientos y/o desvíos de cursos de agua, desecación de ciénagas, pérdidas en la conectividad de los ecosistemas acuáticos con graves efectos para la biodiversidad de la región***."

[260] *En ecosistemas terrestres: a) Pérdida de cobertura vegetal.* ***En general, las actividades de minería y la explotación forestal requieren de la apertura del bosque que conllevan a cambios en las coberturas naturales y alteraciones del paisaje. Estas modificaciones se manifiestan como pérdidas de hábitat y en la conectividad ecológica, alteración de corredores biológicos y disturbios en la estructura, composición de especies y funcionalidad de los ecosistemas****; b) La contaminación de suelos por vertimiento de sustancias tóxicas puede generar nuevos vertimientos y disposición inadecuada de sustancias químicas, etc.*" (Negrilla fuera texto original)

[261] Cuaderno de pruebas Núm. 4, folios 1494 a 1498.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, señaló que debido a la gran devastación de las selvas chocoanas causadas por la actividad minera ilegal, la entidad ha realizado varios recorridos por la región, que se han referido en informes y publicaciones, algunos de ellos ya reseñados anteriormente (fundamentos 9.6 a 9.12. Asimismo, indicó en la inspección judicial que las afectaciones más graves al medio ambiente en el río Atrato se producen por "*la carga de contaminantes químicos que se utilizan para el procesamiento del oro, caso mercurio, cianuro, grasas y aceites y combustibles que producen altos grados de turbidez y material que se encuentra en suspensión*" [262].

Adicionalmente, en su intervención en la diligencia de inspección judicial en Quibdó (Chocó), la Defensoría del Pueblo concluyó ratificando y reiterando sus observaciones sobre las vulneraciones al derecho a la salud y al medio ambiente por degradación de los ecosistemas y por contaminación de las fuentes hídricas, lo que aseveró "*ya constituyen un daño ambiental sumamente preocupante*"[263].

Por último, la Defensoría refirió en su informe de acompañamiento a la inspección que "*la actividad minera ilegal que se desarrolla en la cuenca del río Atrato y del San Juan en Chocó, está destruyendo de manera alarmante las selvas, los ríos, los ecosistemas, afectando la dinámica natural de la región y poniendo en riesgo el Chocó biogeográfico, una de las regiones más biodiversas del mundo. El uso de dragas, grandes y pequeñas, y retroexcavadoras dentro de los mismos cauces de los ríos, así como también en zonas periféricas de las cuencas ha afectado la dinámica hidráulica de los ríos Atrato, Andágueda y Quito y sus afluentes, ha destruido el cauce, generado la desaparición de la mayor parte de la fauna acuática y terrestre, ha alterado la dinámica natural y causado un caos ambiental en toda la región*" [264].

La Procuraduría General, en igual sentido, señaló que la minería ilegal, que se realiza con dragas y sustancias químicas tóxicas está acelerando sin precedentes "*la tasa de destrucción del hábitat en una limitada extensión geográfica, lo que no ofrece un futuro promisorio para la fauna. Se requieren importantes inversiones para adelantar trabajos de conservación, declaratoria de nuevos parques y reservas protegidas. Finalmente, es importante emprender estudios biológicos básicos, que permitan mantener la flora y la fauna que están despareciendo más rápido que la capacidad de conocerlas*" [265].

Por último, el Instituto Humboldt realizó algunas estimaciones sobre lo que considera podría ser el proceso a seguir para lograr la recuperación del río Atrato, sus especies y ecosistemas acuáticos. Concluyó que ***"la recuperación de la cuenca del río Atrato y sus afluentes podría tomar décadas"***[266]. Asimismo, afirmó que los tiempos para la recuperación de un cuerpo de agua y de su bosque

[262] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 1874-1877.
[263] Ibídem.
[264] Ibídem.
[265] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2002-2003.
[266] Cuaderno de pruebas Núm. 4, folios 1494 a 1498.

nativo "*dependen del nivel de afectación del mismo y por supuesto del alcance de lo que llamamos rehabilitación, bajo escenarios de minería hay que tener en cuenta que la degradación alcanza componentes estratégicos de los ecosistemas donde no solo la biota (organismos vivos), sino componentes como el agua y el suelo se ven afectados o perdidos por completo*"[267].

A lo anterior, agregó que en algunos casos se ha identificado que muchos sistemas boscosos de las zonas tropicales "***inician procesos de recuperación después de 30 años***, *esto si se ha hecho una labor de restaurar las especies típicas de la zona y se ha trabajado sobre la remediación del suelo, que suele estar fuertemente afectado por metales pesados, si se espera una recuperación completa del sistema los tiempos incluso pueden triplicar*". En el caso concreto de contaminación por sustancias tóxicas como el mercurio, concluyó que "*algunos autores estiman una permanencia mayor a los 70 años si no se hacen actividades de remediación de dicho metal.* ***Sin embargo, los estudios sobre tiempos de recuperación para región afectada aun son escasos y debería considerarse la máxima precaución frente a cualquier actividad minera.*** *Con este objeto deben seguirse estudios de investigación de ecología aplicada a la restauración de ecosistemas acuáticos en restauración de selvas húmedas tropicales e investigación en escenarios post minería, son vacíos de investigación científica que deben cubrirse con urgencia*". (Subrayado y negrilla fuera texto original)

9.16. ***Respecto de las afectaciones al derecho fundamental a la seguridad alimentaria***, la coordinadora de la Red de Mujeres Chocoanas[268], señaló en la inspección judicial realizada por la Corte en Quibdó, que tradicionalmente toda la producción agrícola y el "pancoger" se distribuía a las poblaciones a través del río y que esta situación empezó a cambiar "*con la llegada del conflicto armado -en sus diferentes actores- a los territorios étnicos y con el comienzo de las disputas por el control territorial que se ha visto agravado con el desarrollo de la minería ilegal y la explotación forestal*". Concluyó que estas actividades sumadas son el origen del desplazamiento y de la crisis alimentaria que vive la región.

Por su parte, el Vicario General de la Diócesis de Quibdó -quien también participó en la inspección judicial- afirmó que en 2006 FISCH, las Diócesis del Pacífico y otras 10 organizaciones étnicas "*adelantaron una investigación sobre la soberanía alimentaria de las comunidades étnicas de la región y encontraron que la minería y la explotación forestal ilegales están afectando gravemente las prácticas ancestrales y los modos de vida tradicionales*"[269]. Por ejemplo, señaló que como consecuencia de la realización de estas actividades "*ha desaparecido el cultivo del chontaduro y la bananilla*" en los territorios de la cuenca del río Atrato.

---

[267] Ibídem.
[268] Acta Final de Inspección Judicial, folio 2104 y ss.
[269] Ibídem.

Adicionalmente, la representante de las comunidades accionantes también refirió en la inspección judicial un estudio[270] efectuado por el Instituto Humboldt, WWF Colombia, la Universidad Javeriana y la Asociación Colombiana de Ictiólogos (especialistas en peces), en el denominado *Chocó biogeográfico*, que comprende además del Chocó a Cauca y Nariño (zona litoral Pacífico), "*en donde se logró demostrar que 15 especies endémicas han desaparecido de las cuencas y que el río con mayor pérdida de especies es el río Atrato*". A lo anterior agregó que de acuerdo al precitado estudio del IIAP, "*de esas 15 especies 6 habitan el río Quito y no se pueden consumir debido a los altos niveles de contaminación por mercurio, lo cual es muy grave pues estos peces constituyen una importante fuente alimentaria para las comunidades de la región*". Concluyó que las consecuencias en términos de seguridad alimentaria y subsistencia son preocupantes porque "*ya no hay pesca ni comercio alrededor de esta actividad*"[271].

Por otra parte, durante el recorrido por el río Atrato y varios de sus afluentes entre ellos el río Quito, un líder del Consejo Comunitario de la "La Soledad" (Chocó), denunció que su comunidad (una de las primeras en avistarse al iniciar el viaje desde Quibdó) "*es una de las más afectadas por la minería ilegal, porque esta actividad -y la contaminación producida por ella- ha acabado la que tradicionalmente han desarrollado que es la pesca, produciendo graves problemas de seguridad alimentaria*"[272].

Posteriormente, otro líder del Consejo Comunitario de "Paimadó, Río Quito" (Chocó), agregó que las comunidades de "La Soledad", "Guayabalito" y "Barranca" vivían tradicionalmente de la pesca, pero que la contaminación que llega de la actividad minera ilegal (sustancias químicas, desechos, aceites) y de los municipios (basura), ha hecho cesar estas actividades. A esto añadió que "*la zona que se recorre hace muchos años era zona de pesca y agricultura: recuerda que el río estaba lleno de canoas y de peces*"[273]. Por último, señaló que ante la falta de empleo y de actividades productivas los modos de vida de las comunidades están cambiando y la prostitución ha tomado mucha fuerza en la región como actividad de subsistencia.

A lo anterior, otro líder comunitario, agregó que "*especies tradicionales de peces como el 'Dentón' ya no suben al río por causa de la contaminación y que esto ha generado desplazamiento en las comunidades*"[274]. Adujo que en consecuencia del desarrollo de actividades mineras ilegales hoy sólo se observan las trampas abandonadas.

Finalmente, la coordinadora de la Oficina de la ONU para asuntos étnicos, que acompañó la inspección judicial y el recorrido por el río Atrato y sus afluentes,

---

[270] Maldonado Javier (Compilador), Instituto Humboldt y otros. "*Peces dulciacuícolas del Chocó Biogeográfico de Colombia*", Bogotá, 2012.
[271] Acta Final de Inspección Judicial, folio 2104 y ss.
[272] Ibídem.
[273] Ibídem.
[274] Ibídem.

reiteró lo señalado por varios líderes comunitarios respecto de la desaparición de los peces y del modelo tradicional de subsistencia de las comunidades por causa de la minería. Agregó que las condiciones de contaminación del río han contribuido a la baja tasa de reproducción de peces y, con el tiempo, a su desaparición.

9.17. ***Acerca de las afectaciones a los derechos a la cultura y al territorio***, uno de los líderes comunitarios de Paimadó (Chocó) afirmó, durante la visita a esa región, que "*es muy triste transitar hoy por el río Quito -que se está secando- desde Atrato a Paimadó o Manacruz porque la minería ilegal no solo ha cambiado el cauce del río sino que ha acabado con el 'pancoger' de la gente y con las formas tradicionales de subsistencia basadas en la agricultura y los cultivos de ñame, yuca y plátano. Los árboles ancestrales como el borojó, el chontaduro, el 'árbol del pan', el 'pacó' y el plátano ya no se dan y tampoco se pueden transportar debido a la forma en que la explotación minera ha destruido el río*".

En sentido complementario, la Defensoría del Pueblo, indicó que la actividad minera ilegal en la cuenca del río Atrato y sus afluentes ha ocasionado la disminución de las labores de agricultura, como forma tradicional de subsistencia "*al punto que todos los alimentos que se consumen son llevados de centro poblados como Quibdó y Beté*". Añadió que esta situación igualmente ha afectado la función social y ecológica del territorio colectivo, "*pues su uso para la práctica tradicional de la agricultura fue suspendida*". Es así como los alimentos que ancestralmente se cultivaban para el consumo como el chontaduro, borojó, cacao, plátano, entre otros, básicos para su alimentación, ya no son cultivados en las zonas más impactadas por la minería ilegal, además porque estas actividades generan infertilidad en la tierra.

Asimismo, la Defensoría en su informe sobre la inspección judicial en comento, no ha dejado de señalar que los impactos alimentarios están íntimamente ligados a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas afectadas. A este respecto, afirmó que "*el impacto ambiental sobre los ríos que ha generado la minería ilegal ha transformado las prácticas culturales alrededor de las fuentes de agua. Un ejemplo de las afectaciones a la función social del territorio y por ende a la integridad cultural, se relaciona con que las comunidades no pueden realizar las actividades propias a la orilla del río. Teniendo en cuenta que el río funge como un espacio tradicional para la interlocución y la transmisión de los saberes propios a través de la tradición oral, ahora el uso de este espacio ha perdido su sentido de lugar de reunión, impactando directamente la integridad cultural de estas comunidades*".

De igual forma, el Instituto Humboldt, desde una perspectiva biológica y antropológica, presentó una serie de reflexiones sobre la necesidad de valorar no solo los impactos ambientales que tiene la contaminación de las aguas y de la tierra sino cómo estas circunstancias terminan afectando, incluso las relaciones socioculturales, territoriales, culturales, económicas y los derechos políticos (en

términos de autoridad y poder) de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato[275].

Visto lo anterior, y de acuerdo a lo evidenciado por la Corte en la inspección judicial realizada en Chocó en el mes de enero de 2016[276], se tiene que en el caso del desarrollo de actividades mineras ilegales, estas contribuyen a generar una grave vulneración de derechos fundamentales en las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato, sus afluentes y territorios aledaños.

En efecto, la Corte pudo constatar que a lo largo del recorrido por el río Quito (afluente del Atrato), que incluyó los sectores de *Quibdó, Soledad, Guayabalito, Loma de Barranca, San Isidro, Bocas de Paimadó, Lomas Pueblo Nuevo, río Pató, Villa Conto y Paimadó*, la actividad desplegada por las máquinas usadas en minería (dragas, dragones y retroexcavadoras) está afectando seriamente el medio ambiente y las comunidades vecinas[277].

En particular, este Tribunal pudo advertir la desviación y el grave deterioro del cauce del río por bancos de arena, brazos y entradas artificiales. En las mismas se confirmó la presencia permanente de dragas y dragones. De igual forma, se evidenció la destrucción de la capa vegetal, destrucción de riberas, desviación de cauces, taponamiento de afluentes, remoción de tierra (arena y rocas), así como la construcción de islas artificiales con retroexcavadoras (bancos de arena) que luego de la explotación quedan abandonadas. Adicionalmente no se encontró evidencia del desarrollo de actividades de pesca o agricultura[278], en medio de lo que parece, como lo llaman los locales, "el desierto minero".

En síntesis, las declaraciones, los informes y los conceptos citados confirman que las actividades contaminantes producidas por la explotación minera ilegal pueden llegar a tener impactos directos sobre la salud de las personas y adicionalmente, otra clase de impactos indirectos sobre el bienestar humano, como la

---

[275] *"**Los impactos de la minería y la deforestación en las comunidades de la región no solo se relacionan con su derecho constitucional a un "ambiente sano" sino que son a la vez impactos en su economía, su cultura y sus derechos políticos**. Comunidades negras, indígenas y campesinas que han desarrollado medios de vida y economías locales en estrecha relación con el funcionamiento de los ecosistemas están siendo sometidas a cambios económicos, demográficos y culturales sin precedentes.*
***Muchos de los cambios inducidos en la región por el auge indiscriminado de la minería y la forestería ilegal o a gran escala, transforman los medios de vida tradicionales y locales de las comunidades que allí habitan**. Inflación de precios, nuevos oficios, adquisición de tierras, prostitución, cambios en patrones de consumo, etc. Son algunos de los cambios que no son adecuadamente valorados en estudios ambientales. Nuevos actores vinculados a la minería y a forestería ilegal significan también cambios profundos en la estructura de poder: la autoridad de los líderes de Resguardos y Territorios de Comunidades Negras se ve amenazada por actores poderosos que desconocen sus derechos, las normas nacionales que los protegen y las reglas e instrumentos de planificación y toma de decisiones que operan en los territorios étnicos. Debe tenerse en cuenta que a lo largo del cauce del río Atrato hay 98 resguardos indígenas y 46 títulos colectivos de comunidades negras.*
Algunos de estos territorios colectivos no traslapan directamente con las zonas ribereñas del Atrato, pero no debe olvidarse que las comunidades de la región mantienen lazos de parentesco (real o simbólico) y activos intercambios entre ellas. La afectación de una zona acompañada de presencia de actores armados implica, por ejemplo, el desplazamiento de familias del interior del Atrato hacia la zona costera o las vertientes de la cordillera occidental." (Subrayado y negrilla fuera texto original)

[276] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2091 y ss.

[277] Ibídem.

[278] Ibídem.

disminución de productos del bosque que afecta el balance alimentario y medicinal, y puede producir cambios en las prácticas tradicionales, usos y costumbres de las comunidades étnicas asociados a la biodiversidad.

9.18. ***Respuestas de las entidades demandadas***. Respecto del caso concreto, la Corte ha podido constatar en la inspección judicial realizada en Chocó en el mes de enero de 2016[279], que uno de los elementos más graves de la crisis descrita tiene como componente esencial una gran dificultad de las entidades estatales, desde el nivel local al nacional, para articular políticas, planes y programas dirigidos a enfrentar de forma efectiva el complejo desafío que implica la actividad minera ilegal que en la mayoría de los casos está en manos de grupos armados ilegales.

Así las cosas, la gran mayoría de respuestas que las diferentes entidades públicas hicieron llegar a la Corte en el trámite de este proceso tienen un denominador común y es el de evidenciar una notable falta de información, coordinación y articulación de funciones, jurisdicciones y competencias entre las mismas, algo que en otros casos la Corte ha denominado metafóricamente "*marasmo institucional*"[280]. Otro aspecto para examinar y que genera gran preocupación a la Sala, es que un número importante de respuestas institucionales insistieron en que la situación de la minería ilegal en la cuenca del río Atrato no es su competencia ni su responsabilidad.

Así por ejemplo, la Presidencia de la República[281] se limitó a decir que "*por definición legal no puede ser sujeto pasivo dentro de la acción de tutela, porque dentro de sus funciones no hay alguna relacionada con el tema objeto de la acción, lo que se traduce en una falta de legitimación en la causa material por pasiva*". Asimismo, indicó "*que carece de información que le permita responder las preguntas decretadas por la Corte y solicita que se desvincule o se declare la improcedencia de la tutela contra la entidad*".

Por su parte, el Ministerio del Interior (folios 72-79/522-527), el Ministerio de Ambiente (folios 1007-1012), el Ministerio de Minas y Energía (folios 289-348/2027-2037), la Agencia Nacional de Minería (folios 104-179), el Ministerio de Salud (folios 2008-2036), el Ministerio de Agricultura (folios 28-33 del Cuaderno principal), el Ministerio de Vivienda (folios 501-521), el Ministerio de Educación (folios 349 a 359), el Ministerio de Defensa (folios 389-400/1014-1263), el Ministerio de Hacienda y la UIAF (folios 2498-2557), el Departamento Nacional de Planeación -DNP- (folios 80-103), el Departamento para la Prosperidad Social -DPS- (folios 1264-1265), la Gobernación de Antioquia (folios 360-388), la Agencia Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- (folios 1266-1278), el Instituto Nacional de Salud -INS- (folios 180-207), la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -

[279] Acta Final de la Inspección Judicial realizada por la Corte Constitucional en Chocó, 2016. Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2095 a 2131.
[280] Corte Constitucional, sentencias T-974 de 2009 y T-801 de 2014.
[281] Cuaderno de pruebas Núm. 2, folios 528 a 531.

Codechocó- (folios 2095-2131), a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá -Corpourabá- (folios 224-230), en su gran mayoría presentaron listados de acciones independientes y eventuales que dan cuenta de la falta de articulación y coordinación de algunas entidades estatales para atender integralmente las múltiples necesidades que demanda atender la grave amenaza que representa para las comunidades étnicas demandantes la actividad minera ilegal[282].

En particular se advierte que el departamento del Chocó y los municipios demandados (que incluyen a 3 de Antioquia)[283] no respondieran a ninguna de las peticiones de información hechas por la Corte, inquietud que expresan por igual la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría en su informe conjunto de seguimiento a la resolución Defensorial 064 de 2014, denominado "Directiva Conjunta 005" de 2015.

En concreto, respecto de la "Mesa Minera", único espacio pensado para la articulación estatal en respuesta a la crisis minera ilegal que vive el departamento, tanto los accionantes como los especialistas y los organismos de control que participaron en la inspección judicial que la Corte realizó en Quibdó, manifestaron que no ha logrado cumplir con su objetivo. Así por ejemplo, el Centro de Estudios "Tierra Digna", representante legal de las comunidades étnicas accionantes, indicó que "*la Mesa Minera, conformada por las autoridades regionales, cuyo propósito es atender la problemática que está causando la explotación minera, no ha funcionado ni ha proveído soluciones concretas a la grave crisis humanitaria y ambiental*"[284].

A esto, agregó que "*(...) el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos logísticos y financieros en los últimos 3 años por lograr un espacio de articulación interinstitucional, que han llamado "Mesa Minero-Ambiental", con participación de las comunidades, entidades locales y del gremio minero. De igual forma, señala que el Ministerio de Salud ordenó un estudio epidemiológico para determinar el alcance de las afectaciones en salud en el Chocó, pero tras un año aún no se ha realizado. En resumen, expresa que las acciones planeadas y derivadas de la mesa minera no se están cumpliendo*"[285].

Por su parte, el representante del Foro Interétnico Solidaridad Chocó -FISCH-, denunció en la misma diligencia "*una larga inactividad de la mesa minera en sus tres años de existencia.*" Y reiteró que "*las medidas a tomar deben garantizar la restauración de los modos tradicionales de vida, la salud, la protección del medio ambiente, la soberanía alimentaria y la recuperación del territorio, desde una perspectiva étnica que fortalezca y empodere a la autoridad étnica para hacer frente a todos estos desafíos*"[286].

---

[282] Todas estas respuestas se encuentran reseñadas en el anexo Núm. 1 a la presente providencia.
[283] Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto (Chocó), y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo (Antioquia).
[284] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2095 a 2098.
[285] Ibídem.
[286] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2099 a 2100.

En igual sentido, el Vicario General de la Diócesis de Quibdó manifestó su preocupación por "*la renuncia de los líderes de las comunidades a seguir asistiendo a la mesa minera que ha generado amenazas contra sus miembros*"[287].

En un sentido más amplio, el Procurador Judicial y Agrario de Quibdó, estimó que "*el Estado debe reorientar estructuralmente su política frente al Chocó y respecto de la minería. Agrega que el Estado ha dejado solo al departamento y a las instituciones encargadas en la lucha contra la minería ilegal que es desarrollada en su mayor parte por los grupos armados ilegales; afirma que son ellos quienes 'controlan' el negocio de la minería y 'reemplazan al Estado en sus funciones'*"[288].

A lo anterior, agregó que "*los alcaldes no tienen las herramientas para controlar efectivamente la minería, que no hay presencia del Estado en la región y que a esto se suma un gran problema de necesidades básicas insatisfechas. Señala, además, que la mayoría de las concesiones mineras en Chocó se entregan sin estudios, sin información adecuada y sin el cumplimiento de los requisitos legales ni la realización de consulta previa a las comunidades*"[289].

Finalmente, concluyó señalando que "*la autoridad minera se niega sistemáticamente a realizar procesos de consulta previa en la región a comunidades étnicas. En consecuencia, no hay un registro que aclare dónde se puede realizar minería y dónde no. Sugiere diseñar, desde el Estado y desde el nivel central, una política seria, estructural y de largo plazo en materia minera*"[290].

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo reiteró lo afirmado por el Procurador Regional "*en el sentido de que es evidente la incapacidad institucional de las autoridades para controlar la minería ilegal y sus graves consecuencias sobre las poblaciones y el medio ambiente. Aclara que el problema no se reduce a la minería ilegal sino al modelo minero estatal que no controla y no tiene registro del desarrollo de la actividad y de si esta respeta la normatividad vigente en materia ambiental y minera*"[291].

Por último, Codechocó, la autoridad ambiental de la región reafirmó lo expresado tanto por la Procuraduría como por la Defensoría del Pueblo, afirmando que "*Codechocó no desconoce la grave problemática ambiental que se presenta en el departamento como consecuencia de las actividades de minería y explotación forestal. Afirma que comparte las apreciaciones de la Procuraduría y de la Defensoría en el sentido de que la magnitud de la situación es tan grande y tan grave que Codechocó -que depende del Ministerio de Ambiente- no puede hacer mucho para enfrentar esta problemática, debido a sus*

---

[287] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2101 a 2102.
[288] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folio 2102 y ss.
[289] Ibídem.
[290] Ibídem.
[291] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2102 a 2103.

carencias institucionales caracterizadas por insuficiencia de recursos y capacidad logística. Señala que a pesar de lo anterior, solicitan permanentemente acompañamiento de la Fuerza Pública y de la Fiscalía en sus operativos"[292].

De forma complementaria, tanto la Defensoría del Pueblo (folios 423-500 y 1871-1989**)**, como la Procuraduría General (folios 286-288 **y** 1988-2007**)**, la Contraloría General de la República (folios 255-285**)** y la Fiscalía General de la Nación (folios 2603-2697) han realizado numerosas advertencias sobre la grave situación que enfrentan tanto el departamento del Chocó, como las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato y la amenaza a sus derechos fundamentales como consecuencia del desarrollo intensivo de actividades mineras ilegales sin que hasta el momento las autoridades locales y nacionales hayan tomado medidas suficientes para atender o dar solución a la problemática denunciada.

9.19. Una vez reseñadas las principales afectaciones denunciadas por las comunidades accionantes y las respuestas de las entidades demandadas, a continuación, la Sala presenta un breve recuento fotográfico de la inspección judicial realizada en Quibdó (Chocó), en enero de 2016, que da cuenta de la grave situación en que se encuentra la cuenca del río Atrato, sus afluentes y territorios aledaños.

Folio 2110 del Cuaderno de pruebas Núm. 5. En la gráfica se puede apreciar un entable o campamento minero ilegal con presencia de dragas y retroexcavadoras. Enero 29 de 2016.

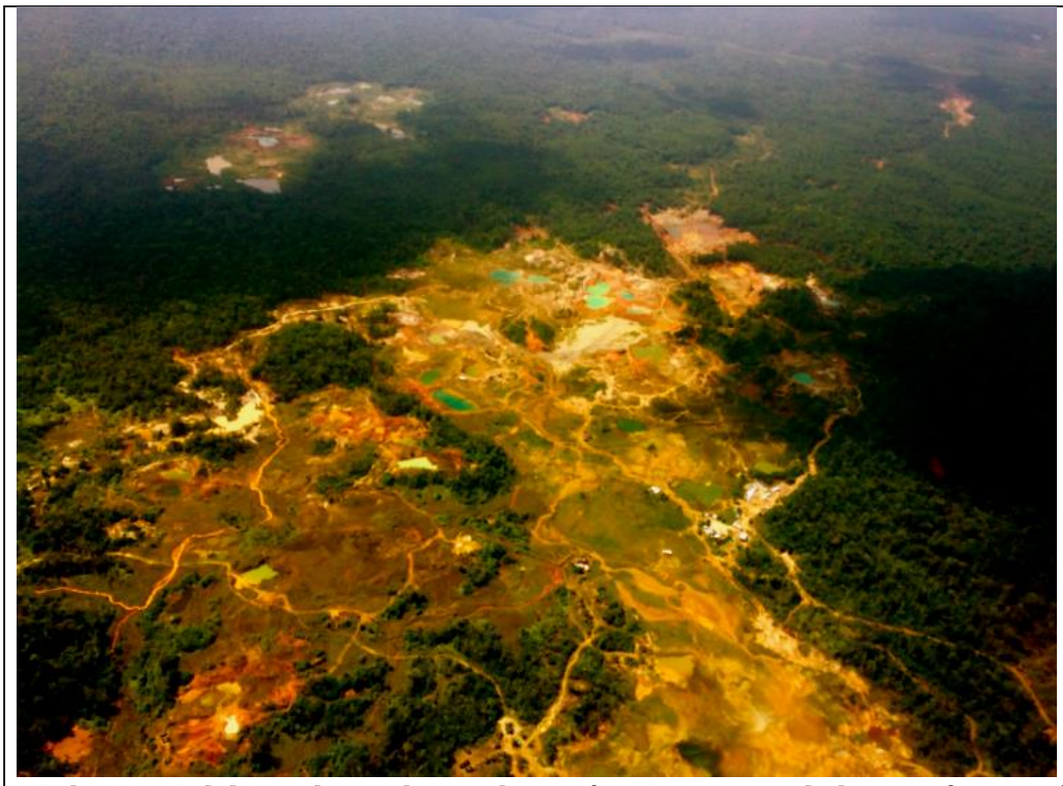
[292] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2103 y ss.

Folio 2114 del Cuaderno de pruebas Núm. 5. Draga o “dragón” -como los denominan las comunidades locales- realizando actividades de remoción de arena en el lecho del río Quito (afluente del Atrato). Enero 29 de 2016.

Folio 2116 del Cuaderno de pruebas Núm. 5. Actividades de dragado, procesamiento y
extracción ilegal de oro en el río Quito. Enero 29 de 2016.

Folio 2118 del Cuaderno de pruebas Núm. 5. “Dragón” realizando actividades de remoción de arena en el lecho del río Quito (afluente del Atrato). Enero 29 de 2016

Folio 2124 del Cuaderno de pruebas Núm. 5. Imagen de selva virgen, libre de explotación minera y forestal. Enero 29 de 2016.



Folio 2126 del Cuaderno de pruebas Núm. 5. Imagen de la transformación que
producen las actividades mineras en la selva chocoana. Enero 29 de 2016.

Folio 2129 del Cuaderno de pruebas Núm. 5. Destrucción del cauce del río Quito (afluente del Atrato). Enero 29 de 2016.

Folio 2129 del Cuaderno de pruebas Núm. 5. Inundación de bosque nativo por acción de las dragas en el río Atrato. También se pueden apreciar montañas o “islas” de arena en el río que son consecuencia de la explotación minera ilegal. Enero 29 de 2016.

Folio 2130 del Cuaderno de pruebas Núm. 5. Panorama de los efectos que produce la explotación minera ilegal con maquinaria pesada y sustancias químicas tóxicas en el río Atrato. Enero 29 de 2016. Enero 29 de 2016.

Folio 2131 del Cuaderno de pruebas Núm. 5. Destrucción del cauce del río Atrato. Enero 29 de 2016.

Conclusión. Las autoridades estatales demandadas son responsables de la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas demandantes por su conducta omisiva al no realizar acciones efectivas para detener el desarrollo de actividades mineras ilegales, que han generado la configuración de grave crisis humanitaria y ambiental en la cuenca del río Atrato (Chocó), sus afluentes y territorios aledaños.

a.- Respecto del vertimiento de mercurio y otras sustancias químicas tóxicas necesarias para la realización de actividades mineras ilegales en el río Atrato, sus afluentes y territorios aledaños.

9.20. ***Vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud y al medio ambiente sano de las comunidades étnicas accionantes.*** La Corte debe comenzar por señalar que a partir de los diferentes informes, respuestas, conceptos e intervenciones allegados en el trámite de revisión[293], **ha constatado que efectivamente la principal actividad económica del Chocó en la actualidad es la minería ilegal.** Y que esta explotación mecanizada, a pesar de los esfuerzos del Estado por combatirla, se realiza de forma intensiva e indiscriminada, con uso de dragas, dragones, retroexcavadoras y de sustancias químicas tóxicas como el mercurio y el cianuro para obtener la separación del mineral de oro de las impurezas[294] generando con ello una notable contaminación

[293] El recuento completo de todos los elementos probatorios recaudados en el trámite de revisión constituye el Anexo Núm. 1 de la sentencia.
[294] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2095 y ss.

ambiental que afecta, en su conjunto, los derechos a la *a la vida, a la dignidad humana, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio* de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato.

En este sentido, tanto la Sala como las comunidades accionantes, diversas entidades estatales, la Diócesis de Quibdó, Codechocó, Corpourabá, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los expertos de las Universidades de Cartagena y Chocó, organismos internacionales como la ONU y organizaciones no gubernamentales como Dejusticia y WWF Colombia, entre otros, pudieron **confirmar *in situ* el uso intensivo de maquinaria pesada y sustancias tóxicas como el mercurio en el proceso de extracción del oro en el río Atrato en el recorrido que en la inspección judicial se hizo por el río y sus afluentes**[295]. La Defensoría del Pueblo (folios 1871-1989) y la Procuraduría General de la Nación (folios 1988-2007) así lo manifestaron en sus respectivos informes de acompañamiento a la inspección judicial, como ya ha sido reseñado.

9.21. Ahora bien, de acuerdo a lo evidenciado por la Corte en la inspección judicial realizada en Chocó en el mes de enero de 2016[296], se tiene que en el caso del desarrollo de actividades mineras ilegales, estas contribuyen a generar una grave vulneración de derechos fundamentales en las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato, sus afluentes y territorios aledaños.

En efecto, la Corte pudo constatar que a lo largo del recorrido por el río Quito (afluente del Atrato), que incluyó los sectores de *Quibdó, Soledad, Guayabalito, Loma de Barranca, San Isidro, Bocas de Paimadó, Lomas Pueblo Nuevo, río Pató, Villa Conto y Paimadó*, la actividad desplegada por las máquinas usadas en minería (dragas, dragones y retroexcavadoras) está afectando seriamente el medio ambiente y las comunidades vecinas[297].

En particular, este Tribunal pudo advertir la desviación y el grave deterioro del cauce del río por bancos de arena, brazos y entradas artificiales. En las mismas se confirmó la presencia permanente de dragas y dragones. De igual forma, se evidenció la destrucción de la capa vegetal y de las riberas, desviación de cauces, taponamiento de afluentes, remoción de tierra (arena y rocas), así como la construcción de islas artificiales con retroexcavadoras (bancos de arena) que luego de la explotación quedan abandonadas. Adicionalmente no se encontró evidencia del desarrollo de actividades de pesca o agricultura[298], en medio de lo que parece, como lo llaman los locales, “el desierto minero”.

En relación con lo anterior, lo que se ha observado en las imágenes reseñadas en

---

[295] Acta Final de Inspección Judicial realizada por la Corte Constitucional. Folios 2106-2119.
[296] Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2091 y ss.
[297] Ibídem.
[298] Ibídem.

el fundamento 9.19[299] es el notorio contraste entre una región selvática virgen y las zonas dedicadas a la explotación minera ilegal, tanto en tierra, con gran afectación de los bosques, como en el río Atrato y sus afluentes, con gran afectación de las fuentes hídricas. El impacto de la minería ilegal en el río es tan fuerte, que hoy es prácticamente imposible determinar el cauce original que alguna vez tuvo el río, sus brazos y sus afluentes, junto a lo que se puede apreciar un crecimiento considerable de zonas deforestadas, dado que la minería ilegal se desarrolla tanto en los ríos -minería aluvial- como en tierra -minería de veta a cielo abierto-, explotaciones que sumadas producen graves procesos de deforestación[300].

9.22. Asimismo, la destrucción del medio ambiente y la amenaza a la biodiversidad en la región objeto de los hechos de la presente acción fue corroborado no solo por la Sala sino también por todas las entidades acompañantes[301], como se refirió en el fundamentos 9.14 a 9.17. Para la Corte no hay duda que la minería ilegal está afectando intensamente los derechos fundamentales a la *vida, a la salud y al medio ambiente sano* de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato y sus afluentes, y que esta vulneración tiene impactos directos e indirectos sobre las comunidades étnicas chocoanas, tal y como ha sido documentado en numerosos informes de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, entre otros, los cuales ya fueron citados en la presente sentencia.

9.23. Una importante razón para afirmar lo anterior es que las actividades de minería ilegal, aparte de utilizar maquinaria pesada -que trasforma y destruye por completo todo a su paso-, **también emplean indiscriminadamente sustancias químicas altamente tóxicas como el mercurio** que, como se ha visto en los informes ampliamente reseñados a lo largo de esta providencia (capítulo 7 fundamentos 7.26 a 7.31; y fundamento 9.14), tienen la potencialidad de afectar la vida y la salud de las poblaciones humanas, así como el medio ambiente y su biodiversidad.

A este respecto, la Sala debe reiterar que, como se analizó en el capítulo 5 fundamentos 5.1 a 5.58, la protección de los ríos, los bosques, las fuentes de alimento y la biodiversidad (medio ambiente sano) tiene una relación directa e interdependiente con la garantía de los derechos a la vida y la salud, (así como la cultura y el territorio), dentro de lo que se ha denominado derechos bioculturales. Precisamente, los elementos centrales de este enfoque establecen una vinculación intrínseca entre naturaleza y cultura, y la diversidad de la especie humana como parte de la naturaleza y manifestación de múltiples formas de vida. Desde esta

---

[299] Que representan tan sólo una pequeña muestra de todo el material fotográfico que reposa en el acta final de la inspección judicial, folios 2095-2131 del cuaderno de pruebas Núm. 5. Ver también anexo Núm. 1 a la presente sentencia.
[300] Ibídem.
[301] Al respecto, ver el Acta Final de Inspección Judicial realizada por la Corte Constitucional. Folios 2095-2131 del cuaderno de pruebas Núm. 5. Adicionalmente, ver Informe de acompañamiento a la inspección judicial por parte de la Defensoría del Pueblo, folio 2476 y ss.

perspectiva, **la conservación de la biodiversidad conlleva necesariamente a la preservación y protección de los modos de vida y culturas que interactúan con ella**.

En consecuencia, las políticas públicas sobre la conservación de la biodiversidad deben adecuarse y centrarse en la preservación de la vida, de sus diversas manifestaciones, pero principalmente en la preservación de las condiciones para que esa *biodiversidad* continúe desplegando su potencial evolutivo de manera estable e indefinida, tal y como lo ha señalado la Corte en abundante jurisprudencia[302]. De igual forma, las obligaciones del Estado sobre protección y conservación de los modos de vida de los pueblos indígenas, las comunidades negras y campesinas implican garantizar las condiciones para que estas formas de ser, percibir y aprehender el mundo puedan pervivir.

9.24. En abierto contraste a lo anterior, las entidades públicas indagadas sobre las acciones tomadas para enfrentar esta compleja situación que amenaza los derechos a la vida, a la salud y al medio ambiente sano de las comunidades étnicas demandantes, como son el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud, el Ministerio de Ambiente y Codechocó señalaron que están en proceso de diseñar planes y estudios que permitan elaborar proyectos de investigación y acción conjunta para dar así respuesta a la crisis[303]. Sin embargo, aunque la Corte valora como positivas dichas intenciones, hasta el momento no tiene noticia de que se haya llevado a cabo ninguna investigación de toxicología ni epidemiología en la región con estos fines.

9.25. En consideración a lo hasta aquí expuesto, para la Corte es menester concluir que la actividad minera ilegal, al tener la potencialidad de generar menoscabo a la salud y al medio ambiente, como se ha visto en el caso de las comunidades étnicas que habitan la cuenca de río Atrato, está sujeta a la aplicación del principio de precaución. Este se aplica cuando -aunque haya un principio de certeza técnica- existe incertidumbre científica respecto de los efectos nocivos de una medida o actividad. En ese caso, debe preferirse la solución que evite el daño y no aquella que pueda permitirla. Este principio no solo está concebido para proteger el derecho al medio ambiente sino también el derecho a la salud cuando exista la amenaza de vulneración. De esta forma, como se vio en el capítulo 7 (fundamentos 7.33 a 7.41) de la presente providencia, cuando por causa del desarrollo de actividades mineras ilegales, en caso de que exista duda razonable respecto de si estas afectan el entorno natural o la salud de las personas, como se ha evidenciado en el asunto *sub examine*, deben tomarse las medidas que anticipen y eviten cualquier daño, y en caso de que esté causado, las medidas de compensación correspondientes.

---

[302] Corte Constitucional, sentencias T-411 de 1992, T-415 de 1992, T-536 de 1992, T-092 de 1993, C-519 de 1994, C-200 de 1999, C-431 de 2000, C-671 de 2001, C-339 de 2002, T-760 de 2007, C-595 de 2010, T-080 de 2015 y C-449 de 2015, entre otras.

[303] Ver el Acta Final de Inspección Judicial, folio 2102 y ss. (Codechocó). Además, Cuaderno de pruebas Núm. 1, folios 180-207 (INS); Cuaderno de pruebas Núm. 2, folios 1007-1012 (Ministerio de Ambiente) y Cuaderno de pruebas Núm. 5, folios 2008-2036 (Ministerio de Salud).

En este orden de ideas, ante la evidencia de los potenciales efectos nocivos que puede tener el uso de mercurio y otras sustancias tóxicas en la actividad minera ilegal que se desarrolla en la cuenca del río Atrato, que pueden poner en peligro no solo a las comunidades sino al medio ambiente en su conjunto, así no exista certeza científica, la Sala considera que en este caso se reúnen los requisitos para dar aplicación al ***principio de precaución en materia ambiental y para proteger el derecho a la salud de las personas***[304]. Como se señaló en el acápite respectivo, el principio de precaución implica en términos muy sencillos, que en caso de duda científica no se abstenga y por el contrario, se proteja el derecho al medio ambiente sano y a la salud en conexidad con la vida.

En concreto, la aplicación del principio de precaución en el presente caso tendrá como objetivos, (i) prohibir que en adelante se usen sustancias tóxicas como el mercurio en actividades de explotación minera, ya sean legales e ilegales; y (ii) declarará que el río Atrato es sujeto de derechos que implican su protección, conservación, mantenimiento y en el caso concreto, restauración, como se verá con más adelante en el fundamento 9.32.

9.26. A manera de conclusión y respecto a este punto en concreto, la Corte encuentra que las entidades demandadas han vulnerado los derechos a la vida, a la salud y al medio ambiente sano de las comunidades accionantes al permitir el vertimiento indiscriminado de mercurio y otras sustancias químicas tóxicas necesarias para la realización de actividades mineras ilegales en el río Atrato, sus afluentes y territorios aledaños, al no tomar medidas concretas y articuladas para evitarlo teniendo pleno conocimiento de la situación, esto es, por omisión en el cumplimiento de sus deberes legales y constitucionales. En consecuencia, se ordenará a las entidades responsables la adopción de una serie de medidas de urgencia que permitan hacer frente a esta grave vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud y al medio ambiente sano, que se indicarán en el acápite relativo a las órdenes.

b.- Acerca de la contaminación del río Atrato, sus afluentes, los bosques y las fuentes de alimento producida por el desarrollo de actividades de explotación minera ilegal en la región.

9.27. ***Vulneración del derecho al agua como fuente hídrica***. En este punto, para la Corte es claro que según lo evidenciado en las pruebas obrantes en el expediente y en la inspección judicial -que se reseñaron en los fundamentos 9.14 a 9.17-, la minería ilegal que se realiza en la cuenca del río Atrato y sus afluentes desafía cualquier idea de uso racional de los recursos hídricos y forestales, y constituye una abierta vulneración del derecho fundamental al agua (al tener como consecuencia su grave contaminación) que amenaza no solo a las comunidades étnicas, al departamento del Chocó o al medio ambiente, sino a una de las fuentes hídricas y de biodiversidad más importantes del mundo y con ello

[304] La Corte Constitucional ha empleado el principio de precaución en múltiples sentencias, entre ellas: C-595 de 2010, T-1077 de 2012, T-672 de 2014, T-080 de 2015 y C-449 de 2015.

a las presentes y futuras generaciones[305].

En este sentido, para la Sala resulta pertinente reiterar que como ya se vio en los fundamentos 5.41 a 5.50 de la presente providencia, de acuerdo con diversos Tratados Internaciones[306], la Carta Política (Constitución Ecológica), la jurisprudencia Interamericana[307] y la de esta Corporación[308], el acceso al agua salubre, la preservación de las fuentes naturales y los recursos hídricos constituye una de las garantías esenciales para asegurar el nivel de vida adecuado, en cuanto condición indispensable para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de enfermedades relacionadas con el agua (contaminada) y para satisfacer las necesidades de consumo, cocina, higiene personal e higiene doméstica. Dichas garantías también implican preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los limites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua.

Adicionalmente, no puede dejar de observarse que el derecho al agua es un requisito *sine qua non* para el ejercicio de otros derechos, en tanto "*el agua es necesaria para producir alimentos (derecho a la alimentación); para asegurar la higiene ambiental (derecho a la salud); para procurarse la vida (derecho al trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (derecho a participar en la vida cultural)*". Por tanto, la contaminación -en especial con mercurio y cianuro[309]- y la realización de actividades de minería ilegal en la cuenca del río Atrato y sus afluentes no solo vulnera el derecho al agua y otros componentes del derecho al medio ambiente sano (como ya se ha visto) sino que además vulnera los estándares esenciales de disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua establecidos en la Observación General Núm. 15 por cuanto dicha clase de minería perjudica la producción de alimentos (árboles, cultivos y peces), las condiciones sanitarias, las formas tradicionales de vida y las prácticas culturales de las comunidades étnicas accionantes.

Precisamente, el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones

---

[305] Ver Acta Final de Inspección Judicial, folio 2095 y ss.

[306] Entre otros: Observación General Núm. 15 (ECOSOC), Declaración de Mar del Plata (1977), Declaración de Dublín (1992), Declaración de Río de Janeiro (1992), Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (1994), y la Nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible (2015).

[307] Por ejemplo, en los casos Comunidad Yakye Axa contra Paraguay de 2005, Comunidad Sawhoyamaxa contra Paraguay de 2006 y Comunidad Xákmok Kásek contra Paraguay de 2010.

[308] Corte Constitucional, sentencias T-570 de 1992, T-740 de 2011 y C-035 de 2016, entre otras.

[309] A este respecto, por ejemplo, la Resolución Núm. 2115 de 2007 expedida por el Ministerio de Ambiente, clasifica al mercurio y al cianuro como sustancias cuyas características químicas "*tienen reconocido efecto adverso en la salud humana*". Adicionalmente, importante legislación nacional prohíbe el uso del mercurio (y otras sustancias químicas tóxicas) como la Ley 1658 de 2013 y la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía), artículo 108.

culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura, es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista[310].

En efecto, la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, ***entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas***. Se trata de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra; esto es, reconocernos como partes integrantes del ecosistema global -biósfera-, antes que a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad. Postura que cobra especial relevancia en el constitucionalismo colombiano, teniendo en cuenta el principio de pluralismo cultural y étnico que lo soporta, al igual que los saberes, usos y costumbres ancestrales legados por los pueblos indígenas y tribales[311].

Precisamente, en relación con la riqueza natural y cultural de la nación, el artículo 8º de la Carta Política establece como obligación fundamental del Estado y de la sociedad velar por el cuidado de nuestras riquezas naturales y culturales. Adicionalmente, en el capítulo de derechos colectivos (artículos 79 y 80) y obligaciones específicas (artículo 95-8), se establecen los parámetros generales que orientan la relación entre el ser humano y su entorno vital: ***natural, ambiental y biodiverso***. En este sentido, como consecuencia de las atribuciones consagradas en cabeza del Estado, de la sociedad y de los particulares en los artículos arriba reseñados, se establece la obligación de proteger el medio ambiente con el fin de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, procurando su **conservación, restauración y desarrollo sostenible**. En palabras más simples: *la defensa del medio ambiente no sólo constituye un objetivo primordial dentro de la estructura de nuestro ESD sino que integra, de forma esencial, el espíritu que informa a toda la Constitución Política*[312].

9.28. En este contexto, para la Sala resulta necesario avanzar en la interpretación del derecho aplicable y en las formas de protección de los derechos fundamentales y sus sujetos, debido al gran grado de degradación y amenaza en que encontró a la cuenca del río Atrato. Por fortuna, a nivel internacional (como se vio a partir del fundamento 5.11) se ha venido desarrollando un nuevo enfoque jurídico denominado ***derechos bioculturales***, cuya premisa central es la relación de profunda unidad e interdependencia entre naturaleza y especie humana**,** y que tiene como consecuencia un nuevo entendimiento socio-jurídico

---

[310] Corte Constitucional, sentencia C-449 de 2015.
[311] Corte Constitucional, sentencia T-080 de 2015.
[312] Corte Constitucional, sentencias T-411 de 1992 y T-046 de 1999.

en el que la naturaleza y su entorno deben ser tomados en serio y con plenitud de derechos. Esto es, como sujetos de derechos.

9.29. En este orden de ideas, el asunto que se estudia en esta providencia por la Corte -sobre los graves efectos que produce el desarrollo intensivo de actividades de explotación minera ilegal con afectación de múltiples derechos fundamentales en cuenca del río Atrato (Chocó)-, ha evidenciado claramente que son las poblaciones humanas las que son interdependientes del mundo natural -y no al contrario- y que deben asumir las consecuencias de sus acciones y omisiones con la naturaleza. Se trata de entender esta nueva realidad sociopolítica con el objetivo de lograr una transformación respetuosa con el mundo natural y su entorno, así como ha ocurrido antes con los derechos civiles y políticos (primera generación); los económicos, sociales y culturales (segunda generación), y los ambientales (tercera generación). Ahora es el momento de comenzar a tomar las primeras medidas para proteger de forma eficaz al planeta y a sus recursos antes de que sea demasiado tarde o el daño sea irreversible, no solo para las futuras generaciones sino para la especie humana.

9.30. De esta manera, el respeto por la naturaleza debe partir de la reflexión sobre el sentido de la existencia, el proceso evolutivo, el universo y el cosmos. Esto es, de un sistema de pensamiento fundamentado en una concepción del ser humano como parte integral y no como simple dominador de la naturaleza permitiría un proceso de autorregulación de la especie humana y de su impacto sobre el ambiente, al reconocer su papel dentro del círculo de la vida y de la evolución desde una perspectiva *ecocéntrica*. Es a partir de esta consideración, por ejemplo, que se ha cimentado el respeto a algunos derechos de los animales. Así las cosas, se trata entonces de establecer un instrumento jurídico que ofrezca a la naturaleza y a sus relaciones con el ser humano una mayor justicia desde el reconocimiento colectivo de nuestra especie como lo sugieren los derechos bioculturales.

En este mismo sentido, la diversidad biocultural como enfoque, basada, como se ha visto, en una *perspectiva ecocéntrica*, implica que las políticas, normas e interpretaciones sobre conservación de la biodiversidad **reconozcan el vínculo e interrelación que existe entre cultura y naturaleza**, extiendan la participación de las comunidades étnicas en la definición de políticas públicas y marcos de regulación, y garanticen las condiciones conducentes a la generación, conservación y renovación de sus sistemas de conocimiento, en el marco de un ESD.

La importancia de la diversidad biológica y cultural de la nación para las próximas generaciones y la supervivencia de nuestra riqueza natural y cultural plantea al Estado colombiano la necesidad de **adoptar políticas públicas integrales sobre conservación, preservación y compensación que tomen en cuenta la interdependencia entre la diversidad biológica y cultural**. Así las cosas, la diversidad biocultural representa el enfoque más integral y comprensivo de la diversidad étnica y cultural de cara a su protección efectiva.

9.31. En otras palabras, la justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y debe permitir que la naturaleza pueda ser sujeto de derechos. Bajo esta comprensión es que la Sala considera necesario dar un paso adelante en la jurisprudencia hacia la protección constitucional de una de nuestras fuentes de biodiversidad más importantes: el río Atrato. Esta interpretación encuentra plena justificación en el **interés superior del medio ambiente** que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional y que está conformado por numerosas cláusulas constitucionales que constituyen lo que se ha denominado la "Constitución Ecológica" o "Constitución Verde". Este conjunto de disposiciones permiten afirmar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y el Estado[313].

De lo expuesto anteriormente se derivan una serie de obligaciones de protección y garantía del medio ambiente a cargo del Estado quien es el primer responsable por su amparo, mantenimiento y conservación, que debe materializar a través de políticas públicas ambientales responsables (gobernanza sostenible), la expedición de documentos CONPES, de legislación en la materia y de Planes Nacionales de Desarrollo, entre otros; por supuesto, sin perjuicio del deber de protección y cuidado que también le asiste a la sociedad civil y a las propias comunidades de cuidar los recursos naturales y la biodiversidad. En este sentido la Sala considera pertinente hacer un llamado de atención a las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato para que protejan, dentro del ejercicio de sus costumbres, usos y tradiciones, el medio ambiente del cual son sus primeros guardianes y responsables.

Ahora bien, las acciones tomadas por las entidades estatales competentes, tanto del nivel local como del nivel nacional, en su mayoría han sido asistencialistas y aisladas, sin mayor coordinación respecto de garantizar el cuidado, mantenimiento o recuperación de la cuenca del río Atrato y sus afluentes, como se pudo evidenciar en la falta de respuesta a estas inquietudes por parte de la Gobernación de Chocó, o en el reconocimiento de falta de personal y capacidad administrativa de Codechocó; tal y como fue corroborado por la Procuraduría regional de Chocó, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General en la inspección judicial realizada en la zona de ocurrencia de los hechos en donde la Corte pudo constatar, como ya ha sido referido en los fundamentos 9.14 a 9.17, que todas estas afirmaciones son ciertas y que la cuenca del río Atrato está bajo grave amenaza por la realización de actividades mineras ilegales.

Con todo, de acuerdo a lo visto hasta este momento, en particular en el capítulo 5, fundamentos 5.3 y 5.19 a 5.37, la regulación nacional sobre biodiversidad y el uso de recursos genéticos es inapropiada y registra importantes vacíos que

---

[313] Así lo sostuvo la Corte en la sentencia C-126 de 1998: "*La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado […] que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera "Constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente*".

afectan la protección eficaz de derechos fundamentales de las comunidades étnicas. Dichas deficiencias tienen su origen en un problema de entendimiento de la biodiversidad por parte del Gobierno y de las entidades encargadas de la planeación y el desarrollo del Estado colombiano. La visión que ha predominado es la económica, en donde la biodiversidad, el material genético y el conocimiento tradicional asociado son vistos como susceptibles de apropiación, utilización industrial y fuente de ganancias económicas. De esta manera, las políticas y la legislación han enfatizado el acceso para el uso y la explotación económica en detrimento de la protección de los derechos del medio ambiente y de las comunidades.

En este sentido, y en respuesta a tal aproximación frente al manejo de la diversidad biológica y cultural por parte del Estado, es que resulta necesario **adoptar enfoques integrales sobre conservación que tomen en cuenta las profunda relación entre la diversidad biológica y la cultural**.

9.32. En esa medida, dimensionando el ámbito de protección de los tratados internacionales suscritos por Colombia en materia de protección del medio ambiente, la *Constitución Ecológica* y los derechos bioculturales[314] (fundamentos 5.11 a 5.18), que predican la protección conjunta e interdependiente del ser humano con la naturaleza y sus recursos, es que **la Corte declarará que el río Atrato es sujeto de derechos que implican su protección, conservación, mantenimiento y en el caso concreto, restauración**. Para el efectivo cumplimiento de esta declaratoria, la Corte dispondrá que el Estado colombiano ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Estado colombiano[315]. Adicionalmente y con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río, ambas partes deberán diseñar y conformar una **comisión de guardianes del río Atrato** cuya integración y miembros se desarrollará en el acápite de órdenes a proferir en la presente sentencia.

Como complemento de lo anterior, resulta preciso recordar que **la premisa central sobre la cual se cimienta la concepción de la bioculturalidad y los derechos bioculturales es la relación de profunda unidad entre naturaleza y especie humana**. Esta relación se expresa en otros elementos complementarios

---

[314] Estos por definición, son los derechos que tienen las comunidades étnicas a *administrar y a ejercer tutela* de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su *forma de vida* con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad.

[315] El más reciente caso de protección de los derechos de la naturaleza se dio en Nueva Zelanda a partir de 2012. Se trata de un acuerdo con fuerza de ley suscrito entre el gobierno de Nueva Zelanda y la comunidad de aborígenes maoríes del río Whanganui, protectora del río -el tercero más importante del país- por cientos de años. En el acuerdo, que actualmente es ley -Te Urewera Act 2014-, el gobierno de Nueva Zelanda le reconoce al río, el mismo status legal de una persona o de una corporación, es decir, le concede el derecho a la existencia, a ser mantenido y a prosperar, junto con la obligación de ser respetado. Bajo este diseño, como persona jurídica o entidad sujeto de derechos el río tiene dos guardianes legales: el gobierno neozelandés y la comunidad del río Whanganui, que conforman conjuntamente una comisión de administración y protección.

como: (i) los *múltiples modos de vida* expresados como diversidad cultural están inextricablemente vinculados con la diversidad de ecosistemas y territorios; (ii) la riqueza expresada en la *diversidad de culturas, prácticas, creencias y lenguajes* es el producto de la interrelación coevolutiva de las comunidades humanas con sus ambientes y constituye una respuesta adaptativa a cambios ambientales; (iii) las relaciones de las diferentes culturas ancestrales con plantas, animales, microorganismos y el ambiente contribuyen activamente a la biodiversidad; (iv) *los significados espirituales y culturales* de los pueblos indígenas y de las comunidades locales sobre la naturaleza forman parte integral de la diversidad biocultural; y (v) la conservación de la diversidad cultural conduce a la conservación de la diversidad biológica, por lo que el diseño de política, legislación y jurisprudencia debe enfocarse por la conservación de la bioculturalidad[316]. Estos elementos, en adelante deberán tenerse en cuenta como parámetros para la protección de los derechos del medio ambiente y de la naturaleza, desde una perspectiva biocultural.

9.33. ***Vulneración del derecho a la seguridad alimentaria.*** En sentido complementario, la Sala considera que las actividades de minería ilegal en tanto contaminan y amenazan gravemente las fuentes hídricas y los bosques, vulneran directamente la **disponibilidad, acceso y sostenibilidad** de los alimentos y las formas tradicionales de producción de alimentos de las comunidades étnicas de la cuenca del río Atrato (fundamentos 9.14 a 9.17), lo que implica una afectación de todos los componentes del derecho a la alimentación y las distintas etapas del proceso alimentario. En este punto es necesario recordar que las actividades mineras ilegales han desplazado por completo las formas tradicionales de producción de alimentos de las comunidades étnicas -que hoy solo representan una actividad aislada- y en su lugar, han impuesto un modelo de vida y de desarrollo que no es compatible con las prácticas ancestrales y que está afectando gravemente el tejido social y las costumbres de las mismas.

Indagados sobre esta situación, y respecto de la garantía de condiciones básicas de seguridad alimentaria los Ministerios de Ambiente, Agricultura y el DPS señalaron que han implementado algunos programas agrícolas pero ninguno en conjunto, cuando podrían hacerlo en torno a la Política Alimentaria y Nutricional, y al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional[317].

9.34. Así las cosas, la Corte encuentra que las entidades demandadas son responsables por la vulneración de los derechos fundamentales al agua y a la seguridad alimentaria de las comunidades étnicas accionantes y por la contaminación del río Atrato y sus afluentes producida por el desarrollo de actividades de explotación minera ilegal en la región, por su conducta omisiva al no proveer una respuesta institucional idónea y efectiva para atender y dar solución a la problemática denunciada. En consecuencia, se ordenarán una serie

---

[316] Posey, D. A., Dutfield, G., Plenderleith, K., da Costa e Silva, E., & Argumedo, A. Traditional resource rights: International instruments for protection and compensation for Indigenous peoples and local communities. Gland: International Union for the Conservation of Nature. 1996.

[317] Ver Cuaderno de pruebas Núm. 1, folios 80-103 (DPS); Cuaderno de pruebas Núm. 2, folios 501-521 (Ministerio de Vivienda); y Cuaderno principal, folios 28-37 (Ministerio de Agricultura).

de medidas que permitan hacer frente a esta grave vulneración de los derechos fundamentales al agua y la seguridad y soberanía alimentaria, que se indicarán en el acápite relativo a las órdenes.

c.- ***Acerca de la vulneración de los derechos fundamentales al territorio y a la cultura de las comunidades étnicas accionantes.***

9.35. La Sala debe señalar que ha constatado que en la región objeto de la presente tutela, la cuenca del río Atrato y sus afluentes, se ha abierto paso de forma alarmante el auge de la minería ilegal de oro y otros metales preciosos -como financiador del conflicto armado-, lo que está generando preocupantes conflictos socio-ambientales que se materializan en una lucha indiscriminada por el control de los territorios y de los recursos naturales, y tiene como consecuencia el desplazamiento forzado, la degradación de los ecosistemas, la diminución de los bosques, extinción de especies endémicas y contaminación de los ríos, entre otros factores que ponen en alto riesgo el patrimonio natural y cultural del país[318].

Esta situación tiene múltiples efectos nocivos puesto que, por ejemplo, atenta contra la seguridad alimentaria de las comunidades étnicas -como se acaba de reseñar en el acápite anterior- y vulnera los derechos fundamentales al medio ambiente sano, a la vida, a la dignidad humana, a la salud, al agua, al territorio y a la cultura, entre otros, como han denunciado los accionantes del caso *sub examine*. De igual forma, la realización de actividades mineras ilegales tienen un fuerte impacto en las comunidades étnicas en la medida en que generan desplazamiento, incremento de la deserción escolar, altos índices de prostitución y en general atenta contra las **formas tradicionales de vida de las comunidades** al no respetar ni permitir el desarrollo de actividades ancestrales de subsistencia como la agricultura (siembra de plátano y pancoger) y la minería artesanal (barequeo), y por el contrario impone un único modo de sustento: la minería mecanizada[319].

En este sentido es preciso señalar que como se afirmó en el fundamento 6.3, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha reconocido que los pueblos indígenas, tribales y afrocolombianos tienen un concepto del territorio y de la naturaleza que resulta ajeno a los cánones jurídicos de la cultura occidental[320]. Para estas comunidades, como se ha visto, el territorio -y sus recursos- está íntimamente ligado a su existencia y supervivencia desde el punto de vista religioso, político, social, económico e incluso hasta lúdico; por lo que no constituye un objeto de dominio sino un elemento esencial de los ecosistemas y de la biodiversidad con los que interactúan cotidianamente (v.gr. ríos y bosques). Es por ello que para las comunidades étnicas el territorio no recae sobre un solo individuo -como se entiende bajo la concepción clásica del derecho privado- sino

---

[318] Ver Acta Final de Inspección Judicial, folio 2095 y ss.
[319] Ibídem, folios 2096-2131.
[320] Corte Constitucional, sentencias T-652 de 1998, SU-383 de 2003, T-955 de 2003, T-547 de 2010, C-595 de 2010, T-693 de 2011, T-384A de 2014 y C-449 de 2015, entre otras.

sobre todo el grupo humano que lo habita, de modo que adquiere un carácter eminentemente colectivo.

9.36. Otra de las consecuencias del desarrollo intensivo de actividades mineras ilegales, es el asentamiento de un único modelo económico -que excluye a los demás- para el departamento del Chocó dirigido por grupos armados al margen de la ley, extranjeros y narcotraficantes como ha sido señalado por los informes que la Defensoría del Pueblo y que la Procuraduría General de la Nación han aportado al expediente de la referencia. Este "modelo de desarrollo de la minería ilegal" traído -principalmente- por extranjeros y actores armados se ha agravado en los últimos 20 años y atenta directamente contra las comunidades étnicas, ya que se ejecuta en sus territorios colectivos y está erosionando sus costumbres, usos y tradiciones ancestrales lo que implica una afectación a su derecho a la supervivencia física, cultural y espiritual. El impacto de la minería ilegal es tan fuerte que, como han señalado los accionantes, ha llegado a separar familias, a incrementar la violencia y a estimular la pérdida de las creencias y tradiciones ancestrales de las comunidades negras que habitan la cuenca del río Atrato en Chocó[321].

Lo anterior supone un inminente riesgo no solo para la existencia física, la perpetuación y reproducción de las tradiciones y la cultura ancestral, sino del hábitat y los recursos naturales del lugar en donde se construye, afianza y desarrolla la identidad de las comunidades accionantes como grupos étnicos[322]. En este punto, la Sala considera necesario advertir que esta amenaza no solo proviene de la llamada minería ilegal, sino también de la minería con título o legal, que cuando no se realiza cumpliendo con los requisitos legales exigidos o con adecuado control del Estado, produce afectaciones al territorio, al medio ambiente y a las comunidades étnicas que habitan las zonas en donde se

---

[321] Ibídem, folios 2100-2106.

[322] A propósito de las graves afectaciones que produce la minería ilegal, en un sentido más amplio, el Departamento de Antropología de la Universidad de Los Andes, precisó en su intervención ante la Corte lo que significa el territorio y la especial relación que tienen las comunidades étnicas con los recursos naturales y la formación de la cultura: *"**Para las comunidades étnicas el territorio no es lo mismo que la tierra.** **Esa distinción, entre "tierra" y "territorio", que en Colombia es un principio heredado del movimiento indígena, ha sido retomada por el movimiento campesino en los últimos años.** Si la tierra es una cosa que se posee y se puede comprar y vender, el territorio es inalienable. Pero no porque tenga una condición jurídica particular, sino porque se trata menos de una cosa y mas de una relación. El territorio es el espacio de la vida cotidiana, y por eso en él se concentran el sentido del presente, la memoria del pasado y la intuición del futuro. Es continuo y discontinuo a la vez, y es siempre colectivo. Además, por tratarse de un decantado de relaciones sociales, trasciende a las relaciones con los congéneres, e incluye las relaciones con el entorno, con otros seres vivos, con seres del pasado y del futuro, y también con los seres espirituales.*
En muchas regiones la vida cotidiana se despliega en espacios diversos que no solo son terrestres. La cotidianidad de los pueblos ribereños, de mineros artesanales y de pescadores tanto de los ríos como en el mar, se construye en el agua. Las prácticas productivas ligadas a la pesca se arraigan en diversas maneras de intercambio y de saberes locales sobre los distintos acuíferos (ríos, ciénagas, caños, esteros y litoral), así como sobre las formas de vida que allí se reproducen. En el río Magdalena, por ejemplo, los pueblos anfibios, que describió Orlando Fals Borda (1986) conservan formas de relación con la naturaleza donde el río, las ciénagas o el mar son sujetos con quienes se convive e intercambia; un caso similar muestran investigadores como Anne-Marie Losonczy para los pobladores del río Atrato y sus afluentes en el Chocó (2006). ***Hablamos así de poblaciones que han establecido históricamente relaciones sociales en el espacio que suponen una continuidad entre el mundo social y el natural, y de formas de territorialidad con la tierra y el agua que han sido considerados comunes.*** *La noción de acuatorios empleada por varias organizaciones del agua, resulta particularmente sugerente.*" (Subrayado y negrilla fuera texto original)

desarrolla la explotación minera.

9.37. Respecto de lo anterior, aunque no es parte del objeto de la tutela estudiada, para la Sala es importante reiterar que respecto de la actividad minera legal que las comunidades étnicas han comentado se realiza en la región objeto de estudio, el derecho a la consulta previa es un derecho fundamental que no puede ser desconocido. En efecto, desde sus primeras sentencias la Corte le ha dado el tratamiento de derecho fundamental a la consulta previa, del cual son titulares todos los grupos étnicos del país. En la jurisprudencia relacionada, la Corte, salvo por razones de inmediatez o ante la circunstancia de encontrar elementos de juicio que permitan dilucidar que la consulta previa sí se efectuó, ha ordenado mayoritariamente ante la gravedad de los problemas estudiados la suspensión de los proyectos u obras que tienen la potencialidad de afectar o que han afectado territorios de comunidades étnicas hasta que no se garantice el derecho a la consulta previa. Del mismo modo, recientemente se ha ordenado la búsqueda del consentimiento libre, previo e informado. Además, se han adoptado otras medidas como la indemnización, reparación o compensación de las comunidades afectadas cuando el daño ha sido ocasionado o cuando se advierte la potencialidad del mismo.

La Corte considera importante reiterar la trascendencia por el respeto del derecho a la consulta previa en el presente caso puesto que en la actualidad, el panorama minero en Chocó es el siguiente: de acuerdo con cifras del Ministerio de Minas y Energía y la ANM, en el departamento de Chocó existen 242 títulos mineros vigentes, de los cuales los municipios de Quibdó y Riosucio tienen el mayor porcentaje (20% y 10.7% respectivamente); seguidos de los municipios de El Carmen (11.5%), Bagadó y Condoto (10%), y Tadó (6%). Por otra parte, según el Censo Minero realizado por el Ministerio de Minas y Energía entre 2010 y 2011 se censaron en el departamento del Chocó 527 unidades de producción minera, de las cuales el 99.2% no contaban con título minero inscrito en el registro nacional minero, lo cual implica que trabajan en la ilegalidad. Sin embargo, al no existir datos actualizados ni precisos, esta información puede ser simplemente una aproximación que no permite constatar qué clase de minería se realiza, si es legal o ilegal, y dónde se está ejecutando, no solo en el departamento de Chocó sino a nivel nacional.

9.38. En este orden de ideas, la Corte considera que es responsabilidad del Gobierno nacional y de las autoridades mineras y ambientales realizar procesos integrales de erradicación de la minería ilegal, y en los casos donde se desarrollan proyectos de minería legal, realizar consulta previa a comunidades étnicas cuando estas actividades se realicen en sus territorios colectivos o cuando estas afecten directamente sus territorios y sus formas tradicionales de vida. Para la Sala es claro, de acuerdo a lo analizado en las pruebas obrantes en el expediente y en la inspección judicial[323], que se ha presentado una vulneración de los derechos al territorio y a la cultura (entendida como todas las

[323] Ver Acta Final de Inspección Judicial, folios 2095-2131. Adicionalmente, ver Informe de acompañamiento a la inspección judicial por parte de la Defensoría del Pueblo, folio 2476 y ss.

manifestaciones que definen su forma de vida) de las comunidades étnicas de la cuenca del río Atrato como consecuencia de la ejecución de actividades de explotación minera ilegal. Asimismo, preocupa a la Sala la denuncia de varias organizaciones y expertos, como ya se reseñó en el capítulo 7, fundamentos 7.20 y 7.21 de esta providencia, ante la realización de actividades mineras legales e ilegales en zonas protegidas y en parques nacionales, prácticas que están prohibidas y que en caso de darse, deben ser suspendidas de inmediato.

Respecto de lo anterior, este Tribunal encuentra que las entidades demandadas han vulnerado los derechos fundamentales al territorio y a la cultura de las comunidades étnicas de la cuenca del río Atrato (Chocó), por su conducta omisiva al permitir que se desarrollen en sus territorios colectivos actividades de minería ilegal que terminan amenazando y transformando por completo sus formas tradicionales de vida. En consecuencia, se ordenarán una serie de medidas que permitan hacer frente a esta grave vulneración de los derechos fundamentales a la cultura y al territorio, que se indicarán en el acápite relativo a las órdenes.

9.39. En conclusión, después de haber *(i)* reseñado y constatado cada una de las afectaciones a los derechos fundamentales invocados por las comunidades demandantes en la presente acción de tutela, *(ii)* de haber valorado las pruebas allegadas al expediente (informes, contestaciones, conceptos, intervenciones) y de la inspección judicial practicada por el despacho del Magistrado Sustanciador, la Sala concluye que en el caso sometido a su estudio, se presenta una grave vulneración de los derechos a la *vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio* de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato, sus afluentes y territorios aledaños en el marco de lo que se ha denominado "*el Chocó biogeográfico*", imputable a las entidades estatales demandadas (tanto del orden local como del nacional) por omisión en el cumplimiento de sus deberes legales y constitucionales, al no tomar medidas efectivas, concretas y articuladas para enfrentar y dar solución a la realización de actividades intensivas de minería ilegal en la zona de los hechos.

Así las cosas, debe reiterar la Corte que la grave situación analizada en esta providencia también tiene su origen en una falta de presencia estatal en el departamento del Chocó que se traduzca en el diseño, construcción e implementación de instituciones fuertes y políticas públicas integrales que permitan la construcción de un ESD en la región, donde se garanticen unas condiciones mínimas (o puntos de partida esenciales), que permitan el desarrollo de una vida digna, plena en el ejercicio de derechos y en condiciones de bienestar para todos los chocoanos.

9.40. Finalmente, considera la Sala que las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato tienen derecho a que las entidades estatales demandadas y el Estado colombiano les garanticen sus derechos fundamentales. Y a que lo hagan con planes y programas destinados al mejoramiento de su calidad de vida

y a la protección integral de sus derechos fundamentales, tal y como se reseñó en capítulo 4, fundamentos 4.5 a 4.21. Las comunidades étnicas del Chocó, como sujetos especiales protegidos por la Constitución y nuestra fórmula de ESD, tienen derecho a vivir en condiciones plenas de *justicia social, dignidad humana y bienestar general* como en cualquier otra sociedad que aspira al logro del bienestar y también a la consecución de la felicidad. En este sentido, la finalidad última del juez constitucional, en cualquier instancia, es la realización de la justicia material; **en consecuencia esta Corte concederá la acción de tutela y los derechos invocados por las comunidades étnicas accionantes a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio, para lo cual dará una serie de órdenes concretas que permitan enfrentar la difícil situación que ha generado la explotación minera ilegal en la cuenca del río Atrato.**

9.41. ***Sobre los efectos inter comunis de la presente providencia.*** Un aspecto final a resaltar es que la vulneración de derechos fundamentales en el caso *sub examine* ha recaído sobre una población de gran tamaño. Como ya se ha reseñado en esta providencia entre las comunidades accionantes se encuentra el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca) que está integrado por 3.200 familias, el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia) integrado por 120 comunidades y el Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó (Fisch) por 47 organizaciones.

De esta manera, la Sala debe anotar que las poblaciones reseñadas son sólo algunos de los colectivos accionantes, cuyo número puede aumentar si se tiene en cuenta que las comunidades potencialmente afectadas son todas aquellas que habitan la cuenca del río Atrato y sus afluentes, lo que involucra a buena parte de la población del departamento del Chocó, y por tanto, esta providencia tendrá -de manera excepcional- efectos *inter comunis*, con el objeto de amparar los derechos de comunidades étnicas que aún cuando no hayan promovido esta acción constitucional se encuentren igualmente afectadas por los hechos denunciados, con el fin de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Por las razones expuestas, la Corte amparará los derechos fundamentales de los consejos comunitarios accionantes con efectos *inter comunis* para toda persona o comunidad que habite la cuenca del río Atrato, sus afluentes y territorios aledaños, en la medida en que la población afectada por los hechos denunciados en esta acción podría ser muy superior a la representada por los demandantes.

d.- Algunas consideraciones en materia de política pública minero-energética.

9.42. Visto lo anterior, la Sala debe señalar que las entidades accionadas (tanto del orden local como del nacional), si bien han desplegado algunos esfuerzos en materia presupuestal y administrativa para conjurar las causas y consecuencias

que tiene la actividad minera ilegal en las poblaciones y el medio ambiente, estos han resultado insuficientes por diversas razones, como ya ha sido explicado con suficiencia en esta providencia.

9.43. La Corte ha detectado que las recomendaciones hechas por los diferentes organismos de control como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República sobre la grave situación de la minería ilegal en Chocó no han podido ser cumplidas debido a la alta complejidad que las mismas revisten y que, en muchos casos, sobrepasan la capacidad institucional, presupuestal y de articulación de las entidades a cargo, desde el nivel local hasta el nacional, como se vio en el fundamento 9.18 de la presente providencia.

9.44. Esta Corporación no desconoce que la actividad minera ilegal es sumamente compleja en la medida en que conjuga varios factores a un mismo tiempo: pobreza, falta de oportunidades, desigualdad, prostitución, ilegalidad, violencia, actores armados, posconflicto, por nombrar solo algunos. Sin embargo, entiende que el asunto bajo estudio tiene su origen en una serie de problemas estructurales en el departamento de Chocó (que escapan, por su dimensión, al objeto de la presente acción de tutela), a los que se suman, ya en el caso concreto, algunos aspectos relativos a la política minero-energética colombiana que deberían evaluarse sobre todo en lo que tiene que ver con su diseño e implementación. Sobre este particular, la Sala presentará algunas consideraciones a continuación.

9.45. En primer lugar, para la Sala es importante señalar que, ante una política nacional minera que está dirigida a estimular en el presente y en los años por venir un mayor consumo de los recursos naturales, es indispensable que el Estado colombiano, en igual medida, **construya una gobernanza sostenible y fortalezca sus instituciones** -en especial en los niveles municipal y departamental- de manera que estas puedan responder de forma efectiva y responsable a los grandes desafíos que esta industria representa, sobre todo en relación con sus costos y beneficios, y también, con el creciente fenómeno de la minería ilegal. En efecto, si el Estado descuida su responsabilidad de otorgarle el mayor amparo posible a nuestros recursos naturales, acaba trasladándola sobre la ciudadanía y las comunidades locales, que, en consecuencia, tendrían -en caso de darse tal situación- que enfrentarse contra la misma administración, los empresarios, las multinacionales y los trabajadores mineros.

Por supuesto, la Corte no pretende desconocer los esfuerzos del Gobierno ni las disposiciones legales que propenden por la protección y preservación del medio ambiente sano e incluso por un desarrollo sostenible de la minería, pero ha constatado que éstas en la realidad (en las regiones, en los hechos) han perdido su efecto vinculante y se han convertido en lo que la doctrina ha calificado como *"la eficacia simbólica del derecho"*[324]. En este orden de ideas, en opinión de la

[324] García Villegas, Mauricio. "*Sociología política del campo jurídico en América Latina*", IEPRI, DEBATE, Universidad Nacional de Colombia. Segunda edición, 2014.

Sala, para enfrentar este fenómeno, por ejemplo, **resultaría preciso que el Gobierno nacional construya una política pública minero-energética que tenga en cuenta las realidades ambientales y sociales de la nación**, que pasan por el cambio climático, la crisis de la biodiversidad y el aumento de la devastación ambiental como consecuencia del desarrollo de industrias extractivas.

Adicionalmente, la Sala considera que sería conveniente que las entidades competentes -como la Presidencia de la República, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación e incluso con el apoyo del Ministerio de Justicia-, elaboren un **plan de fortalecimiento institucional** con el objeto de dotar a las entidades regionales de herramientas suficientes -en términos de capacidad institucional, recursos financieros y planta de personal- para poder enfrentar de forma efectiva toda actividad minera ilegal[325] con especial énfasis en *(i)* las autoridades ambientales de la región -Codechocó y Corpourabá-; *(ii)* las administraciones municipales de Chocó así como al departamento; y *(iii)* los despachos judiciales y dependencias de la Fiscalía General de la Nación y las entidades que hacen parte del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personerías) y organismos de control (Contraloría General de la República) que desarrollan actividades en la región.

Finalmente, otro aspecto a tener en cuenta es la insuficiente cultura ambiental por falta de visión global y a largo plazo favorece el aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales, que deriva en conflictos por el dominio de lo rentable[326]. Existe, entonces, una corresponsabilidad en su protección y conservación, radicada en la ciudadanía, la empresa y el Estado. En este sentido, Colombia debe transitar hacia la conciencia y sensibilización ambiental, comenzando desde las comunidades quienes también tienen la responsabilidad de preservar y cuidar el medio ambiente. Para ello es indefectible fortalecer una pedagogía constitucional que favorezca los valores de la diversidad biológica y la heterogeneidad cultural, con el objetivo de movilizar hacia una nueva racionalidad humana fundamentada en la protección y respeto de la naturaleza como expresión de evolución y civilización[327].

De esta forma, es importante que se fortalezca el ámbito de aplicación y el alcance de los proyectos ambientales escolares o "PRAE"[328] que hacen parte de

---

[325] Este plan deberá contemplar el traslado de los recursos financieros, administrativos y humanos necesarios que estas autoridades requieran para desempeñar de forma eficiente sus labores en general y las encomendadas en esta providencia.

[326] Jaquenod De Zsogon, Silvia. "Antropología ambiental. Conflictos por recursos naturculturales y vulnerabilidad de poblaciones", Dykinson, España, 2014.

[327] Leff, Enrique. "*Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*", Siglo XXI Editores, 2007.

[328] De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 1549 de 2012, los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) tendrán el siguiente objeto: "*Estos proyectos, de acuerdo a como están concebidos en la política, incorporarán, a las dinámicas curriculares de los establecimientos educativos, de manera transversal, problemas ambientales relacionados con los diagnósticos de sus contextos particulares, tales como, cambio climático, biodiversidad, agua, manejo de suelo, gestión del riesgo y gestión integral de residuos sólidos, entre " otros, para lo cual, desarrollarán proyectos concretos, que permitan a los niños, niñas y adolescentes, el desarrollo de*

la "política nacional de educación ambiental" complementada por la Ley 1549 de 2012 para que los PRAE con énfasis en las regiones sean una realidad, especialmente, en zonas rurales y de gran biodiversidad como lo son las regiones Amazónica y Pacífica, por ejemplo.

9.46. En segundo lugar, debe señalarse que el actual Código Minero -Ley 681 de 2001-, como lo ha encontrado este Tribunal en recientes sentencias (como la T-766 de 2015, la C-035 de 2016 y la C-273 de 2016) presenta una serie de problemas de ejecución de cara al ordenamiento constitucional vigente. Dichos problemas para regular la actividad minera en el país ya han sido evidenciados por la Corporación en las providencias antes mencionadas, en las que respectivamente, se suspendieron las áreas estratégicas mineras, se prohibió la realización de minería en los páramos y se declaró inconstitucional la prohibición a los entes territoriales de oponerse a la realización de actividades mineras en sus jurisdicciones.

En este sentido, llama la atención de la Corte que frente a este panorama pueda presentarse un déficit de protección en materia minera y ambiental respecto de la falta de actualización del Código Minero. A este respecto debe recordarse que tras la decisión de declarar inconstitucional la Ley 1382 de 2010 (o reforma al Código Minero de 2001) mediante la sentencia C-366 de 2011, el Estado colombiano no ha cumplido hasta el momento con la obligación de expedir una nueva regulación minera que siga los lineamientos que es su momento se le indicaron por la Corte Constitucional. Este hecho cobra aún mayor importancia cuando en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 el Estado colombiano se impone como obligación "*atender de manera prioritaria la expedición de la regulación legal necesaria con el fin de organizar la actividad minera existente (…) desde una visión territorial y ambientalmente responsable*"[329].

A este mismo respecto, aunque el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 señala que "*la autoridad minera continuará su proceso de fortalecimiento y consolidación a través de la puesta en marcha del catastro y registro minero, la agilidad en los tiempos de respuesta, la fiscalización y la presencia regional*"[330] de acuerdo a las pruebas estudiadas y los documentos enviados por el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería en el trámite de revisión, estos propósitos no se han llevado a la práctica, en la medida en que no se ha constituido un sistema general de información y catastro minero completo y actualizado.

Ahora bien, en lo referente a la política pública estatal para hacer frente a la minería ilegal, el gobierno ha dispuesto que se: "***deberá consolidar un grupo interinstitucional especializado en prevenir y controlar la extracción ilícita de minerales y se expedirá la reglamentación necesaria para establecer sanciones***

---

competencias básicas y ciudadanas, para la toma de decisiones éticas y responsables, frente al manejo sostenible del ambiente".

[329] Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Pág. 238 y ss.

[330] Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Pág. 239 y 241.

***administrativas y económicas de estas conductas, la judicialización de los responsables, y la disposición de los bienes utilizados y productos de esta actividad*"**[331].

Como se ha podido evidenciar en el análisis del caso concreto, a pesar de las medidas que ha tomado el Estado colombiano para enfrentar esta situación (a nivel del Plan Nacional de Desarrollo y de una serie de disposiciones legales y reglamentarias), ha faltado una gran capacidad de concreción, articulación y ejecución para que las medidas diseñadas sean efectivas y permitan dar solución al fenómeno de la minería ilegal.

En la actualidad, tanto la jurisprudencia reciente en materia minera, como la valoración de las pruebas allegadas al expediente y la visita realizada por la Corte al departamento de Chocó[332] permiten concluir que resulta necesario evaluar el modelo minero-energético en vigencia con el objeto de lograr un mayor control de la actividad minera ilegal, que a su vez, tiene importantes repercusiones en la minería que se realiza de forma legal.

9.47. En tercer lugar, existe una preocupante falta de información sobre la realidad minera regional en el Chocó que se traduce en la inexistencia de censos, documentos o investigaciones actualizadas y de referencia que permitan identificar los principales lugares donde se desarrolla esta actividad y qué clase de impacto tiene; al respecto, la Corte considera que las autoridades mineras deben realizar lo antes posible un censo minero regional que permita saber a ciencia cierta en dónde se realizan procesos de minería legal e ilegal, para que así se puedan tomar decisiones de política pública coherentes y que tengan vocación de ser cumplidas. Este censo deberá ser diseñado con carácter diferenciado para que así se pueda saber qué clase de minería se está realizando, si es tradicional, pequeña, mediana o grande, lo cual es de vital importancia para poder desarrollar procesos de formalización. En este sentido, la Sala exhorta a las autoridades competentes con el objeto de que realicen un censo minero regional en el departamento de Chocó.

9.48. En cuarto lugar, sin información precisa y confiable el Estado no puede diseñar y mucho menos ejecutar una política pública de largo plazo sobre minería en general o para combatir de forma eficiente, por ejemplo, el preocupante fenómeno de la minería ilegal. Respecto de este último, la Sala valora las acciones y los operativos (que han incluido con algunas detenciones,

---

[331] Ibídem. Del mismo modo, se ha establecido que "*se desarrollará una estrategia para desincentivar la explotación ilícita de minerales en toda su cadena. Para ello: 1) se buscará redoblar y ampliar los esfuerzos para controlar los insumos necesarios para esta actividad (principalmente el mercurio), implementando la legislación reciente sobre el particular para alcanzar este objetivo; 2) se trabajará en la cooperación internacional para luchar contra este fenómeno en zonas de frontera; 3) se exigirá a los ejecutores de obras de infraestructura la verificación de la procedencia lícita de los materiales de construcción utilizados en las mismas; 4) se desarrollará una herramienta con la que se le pueda hacer trazabilidad al mineral desde que se produce hasta que se comercializa; y, 5) se fortalecerá la capacidad de la autoridad minera para resolver las solicitudes de legalización de minería de hecho y las solicitudes de formalización de minería tradicional, para que en un término de 2 años se dé trámite a las solicitudes que actualmente están en curso*".

[332] Ver Acta Final de Inspección Judicial, folios 2095-2131. Adicionalmente, ver Informe de acompañamiento a la inspección judicial por parte de la Defensoría del Pueblo, folio 2476 y ss.

incautaciones y capturas) realizados por las entidades competentes como el Ministerio de Defensa o la Fiscalía General de la Nación[333] para combatir la minería ilegal, sin embargo, estima que es necesario que estas acciones se desarrollen con mayor frecuencia, planeación y coordinación; pero sobre todo con vocación de permanencia en el tiempo, es decir, con una periodicidad, seguimiento e indicadores que permitan establecer de forma precisa el impacto de sus resultados y la erradicación de tal actividad ilegal.

La implementación de una estrategia unificada con base en información actual y precisa permitiría fortalecer la explotación minera legal y un enfrentamiento integral de la minería ilegal como actividad que vulnera no sólo los derechos de las comunidades y del medio ambiente sino que es clave para la construcción de la paz y del posconflicto en regiones del país que han sido históricamente afectadas por la violencia como el Chocó.

9.49. En quinto lugar, no deja de llamar la atención de la Corte la falta de una regulación pública del comercio del oro. Como se desprende del análisis probatorio, este mineral es la nueva estrategia de financiación del conflicto armado y del narcotráfico. Al no estar regulado dicho comercio, ni su relación con el lavado de activos, como lo evidenciaron en sus respuestas el Ministerio de Hacienda y la Unidad de Información y Análisis Financiero[334], esta actividad continúa en la impunidad siendo sumamente rentable para los actores del conflicto, el narcotráfico y el crimen organizado, pero además con una consecuencia aún más preocupante: estimulando la minería de oro ilegal. Hoy no es posible determinar qué oro proviene de qué fuente, si es legal o no, que actividades está financiando y tampoco es posible perseguir a quienes están detrás de esta empresa ilegal. En este sentido, la Corte exhortará al Ministerio de Hacienda y la Unidad de Información y Análisis Financiero que establezcan una regulación nacional para el comercio de oro, que permita a las entidades correspondientes investigar, identificar y seguir el camino del comercio de este mineral hasta llegar a sus generadores en conexión con la explotación minera relacionada.

9.50. Por último, ante la grave vulneración de derechos fundamentales que la minería ilegal y otras problemáticas estructurales están causando en el departamento del Chocó, la Corte se permite recordarle al Estado colombiano, en su conjunto, en el nivel nacional en cabeza del Gobierno y en el nivel regional en cabeza de las autoridades departamentales y municipales, **que conforme a la Constitución Política tiene una serie de obligaciones constitucionales irrenunciables con el único objeto de garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales del pueblo colombiano**. Que de acuerdo al Preámbulo, consisten en "*asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político,*

[333] Cuaderno de pruebas Núm. 1, folios 389-400 y Cuaderno de pruebas Núm. 3, folios 1014-1263. Cuaderno de pruebas Núm. 6, folios 2603 y ss.
[334] Cuaderno de pruebas Núm. 6, folio 2499 y ss.

económico y social justo". Objetivos que van a ser desarrollados y reiterados en los artículos **1º** (Estado social de derecho), **2º** (Fines del Estado), **5º** (Supremacía de los derechos de la persona), **7º** (Protección de la diversidad étnica y cultural), **8º** (Protección de la riqueza cultural y natural de la Nación) **11** (Inviolabilidad del derecho a la vida), **12** (Integridad personal), **13** (Derecho a la igualdad), **16** (Derecho al libre desarrollo de la personalidad), **22** (Derecho a la paz), **44** (Derecho de los niños), **48** (Derecho a la seguridad social), **49** (Derecho a la salud y al saneamiento básico), **63** (Protección del patrimonio público), **64** (Garantía de acceso progresivo a la propiedad de la tierra), **65** (Derecho a la seguridad alimentaria), **67** (Derecho a la educación), **70** (Derecho a la cultura), **72** (Protección del patrimonio cultural), **79** (Derecho al medio ambiente sano), **80** (Protección de los recursos naturales), **188** y **189** (Funciones y obligaciones del Presidente de la República), **288** (Ordenamiento territorial), **298** (Régimen departamental), **311** (Régimen municipal), **339** (Planes Nacionales de Desarrollo), **356** y **357** (Sistema general de participación), **365** (Servicios públicos eficientes) y **366** (Garantía de bienestar general).

De igual importancia resulta reiterar que el Estado y sus autoridades disponen, por creación constitucional, de una serie de herramientas para atender y enfrentar toda clase de emergencias económicas, sociales y ecológicas que de manera masiva y sistemática amenacen los derechos fundamentales de sus ciudadanos. El artículo 215[335] de la Constitución señala que el Gobierno tiene la facultad de utilizar la figura de los **estados de emergencia**, "*cuando sobrevengan hechos*

---

[335] "***Artículo 215.*** *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*
Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.
Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.
El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.
El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.
El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.
El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.
El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.
PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento."

distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública". De esta manera, para la Corte es claro que el Estado colombiano, en los niveles -nacional, regional y local- cuenta con una serie de herramientas legales para enfrentar la grave crisis humanitaria, social y ambiental que se presenta en el departamento de Chocó.

9.51. En sentido complementario y en relación con los graves problemas estructurales denunciados por las comunidades étnicas chocoanas (que superan ampliamente el alcance de la presente acción constitucional) en materia de desplazamiento forzado, vulneraciones de derechos humanos y DESC, carencias en materia de educación, coberturas en acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, y otra clase de necesidades básicas insatisfechas, la Sala exhortará al Gobierno nacional para que dé efectivo cumplimiento a las recomendaciones contenidas en la **resolución 64 de 2014** (emanada de la Defensoría del Pueblo) y proceda a conformar en el menor tiempo posible, la "Comisión Interinstitucional para el Chocó" que es la instancia diseñada por la resolución en comento, cuyo propósito es lograr una verificación y seguimiento a la ejecución de las medidas y acciones propuestas sugeridas por el ya referido documento.

10.- Órdenes.

10.1. Esta Corporación ha emitido varios tipos de órdenes, dependiendo de la magnitud del problema que genera la vulneración de los derechos objeto de tutela. Ha proferido *órdenes de ejecución simple*, generalmente referidas a órdenes de abstención o de acción que pueden ser efectuadas por una autoridad sin el concurso de otras. También ha dictado *órdenes complejas y mandatos estructurales*, que exigen procesos de articulación y ejecución compleja, involucran a varias autoridades y requieren acciones coordinadas.

En el presente caso, en razón a su complejidad y a los enormes desafíos que representa en términos de cumplimiento, la Sala Sexta de Revisión dará tanto órdenes de ejecución simple como órdenes complejas dirigidas a garantizar los derechos fundamentales de las comunidades étnicas de la cuenca del río Atrato, independientemente de que hayan o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos, por esta razón, el efecto de la sentencia será *inter comunis*[336].

La finalidad de estas órdenes es que las entidades encargadas de atender los múltiples problemas descritos establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, las medidas, las acciones y los correctivos que sean necesarios para superar la grave crisis que en materia de minería ilegal afecta a las poblaciones involucradas en el departamento del Chocó.

Estas órdenes están dirigidas -en términos generales- a que se adopten decisiones

[336] De acuerdo a la jurisprudencia constitucional los efectos *inter comunis* se adoptan para proteger derechos de todos los afectados por la misma situación de hecho o de derecho en condiciones de igualdad

efectivas y concretas que permitan superar de forma progresiva y permanente tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional, con fundamento en el principio constitucional de colaboración armónica entre poderes públicos para asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales y la plena vigencia de la Constitución Política en el departamento del Chocó.

10.2. A continuación, se reseñan las órdenes a proferir en la presente sentencia:

1.- Se reconocerá al río Atrato, su cuenca y afluentes **como una entidad sujeto de derechos** a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32.

En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger su representante.

Adicionalmente y con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río, los representantes legales del mismo deberán diseñar y conformar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia una **comisión de guardianes del río Atrato**, integrada por los dos guardianes designados y un *equipo asesor* al que deberá invitarse al Instituto Humboldt y WWF Colombia, quienes han desarrollado el proyecto de protección del río Bita en Vichada[337] y por tanto, cuentan con la experiencia necesaria para orientar las acciones a tomar. Dicho equipo asesor podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades (regionales y nacionales), centros de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Atrato y su cuenca.

Sin perjuicio de lo anterior, el **panel de expertos** que se encargará de verificar el cumplimiento de las órdenes de la presente providencia (numeral 8) también podrá supervisar, acompañar y asesorar las labores de los guardianes del río Atrato.

---

[337] http://www.humboldt.org.co/es/investigacion/proyectos/ejecutados/item/872-rio-bita-rio-protegido

2.- Se ordenará al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Defensa, a Codechocó y Corpourabá, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia, y a los municipios demandados[338] -con el apoyo técnico del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, WWF Colombia y las demás organizaciones nacionales e internacionales que determine la Procuraduría General de la Nación- y en conjunto con las comunidades étnicas accionantes, que dentro del año siguiente a la notificación de la sentencia, se diseñe y ponga en marcha un **plan para descontaminar las fuentes hídricas del Chocó**, **comenzando por la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región**. Este plan incluirá medidas como: (i) el restablecimiento del cauce del río Atrato, (ii) la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal.

Adicionalmente, este plan incluirá una serie de indicadores claros que permitan medir su eficacia y deberá diseñarse y ejecutarse de manera concertada con los pobladores de la zona, así como garantizar la participación de las comunidades étnicas que allí se asientan en el marco del Convenio 169 de la OIT.

3.- En igual medida, se ordenará al Ministerio de Defensa, a la Policía Nacional - Unidad contra la Minería Ilegal, al Ejército Nacional de Colombia, a la Fiscalía General de la Nación, a las gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios demandados[339], en conjunto con las comunidades étnicas accionantes y con el acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, que diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un **plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento de Chocó**. En este sentido, la Corte reitera que es obligación del Estado colombiano judicializar y erradicar definitivamente toda actividad minera ilegal que se realice en el país.

Las acciones antes referidas deberán incluir la incautación y neutralización de las dragas -y en general de la maquinaria utilizada en estas labores-, la restricción y prohibición del tránsito de insumos como combustible y sustancias químicas asociadas (mercurio, cianuro) y la judicialización de las personas y organizaciones responsables. Asimismo, este proceso estará acompañado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que tenga que ver con la situación de extranjeros que realicen actividades de minería ilegal.

---

[338] Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto (Chocó), y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo (Antioquia),

[339] Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto (Chocó), y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo (Antioquia),

Por último, estas medidas deberán incluir indicadores claros y precisos que permitan realizar una evaluación y seguimiento eficaz a las medidas adoptadas.

4.- Como complemento de lo anterior, se ordenará al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Hacienda, al Departamento de Planeación Nacional, al Departamento para la Prosperidad Social, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios accionados[340] que de manera concertada con las comunidades étnicas accionantes, diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia un **plan de acción integral[341] que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación** en el marco del concepto de etnodesarrollo que aseguren mínimos de seguridad alimentaria en la zona, que han dejado de realizarse por la contaminación de las aguas del río Atrato y por el desarrollo intensivo de la actividad minera ilegal.

Este plan también deberá estar dirigido a *restablecer los derechos de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato*, especialmente en lo que tiene que ver con la recuperación de su cultura, participación, territorio, identidad, modo de vida y actividades productivas, incluida la pesca, la caza, la agricultura, la recolección de frutos y la minería artesanal. En este sentido, las medidas que se tomen deberán ir enfocadas a garantizar: *(i)* la soberanía alimentaria de las comunidades y *(ii)* prevenir su desplazamiento involuntario de la zona por actividades mineras ilegales y daños ambientales.

Estas medidas deberán incluir indicadores claros y precisos que permitan realizar una evaluación y seguimiento eficaz a las medidas adoptadas.

5.- Igualmente, se ordenará al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud, a Codechocó y Corpourabá -con el apoyo y la supervisión del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia- que realicen **estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades**, los cuales no pueden tardar más de tres (3) meses en dar inicio ni exceder de nueve (9) meses para su culminación, a partir de la notificación de la presente providencia, en los que se determine el grado de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas, y la posible afectación en la salud humana de las poblaciones, consecuencia de las actividades de minería que usan estas sustancias.

Adicionalmente, estas entidades deberán estructurar una **línea base de indicadores ambientales** con el fin de contar con instrumentos de medida que

---

[340] Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto (Chocó), y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo (Antioquia),

[341] Este plan deberá incluir una estrategia, con planes y programas definidos y con enfoque étnico, de sustitución de los ingresos para los pobladores de la región que dependan de esta actividad de tal manera que no terminen aún más afectados. De igual forma, deberá respetar las actividades ancestrales de minería artesanal que las comunidades étnicas realizan desde hace varios siglos.

permitan afirmar la mejora o desmejora de las condiciones de la cuenca del río Atrato en el futuro.

6.- Se ordenará a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República que conforme a sus competencias legales y constitucionales realicen un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de todas las órdenes pronunciadas en los numerales anteriores, en el corto, mediano y largo plazo a partir de la notificación de la presente sentencia. Dicho proceso será liderado y coordinado por la Procuraduría General de la Nación quien rendirá informes y estará bajo la supervisión general del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (juez de primera instancia en el trámite de tutela) y la Corte Constitucional, quien en todo caso, se reserva la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta providencia.

Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación tendrá que convocar dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia un **panel de expertos**[342] que asesore el proceso de seguimiento y ejecución -de acuerdo con su experiencia en los temas específicos-, siempre con la participación de las comunidades accionantes, con el objeto de establecer cronogramas, metas e indicadores de cumplimiento necesarios para la efectiva implementación de las órdenes aquí proferidas.

En ejercicio de tales funciones la Procuraduría General de la Nación, como coordinador del seguimiento y ejecución de la presente sentencia con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el panel de expertos que para el efecto convoque, estará encargada de: (i) dirigir, coordinar e impulsar todo el cumplimiento y ejecución de las órdenes aquí proferidas; (ii) diseñar e implementar los indicadores generales y específicos que permitan evaluar el cumplimiento de las órdenes proferidas en este caso por parte de las entidades accionadas y del Gobierno nacional; (iii) evaluar y analizar los informes, programas y planes que presenten en el trámite del cumplimiento de estas órdenes las entidades del Estado accionadas; (iv) investigar y documentar las quejas sobre posible incumplimiento de las medidas establecidas en esta providencia; y (v) hacer recomendaciones y observaciones a las entidades accionadas y al Gobierno nacional respecto del cumplimiento de las órdenes aquí proferidas y en general respecto del respeto y garantía de los derechos fundamentales vulnerados a las comunidades étnicas del Chocó.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, en conjunto con la

---

[342] Dicho panel de expertos podrá estar compuesto por diversas entidades, ONG y centros académicos que durante el trámite de revisión manifestaron su interés de participar en el desarrollo de las órdenes que la Corte profiriera. En su orden son: (i) el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, (ii) la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, (iii) el Centro de Estudios "Tierra Digna" y los representantes de las comunidades accionantes, (iv) la Fiscalía General de la Nación; (v) los departamentos de Antropología y Biología de las Universidades de Antioquia, Andes, así como las Universidades de Cartagena y Tecnológica de Quibdó; (vi) el Instituto Humboldt, y (vii) el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia.

Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, deberán entregar reportes **semestrales** de su gestión con indicadores de cumplimiento de las órdenes proferidas, tanto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca como a la Corte Constitucional para lo de su competencia.

7.- Finalmente, se exhorta al Gobierno nacional, en cabeza del Presidente de la República, para que dé efectivo cumplimiento a las recomendaciones contenidas en la **resolución 64 de 2014** y proceda a conformar en un período no superior a un (1) mes a partir de la notificación de esta providencia, la "Comisión Interinstitucional para el Chocó" que es la instancia diseñada por la resolución en comento, cuyo propósito es lograr una verificación y seguimiento a la ejecución de las recomendaciones allí contenidas para atender y dar solución a la grave crisis humanitaria, social y ambiental que enfrenta el departamento de Chocó.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir el presente asunto.

SEGUNDO.- REVOCAR el fallo proferido el veintiuno (21) de abril de 2015 por el Consejo de Estado -Sección Segunda, Subsección A-, que negó el amparo en la acción de tutela instaurada por el Centro de Estudios para la Justicia Social "Tierra Digna" en representación de varias comunidades étnicas contra el Ministerio de Ambiente y otros, que a su vez confirmó la decisión del once (11) de febrero de 2015 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Cuarta, Subsección B-. En su lugar, **CONCEDER** a los actores el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio.

TERCERO.- DECLARAR la existencia de una grave vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato y sus afluentes, imputable a las entidades del Estado colombiano accionadas (Presidencia de la República, Ministerio de Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Agricultura, Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Instituto Nacional de Salud, Departamentos de Chocó y Antioquia, Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo

Sostenible del Chocó -Codechocó-, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá -Corpourabá-, Policía Nacional – Unidad contra la Minería Ilegal, y los municipios de Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto -Chocó-, y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo -Antioquia-), **por su conducta omisiva** al no proveer una respuesta institucional idónea, articulada, coordinada y efectiva para enfrentar los múltiples problemas históricos, socioculturales, ambientales y humanitarios que aquejan a la región y que en los últimos años se han visto agravados por la realización de actividades intensivas de minería ilegal.

CUARTO.- RECONOCER al río Atrato, su cuenca y afluentes **como una entidad sujeto de derechos** a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32.

En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.

Adicionalmente y con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río, los representantes legales del mismo deberán diseñar y conformar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia una **comisión de guardianes del río Atrato**, integrada por los dos guardianes designados y un *equipo asesor* al que deberá invitarse al Instituto Humboldt y WWF Colombia, quienes han desarrollado el proyecto de protección del río Bita en Vichada[343] y por tanto, cuentan con la experiencia necesaria para orientar las acciones a tomar. Dicho equipo asesor podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Atrato y su cuenca.

Sin perjuicio de lo anterior, el **panel de expertos** que se encargará de verificar el cumplimiento de las órdenes de la presente providencia (orden décima) también podrá supervisar, acompañar y asesorar las labores de los guardianes del río Atrato.

---

[343] http://www.humboldt.org.co/es/investigacion/proyectos/ejecutados/item/872-rio-bita-rio-protegido

QUINTO.- ORDENAR al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Defensa, a Codechocó y Corpourabá, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia, y a los municipios demandados[344] -con el apoyo del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, WWF Colombia y las demás organizaciones nacionales e internacionales que determine la Procuraduría General de la Nación- y en conjunto con las comunidades étnicas accionantes, que dentro del año siguiente a la notificación de la sentencia, se diseñe y ponga en marcha un **plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región**. Este plan incluirá medidas como: *(i)* el restablecimiento del cauce del río Atrato, *(ii)* la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y *(iii)* la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal.

Adicionalmente, este plan incluirá una serie de indicadores claros que permitan medir su eficacia y deberá diseñarse y ejecutarse de manera concertada con los pobladores de la zona, así como garantizar la participación de las comunidades étnicas que allí se asientan en el marco del Convenio 169 de la OIT.

SEXTO.- ORDENAR al Ministerio de Defensa, a la Policía Nacional - Unidad contra la Minería Ilegal, al Ejército Nacional de Colombia, a la Fiscalía General de la Nación, a las gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios demandados[345], en conjunto con las comunidades étnicas accionantes y con el acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, que diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un **plan de acción conjunto para neutralizar y erradicar definitivamente las actividades de minería ilegal que se realicen no solo en el río Atrato y sus afluentes, sino también en el departamento de Chocó**. En este sentido, la Corte reitera que es obligación del Estado colombiano judicializar y erradicar definitivamente toda actividad minera ilegal que se realice en el país.

Las acciones antes referidas deberán incluir la incautación y neutralización de las dragas -y en general de la maquinaria utilizada en estas labores-, la restricción y prohibición del tránsito de insumos como combustible y sustancias químicas asociadas (mercurio, cianuro) y la judicialización de las personas y organizaciones responsables. Asimismo, este proceso estará acompañado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que tenga que ver con la situación de extranjeros que realicen actividades de minería ilegal.

Por último, estas medidas deberán incluir indicadores claros y precisos que permitan realizar una evaluación y seguimiento eficaz a las medidas adoptadas.

---

[344] Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto (Chocó), y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo (Antioquia),

[345] Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto (Chocó), y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo (Antioquia),

SÉPTIMO.- ORDENAR al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Hacienda, al Departamento de Planeación Nacional, al Departamento para la Prosperidad Social, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios accionados[346] que de manera concertada con las comunidades étnicas accionantes, diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia un **plan de acción integral[347] que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación** en el marco del concepto de etnodesarrollo que aseguren mínimos de seguridad alimentaria en la zona, que han dejado de realizarse por la contaminación de las aguas del río Atrato y por el desarrollo intensivo de la actividad minera ilegal.

Este plan también deberá estar dirigido a *restablecer los derechos de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato*, especialmente en lo que tiene que ver con la recuperación de su cultura, participación, territorio, identidad, modo de vida y actividades productivas, incluida la pesca, la caza, la agricultura, la recolección de frutos y la minería artesanal. En este sentido, las medidas que se tomen deberán ir enfocadas a garantizar: *(i)* la soberanía alimentaria de las comunidades y *(ii)* prevenir su desplazamiento involuntario de la zona por actividades mineras ilegales y daños ambientales.

Estas medidas deberán incluir indicadores claros y precisos que permitan realizar una evaluación y seguimiento eficaz a las medidas adoptadas.

OCTAVO.- ORDENAR al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud, a Codechocó y a Corpourabá -con el apoyo y la supervisión del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia- que realicen **estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades**, los cuales no puede tardar más de tres (3) meses en dar inicio ni exceder de nueve (9) meses para su culminación, a partir de la notificación de la presente providencia, en los que se determine el grado de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas, y la afectación en la salud humana de las poblaciones, consecuencia de las actividades de minería que usan estas sustancias.

Adicionalmente, estas entidades deberán estructurar una **línea base de indicadores ambientales** con el fin de contar con un instrumento de medida que permita afirmar la mejora o desmejora de las condiciones de la cuenca del río Atrato en el futuro.

---

[346] Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto (Chocó), y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo (Antioquia),

[347] Este plan deberá incluir una estrategia, con planes y programas definidos y con enfoque étnico, de sustitución de los ingresos para los pobladores de la región que dependan de esta actividad de tal manera que no terminen aún más afectados. De igual forma, deberá respetar las actividades ancestrales de minería artesanal que las comunidades étnicas realizan desde hace varios siglos.

NOVENO.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República que conforme a sus competencias legales y constitucionales realicen un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de todas las órdenes pronunciadas en los numerales anteriores, en el corto, mediano y largo plazo, a partir de la notificación de la presente sentencia. Dicho proceso será liderado y coordinado por la Procuraduría General de la Nación quien rendirá informes y estará bajo la supervisión general del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (juez de primera instancia en el trámite de tutela) y la Corte Constitucional, quien en todo caso, se reserva la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta providencia.

Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación tendrá que convocar dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia un **panel de expertos**[348] que asesore el proceso de seguimiento y ejecución -de acuerdo con su experiencia en los temas específicos-, siempre con la participación de las comunidades accionantes, con el objeto de establecer cronogramas, metas e indicadores de cumplimiento necesarios para la efectiva implementación de las órdenes aquí proferidas, conforme a lo estipulado en el fundamento 10.2 numeral 8.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, en conjunto con la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, deberá entregar reportes **semestrales** de su gestión con indicadores de cumplimiento de las órdenes proferidas, tanto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca como a la Corte Constitucional para lo de su competencia.

DÉCIMO.- EXHORTAR al Gobierno nacional, en cabeza del Presidente de la República, para que dé efectivo cumplimiento a las recomendaciones contenidas en la **resolución 64 de 2014** y proceda a conformar en un período no superior a un (1) mes a partir de la notificación de esta providencia, la "Comisión Interinstitucional para el Chocó" que es la instancia diseñada por la resolución en comento, cuyo propósito es lograr una verificación y seguimiento a la ejecución de las recomendaciones allí contenidas para atender y dar solución a la grave crisis humanitaria, social y ambiental que enfrenta el departamento de Chocó.

DÉCIMO PRIMERO.- El Gobierno nacional, a través del Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación deberá **ADOPTAR** las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad y progresividad

---

[348] Dicho panel de expertos podrá estar compuesto por diversas entidades, ONG y centros académicos que durante el trámite de revisión manifestaron su interés de participar en el desarrollo de las órdenes que la Corte profiriera. En su orden son: (i) el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, (ii) la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, (iii) el Centro de Estudios "Tierra Digna" y los representantes de las comunidades accionantes, (iv) la Fiscalía General de la Nación; (v) los departamentos de Antropología y Biología de las Universidades de Antioquia, Andes, así como las Universidades de Cartagena y Tecnológica de Quibdó; (vi) el Instituto Humboldt, y (vii) el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia.

de todas las medidas a implementar para dar cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia. Para tal efecto, deberán preverse anualmente las partidas presupuestales del caso, con arreglo a la alta complejidad y el carácter estructural de las medidas ordenadas.

DÉCIMO SEGUNDO.- OTORGAR efectos *inter comunis* a la presente decisión para aquellas comunidades étnicas del Chocó que se encuentren en igual situación fáctica y jurídica que las accionantes.

DÉCIMO TERCERO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (e.)
Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ANEXO.

PARTE A.

I. DECRETO DE PRUEBAS EN SEDE DE REVISIÓN.

1.- Contestación del Ministerio de Interior (fl. 72 a 79. Cuaderno de pruebas núm. 1).

Dentro del término correspondiente, el Ministerio del Interior dio respuesta a las preguntas enviadas por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional el día 30 de octubre de 2015.

Frente a la protección de la autonomía, identidad cultural, estructuras organizativas y de territorio de las comunidades negras e indígenas asentadas en la cuenca del río Atrato, el Ministerio sostuvo que en cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 y en el auto 005 de 2009, se estructuró un plan de acción para atender la crisis del departamento de Chocó, y se desarrollaron las siguientes acciones:

ACCIONES DESARROLLADAS POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR PARA ATENDER LA CRISIS SOCIAL EN LAS COMUNIDADES ASENTADAS DE LA CUENCA DEL RIO ATRATO		
REGIÓN	**MUNICIPIO**	**ACCIÓN DESARROLLADA**
BAJO ATRATO	Acandí	1. Socialización del Marco Normativo.
		2. Consulta Previa respecto de la Caracterización.
		3. Caracterización y formulación del Plan específico de Prevención, Protección y Atención para el goce efectivo de los Derechos de las Víctimas.
	Unguía	1. Caracterización junto con la Unidad de Víctimas.
	Riosucio	1. Concertación de la ruta de Trabajo para la Consulta Previa y la Caracterización.
		2. Socialización del auto 005 de 2009
	Curvaradó y Jiguamiandó	1. Desarrollo metodológico, Presupuestal y Técnico del levantamiento y sistematización del Censo de las Comunidades.
		2. Realización del Censo y caracterización Socioeconómica en Jiguamiandó.

		3. Para el caso de Curvaradó realización del Censo y caracterización socioeconómica en un 50%.
MEDIO ATRATO	Vigía del Fuerte, Murindó y Bojayá	1. Socialización del auto 005 de 2009.
		2. Concertación de la ruta de trabajo para la Consulta Previa y la caracterización.
ALTO ATRATO		Las actividades desarrolladas estuvieron encaminadas a actualizar la caracterización territorial realizada por la firma "Cifras y Conceptos" en el año 2012, y a la realización de la ruta étnica como mecanismo de protección que acelera el proceso de titulación colectiva ante el INCODER.

Asimismo, la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio informó haber expedido dos resoluciones relevantes relacionada con protección de derechos territoriales de varias comunidades étnicas del Chocó:

(i) Resolución 369 de 2015 "por medio de la cual se acepta solitud de protección mediante la Ruta de Protección a los Derechos Territoriales de los Grupos Étnicos para el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato – COCOMOPOCA en los municipios de Atrato, Lloró, Bagadó, Cértegui, Departamento de Chocó".

(ii) Resolución 321 del 31 de agosto de 2015 "por medio de la cual se acepta solitud de protección mediante la Ruta de Protección a los Derechos Territoriales de los Grupos Étnicos para el Consejo Comunitario Mayor del Medio Atrato "HACIA" en la cuenca media del Rio Atrato, en jurisdicción de los municipios de Quibdó, Bojayá y Atrato en el Departamento de Chocó y Vigía del Fuerte, Murindó y Urrao en el departamento de Antioquia".

En cuanto a las acciones realizadas desde la expedición de la Resolución Defensorial 064 de septiembre de 2014, el Ministerio del Interior se refirió a las iniciativas relacionadas con el tema alimentario con énfasis en la niñez y afirmó que se encuentran cubiertas con la estrategia " de cero a siempre", liderada por la Presidencia de la República y por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quienes priorizan a los niños que se encuentran en un mayor grado de vulnerabilidad y pobreza.

También refirió que ha venido realizando una labor de fortalecimiento de las estructuras organizativas de indígenas y afrodescendientes, con la realización de un congreso en la ciudad de Quibdó que buscaba la creación de un espacio de concertación y representación del Gobierno nacional con el objeto de

exhortar a los alcaldes y gobernadores a conformar Comisiones Consultivas Departamentales y del Distrito de Bogotá.

Por último, la entidad señaló haber participado en la apertura del proceso de pre-consulta e instalación de consulta previa PIR, respecto de los proyectos de minería y explotación forestal, en las comunidades indígenas resguardos "Tahami" del Alto Andágueda, "La Puria" y "Sabaleta" del Carmen de Atrato. Sin embargo, arguyó que no fue posible asignar recursos para ampliar la cobertura del convenio.

2.- Contestación del Departamento Nacional de Planeación (fl. 80 a 103. Cuaderno de pruebas núm. 1).

En respuesta a la solicitud de la Corte Constitucional, el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, mediante escrito presentado el 30 de octubre de 2016, adujo la improcedencia de la acción de tutela por considerar que incumple con el requisito de subsidiariedad, y refirió la falta de legitimación en la causa por pasiva, al carecer de competencia para responder frente a la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados.

De otra parte, enunció que en atención a la inversión pública se han distribuido en los sectores del departamento del Chocó las siguientes medidas por sector:

SECTOR	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Total	% Partc	Total	% Partc	Total	% Partc	Total	% Partc	Total	% Partc	Total	% Partc
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	7.051	2%	3.805	1%	4.175	1%	6.777	1%	5.917	1%	3.254	0%
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	105.767	23%	158.025	27%	155.207	28%	151.450	21%	227.987	26%	228.729	28%
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	49.717	11%	53.118	9%	44.722	8%	104.988	14%	101.523	12%	110.101	13%

Fuente. DNP-DIFP-SPI

En materia del Sistema General de Regalías – SGR, resaltó que desde su implementación se han viabilizado, priorizado y aprobado proyectos en el departamento de Chocó relacionados con salud, protección social, ambiente y desarrollo, minas y energía, agua potable y saneamiento básico, entre otros. Afirmó que durante el periodo comprendido desde el año 2012 hasta 2015, se tuvieron 37 proyectos de inversión aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión del Chocó por un valor $268.000 millones, de los cuales el 66% correspondieron a recursos de SGR.

De igual manera, estableció que el DPN, con el apoyo del Ministerio de Minas y Energía y otras entidades estatales, planteó una serie de medidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo – PND 2014 -2018 que buscan dar soluciones a la problemática de la exploración y explotación ilícita de minerales, a través de la formalización minera y de la lucha contra la extracción ilegal, consolidando al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país.

Al respecto de las acciones emprendidas para dar respuesta a la Resolución Defensorial 064 de 2014, que declaró la emergencia social, humanitaria y ambiental en el Chocó, informó que esa dependencia no conocía dicha declaración y que sus actividades estaban encaminadas a lo establecido por el PND 2014-2018.

Finalmente, solicitó que se desestimaran las pretensiones de la acción de tutela por cuanto sus actuaciones no vulneraban ni amenazaban los derechos fundamentales invocados por la parte actora.

3.- Contestación de la Agencia Nacional de Minería (fl. 104 a 179. Cuaderno de pruebas núm. 1).

El 03 de noviembre de 2015, la Agencia Nacional de Minería - ANM envió a esta Corporación un documento en el que da respuesta a lo preguntado por ella en auto de 14 de octubre del mismo año. Se resume en los siguientes términos.

En cuanto a las medidas de prevención, seguimiento y vigilancia, adujó que su competencia se circunscribe única y exclusivamente a los títulos mineros otorgados bajo los parámetros y presupuestos legales establecidos, y que la erradicación de la minería ilegal esta en cabeza de otras entidades de la Nación. Sin embargo, subrayó su prestación de servicios de apoyo, como el acceso a la herramienta del Catastro Minero Colombiano – CMC y la labor de seguimiento a las quejas radicadas por terceros.

Del marco normativo y regulatorio que contemple y fortalezca el control de la extracción y comercialización ilícita, sugerido por la Resolución 064 de 2014, indicó que fue expedido el Decreto 276 del 2015 que apoya la minería legal y controla adecuadamente el comercio de minerales, con la creación del Registro Único de Comercializadores de minerales (RUCOM).

Frente a los títulos, licencias y concesiones mineras entregadas o en trámite en el departamento del chocó, la Gerencia de Catastro y Registro Minero de la Agencia Nacional de Minería, adjuntó dos reportes gráficos que contienen los títulos mineros, propuestas y solicitudes de legalización vigente en el departamento del Chocó, y un cd que los enlista en 5 cuadros de Excel, así:

- 6 títulos mineros vigentes en cobertura ambiental excluibles.
- 137 títulos mineros vigentes en comunidades negras.
- 119 títulos mineros vigentes en reservas forestales restrictivas de la minería.
- 78 títulos mineros vigentes en resguardos indígenas.
- 29 zonas mineras de comunidades negras

4.- Contestación del Instituto Nacional de Salud (fl. 180 a 207. Cuaderno de pruebas núm. 1).

El 30 de octubre de 2015 el Instituto Nacional de Salud respondió a la Corte las preguntas formuladas por la Sala Sexta de Revisión de Tutelas en un escrito resumido en las próximas líneas.

Las acciones concretas que se han emprendido para dar respuesta efectiva a la Resolución Defensorial 064, respecto de la creación de un sistema de alertas tempranas para realizar el registro y seguimiento de casos de enfermedades asociadas a la contaminación del rio Atrato, están encaminadas a la elaboración de un proyecto desarrollado principalmente en tres municipios del departamento del Chocó (Bagadó, Medio San Juan y Riosucio) por presentar los más altos índices en desnutrición, infecciones respiratorias, enfermedades diarreicas, entre otras. Allí se contempló una estrategia de atención integral en salud y nutrición, con un componente de vigilancia comunitaria dirigida a la población en condiciones de vulnerabilidad.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y protección afirman que han trabajado en la evaluación epidemiológica de los efectos a la salud por la exposición al mercurio en el departamento del Chocó, y que han construido un protocolo unificado que responde a las necesidades planteadas. Como parte de este estudio, se ha planificado la atención toxicológica a personas que contengan niveles de mercurio superior a los límites permisibles, con una ruta de canalización de pacientes que permite una adecuada prestación de los servicios de diagnóstico y terapéuticos requeridos.

En el documento, el Instituto también se refirió a la realización de los análisis de eventos de mortalidad relacionados con causas médicas y no médicas, pero finalizó aclarando que no existen investigaciones en mortalidad relacionadas con la contaminación del rio Atrato, así como tampoco estudios de las consecuencias del mercurio sobre la flora y fauna de la región.

5.- Contestación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (fl. 208 a 223. Cuaderno de pruebas núm. 1).

En cumplimiento de los requerimientos presentados por la Corte Constitucional, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER entregó respuesta el 29 de octubre de 2015, donde se detuvo a explicar los procedimientos establecidos por la legislación para cada proceso de titulación y adjuntó un cd con las resoluciones que corresponden a los 11 títulos colectivos a comunidades negras adjudicados entre las vigencias 1996 – 2015 y a las especificaciones de los 56 resguardos indígenas en el departamento del Chocó .

Igualmente, estableció que por medio del Acuerdo núm, 344 de 2014 reglamentó el programa de financiación y cofinanciación de proyectos productivos de seguridad alimentaria y/o generación de ingresos, que estarán a cargo de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo, o de la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos.

PROYECTOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA - COMUNIDAD AFRO							
No.	**Nombre Proyecto**	**Ubicación**	**Nombre de la(s) comunidad(es) beneficiarias**	**Lineal del proyecto**	**No. de familias beneficiarias**	**Lineas productivas priorizadas**	**Resolucion adjudicación**
1	Fortalecimiento de la actividad produtiva del plátano en el municipio de Bojayá- Choco	Bojayá - Chocó	APLAMEDA Consejo comunitario: -La Loma -Piedra Candela -Playa Cuia -Pogue -Puerto Antioquia -Tugena	Seguridad alimentaria	80	Plátano	04446 20 de Agosto 2015
2	Implementación y dotación de tres (3) viveros agroforestales permanentes comunitarios en el municipio de Istmina	Istmina - Chocó	Consejo Comunitario: COCOMINSA	Seguridad alimentaria	100	Viveros	04444 del 20 de agost. 2015
3	stablecimiento de 120 hectáreas en parcelas agroforestales para la re-activación de la economía campesina en el municipio de Medio San Juan	Medio San Juan - Chocó	Consejo Comunitario: ACADESAN	Seguridad alimentaria	120	Agroforestal	04445 del 20 de Agosto 2015
4	Implementación, producción y comercialización de 257 hectáreas de achiote (bixa orellana), bajo sistemas agroforestales asociado con musáceas como estrategia de generación de ingresos, en el municipio de Tadó, departamento del Chocó	Tadó	Consejo Comunitario: ASOCASAN	Seguridad alimentaria	257	Achiote, Musáceas	04470 del 25 de Agosto 2015
5	Fortalecimiento del desarrollo productivo con enfasis en cultivos de agrícola, galpones de produccion de avícola, y estanques de producción de piscicola técnicamente viables como estrategia de garantizar la soberania alimentaria de 20 familias afro descendientes pertenecientes al Consejo Comunitario de Unión Panamericana - COCOPAUPA	Unión Panamericana	Consejo Comunitario: COCOMAUPA	Seguridad alimentaria	20	Piscicultura, avicultura, yuca y plátano	04528 del 25 de Agosto 2015
6	Siembra y comercialización de Arroz organico en el rio pato la loma y bocas de paimando	Rio Quito - Choco	Consejo comunitario: Villa de Conto	Seguridad alimentaria	70	Arroz organico	05112 del 17 de Sept 2015
7	Dotación de kits de pesca, para 120 familias desplazadas y regresadas voluntariamente afectadas por el conflicto armado, representados en las asociaciones de desplazados asodepar, asodesma y la corporacion manuel moya lara pertenesentientes a los consejos comunitarios de: Curbaradó, Domingodo y Jiguamiandó, municipio Carmen del Carien-chocó, Colombia	Carmen del Daríen	***consejos comunitarios:*** Curbaradó, Domingodo y Jiguamiandó, municipio Carmen del Carien-chocó	Seguridad alimentaria	120	Piscicultura	04683 del 28 de Agosto 2015
8	IMPLEMENTACIÓN, DE UN TRAPICHE PANELERO EN LA COMUNIDAD DE PRIMAVERA EN EL MUNICIPIO DE ISTMINA, DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ	Istmina - Chocó	Consejo comunitario Primavera	Seguridad alimentaria	43	Trapiche panelero	5436 del 30 de septiembre de 2015

6.- Contestación de la Corporación para el desarrollo sostenible del Urabá – CORPOURABÁ (fl. 224 a 230. Cuaderno de pruebas núm. 1).

CORPOURABÁ contestó la solicitud realizada por esta corporación presentando un escrito el 04 de noviembre de 2015, en donde indicó que la

zona que conforma la cuenca del rio Atrato corresponde a la jurisdicción de CODECHOCO, y que solo tres municipios están bajo su competencia (Vigía del Fuerte, Murindó y Turbo).

Manifestó que sus funciones se derivan de la ley 99 de 1993 y que desde entonces ha emprendido proyectos encaminados a la investigación, reforestación, restauración, zonificación y ordenamiento de manglares, protección y recuperación de áreas degradadas y agroforestería en comunidades negras.

Agregó que durante el año 2009, de acuerdo al Plan de Manejo y las condiciones de la población, se ejecutó un programa integral de seguridad alimentaria con sostenibilidad ambiental en los municipios de Vigía del Fuerte y Murindó, mediante el establecimiento de parcelas agroforestales con especies en vía de extinción y encierre de bocachico para la producción pesquera.

El 19 de noviembre del 2015 fue recibido otro documento que se refiere a los mismos requerimientos elevados por la corte, pero establece argumentos distintos.

En relación con estudios e informes académicos sobre contaminación por mercurio, arguyó que se hicieron análisis fisicoquímicos en 18 ciénagas asociadas al rio Atrato y que al año 2006 todos los casos se encontraron por debajo de las concentraciones admisibles.

En términos de vigilancia y protección, señaló que cumple con esa labor a partir de denuncias de la comunidad, de los recorridos y seguimientos a las obligaciones de ley y de los programas y proyectos desarrollados.

Año	Proyecto	Actividades	Tipo de acción	Presupuesto
2009	Implementación del Plan de Manejo de humedales	Se ejecutó programa integral de seguridad alimentaria con sostenibilidad ambiental en los municipios de Vigía del Fuerte y Murindó mediante el establecimiento de parcelas agroforestales con especies en vías de extinción y encierro de bocachico para producción pesquera para épocas de escases de la especie.	Uso sostenible	83.864.779
2009	Plan de Manejo del Manglar.	Actividades desarrolladas: Beneficiadas 78 familias de Bocas del Atrato, mediante la generación ingresos y el fortalecimiento de los proyectos productivos existentes (apicultura, ecoturismo, artesanías y pesca artesanal) Se inició el estudio sobre los impactos de la sedimentación sobre el manglar en el delta del río Turbo, en convenio con la Universidad de Antioquia	Uso sostenible	65.235.941
2009	Abastecimiento de agua en	Tanques de abasto de aguas lluvias para las comunidades rurales Isletas, Vuelta Cortada	Uso sostenible	150.232.000

Año	Proyecto	Actividades	Tipo de acción	Presupuesto
	comunidades étnicas y campesinas	y Arena, de Vigía del Fuerte, Con 81 familias beneficiadas		
2009	Prevención y atención de desastres	Relleno hidráulico para control de inundaciones en el municipio de Murindó	Restauración	90.300.000
2010	Implementación del Plan de Manejo de humedales	Se continuó con la implementación del Plan de manejo con el Programa agroforestal sostenible para 90 familias con arreglo de especies maderables valiosas y especies utilizadas para autoabastecimiento alimentario, con influencia en 10.000 hectáreas de territorios de comunidades negras de los municipios de Vigía del Fuerte y Murindó y Seguimiento al encierro de bocachico, para producción pesquera en un área de influencia de 5.217 hectáreas	Restauración Uso sostenible	132.994.018
2010	Implementación Plan de manejo de los manglares	Acciones: En coordinación con el SENA, se implementaron proyectos productivos de avicultura y se capacitó en gastronomía y emprendimiento a treinta (30) familias de las comunidades de El Uno y Puerto Cesar, municipio de Turbo. Se capacitó en formación artesanal a doce (12) familias de la comunidad de Puerto Cesar, municipio de Turbo. Se construyó y dotó un centro de artesanías y de acopio pesquero para la comunidad de Puerto Cesar, beneficiando a doce (12) familias de la comunidad de Puerto Cesar, municipio de Turbo Reforestadas y restauradas diecisiete (17) has de manglar con la siembra de cuarenta y dos mil quinientos (42.500) árboles en las comunidades de Puerto Cesar y El uno, generando empleo a veintiocho (28) familias. Capacitadas en establecimiento de viveros y producción de plántulas veintiocho (28) familias de las comunidades Puerto Cesar y El Uno.	Uso sostenible y recuperación	83.601.348
2010	Ordenación, Manejo, Recuperación de Bosques y Biodiversidad	Implementación del Fondo Rotatorio para el manejo de bosques, correspondiendo a Vigía del fuerte: 180 has en Arenal, Buchadó y San Miguel, en convenio con COCOMACIA	Uso sostenible	9.900.000

Año	Proyecto	Actividades	Tipo de acción	Presupuesto
2010	Revisión y ajuste del EOT	Estudios para la revisión y ajuste de los EOTs de Vigía del Fuerte y Murindó	Planificación	30.000.000
2011	Implementación del Plan de Manejo de humedales	Evaluación y seguimiento a los procesos iniciados en el año 2.010, los cuales fueron afectados por la ola invernal que azotó el país, por lo tanto la actividad planteada relacionada con el encierro de bocachico se vio afectada por los problemas de inundación del rio Atrato.	Uso sostenible	50.000.000
2011	Implementación Plan de manejo de los manglares	Acciones: En coordinación con el SENA, capacitación y formación en artesanías y tallado de madera con doce (12) familias de las comunidades de Bocas del Atrato y veintisiete (27) familias de Puerto Cesar, municipio de Turbo. Establecimiento de treinta (30) has de mangle rojo en las comunidades de Puerto Boy, Bocas del Atrato y Puerto Cesar del municipio de Turbo, beneficiadas noventa y cinco (95) familias	Uso sostenible Recuperación	158.359.977
2011	Formulación e implementación del Plan de manejo humedales Río León-Tumaradó	En convenio con la Universidad de Medellín para validar y ajustar el modelo de delimitación de los humedales determinar el modelo base para caracterizar el complejo de humedales León- Suriquí y ciénaga de Tumaradó (pertenecientes al complejo 1 de los humedales asociados al rio Atrato). Convenio con el Instituto de Estudios Regionales- INER para realizar la caracterización social, el diagnóstico participativo de los actores, actividades y servicios actuales y potenciales en los humedales asociados al rio León y la ciénaga de Tumaradó Convenio con el Fondo Mundial para la Naturaleza para desarrollar la evaluación ecológica de los humedales asociados al Rio León y a la ciénaga de Tumaradó	Uso sostenible, recuperación, conservación, mitigación	440.800.000
2011	Prevención y atención de desastres	Limpieza de los ríos Turriquitadó Llano y Chibugadó, municipio de Murindó, beneficiadas mil quinientas personas	Conservación Recuperación	25.000.000
2012	Prevención y atención de desastres	Apoyó la formulación del plan municipales de gestión de riesgo de Murindó	Conservación Recuperación	5.000.000
2012	Implementación del Plan de Manejo de humedales	Se concluyó el encierro de bocachico y se determinó la necesidad de continuar evaluando a través de seguimiento la importancia de este tipo de proyecto para determinar posibilidad de replicarlo en otras zonas	Uso sostenible	57.194.000
2012	Implementación Plan de manejo	Se inicia consulta previa con las comunidades negras que se ubican dentro	Uso sostenible Conservación	343.000.000

Año	Proyecto	Actividades	Tipo de acción	Presupuesto
	de los manglares	del ecosistema de manglar en el delta del Atrato, para declarar área protegida de los manglares Se inicia fase la Actualización de la zonificación e implementación del plan de manejo del ecosistema del manglar de la jurisdicción de CORPOURABA Se reforestan 40 hectáreas con manglar en dos sectores de las desembocadura del rio Atrato (El Roto y Bocas del Atrato) Se realiza Zonificación ambiental y territorial del consejo comunitario de Bocas del Atrato. Se fortalecen los proyectos productivos apicultura, artesanías y ecoturismo Bocas del Atrato, El Roto, Leoncito y Puerto Cesar. Monitoreo, control y vigilancia sobre 5.000 has de manglar en el delta del Atrato	Recuperación	
2013	Implementación del Plan de Manejo de humedales	Identificados en Vigia del Fuerte los actores locales y las áreas para el establecimiento de las plantaciones agroforestales; se realizaron reuniones con los productores campesinos del río Ñagaradó y ASPROCAÑA. Se realizó seguimiento al encierro de bocachico (*Prochilodussp.*) en el corregimiento de Buchadó, de Vigia del Fuerte, el cual comprendió la revisión del área de encierro, ajuste y culminación del enmallado, limpieza y reunión con los beneficiarios para la reglamentación del uso y manejo de los equipos del proyecto.	32.208.642	32.208.642
2014	Implementación del Plan de Manejo de humedales	Programa agroforestal sostenible con arreglo de especies maderables valiosas y especies utilizadas para autoabastecimiento alimentario Seguimiento encierro de bocachico y apoyo operativo para producción pesquera en la comunidad de Buchadó Apoyo al fortalecimiento de la organización social y comunitaria Ampliación del conocimiento sobre especies de flora asociados a los humedales de Vigía del Fuerte y Murindó	Recuperación Uso sostenible	440.800.000
2014	Seguimiento al ordenamiento ambiental local	Estudios para la sustracción de ley 2 de 1959 las cabeceras municipales de Vigia del Fuerte y Murindó.	Ordenamiento	12.000.000

En lo referente a los títulos y licencias, aclaró que no se han otorgado en terrenos ocupados por comunidades negras o indígenas y enunció aquellas concedidas en la cuenca del rio Atrato.

MUNICIPIO/ VEREDA	CÓDIGO REGISTRO MINERO NACIONAL	TITULARES MINEROS	EXPEDIENTE	MINERAL
Abriaquí	GCMX-02	Agrominera Santillana E.U.	200-165501-345/09	Oro de veta
Dabeiba/ Chichiridó	HIBJ-43	Carlos Alberto Marín Arias	160501-339/08	Manganeso
Dabeiba/ Vallesí	HELI-01	Ricardo Ferney Botero Ruiz	200-165121-158/10	Manganeso
Frontino/ Nore	G5934005	Joaquín Guillermo Gómez Toro	160702-705/07	Materiales de construcción
Mutatá/ Chontadural	HGSI-02	Minera Gold Ltda	200-165125-420/09	Oro de aluvión
Mutatá/ Chontadural	OBR-11291	Consorcio Red Vial 2012	200165121-053/13	Materiales de construcción
Mutatá/ Mutatacito	NJQ-14411	Consorcio Red Vial 2012	200165121-048/13	Materiales de construcción
Mutatá/ Mutatacito	OJB-11021	Consorcio Mantenimiento Vial de Antioquia	200165121-232/13	Materiales de construcción
Mutatá/ Mungudó	OJ4-08151	Consorcio Antioquia Vial 022	200165121-023/14	Materiales de construcción
Uramita/ Ambalema	OJF-16241	Construcciones El Cóndor S.A.	200165121-022/14	Materiales de construcción
Uramita/ San Francisco	ICQ-08217	José Joaquín de La Roche Martínez	200165121-045/14	Materiales de construcción

7.- Contestación de la Registraduría Nacional del Estado Civil (fl. 231 a 254. Cuaderno de pruebas núm. 1).

A lo preguntado por la Corte Constitucional, quien solicitó información frente al registro y expedición de documentos de identidad a la población negra e indígena, La Registraduría Nacional del Estado Civil en contestación fechada

el 29 de octubre de 2015, señaló que tal función no se encuentra en cabeza del Registrador Nacional, sino del Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación y del Director Nacional de Identificación, y precisó que remitió el requerimiento de manera oportuna.

Sin embargo, adujo que la entidad brinda la atención a toda la población a través de las diferentes Registradurías auxiliares, municipales y/o especiales, que tienen presencia en todo el país y que sus dependencias no realizan censos poblacionales por desbordar su competencia.

Por último, mencionó la creación de la Unidad de Atención de Población Vulnerable enfocada en realizar, planear, programar, coordinar, supervisar y hacer el seguimiento a las actividades propias de documentación y registro de la población vulnerable. Además, anexó un informe de las jornadas de identificación y registro civil coordinadas por esta Unidad en el departamento del Chocó en los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2014 y 2015

8.- Contestación de la Contraloría General de la República (fl. 255 a 285. Cuaderno de pruebas núm. 1).

Después de recibir la pregunta realizada por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, la Contraloría presentó un informe el 28 de octubre de 2015 sobre lo solicitado, que se resume de la siguiente manera.

Resaltó que se ha dedicado a realizar evaluaciones y análisis sobre la minería en Colombia arrojando elementos importantes, entre los que se cuentan: (i) el principio de equidad inter-generacional en el que todos los individuos tienen derecho a estar protegidos de la degradación ambiental; (ii) el principio de precaución que impide la realización de una acción que podría ocasionar un daño; (iii) el principio de justicia social, mediante el cual se considera significativo impedir los daños e impactos de las contaminaciones que afectan a las comunidades más vulnerables.

Adicionalmente, indicó haber realizado actuaciones de vigilancia fiscal y enunció algunos resultados obtenidos por la Contraloría Delegada del Medio Ambiente: (i) función de advertencia por contaminación de fuentes hídricas por la utilización de mercurio y algunos casos cianuro en minería ilegal de oro, (ii) informe de auditoría. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Vigencia 2013 (iii) informe de auditoría. Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó - CODECHOCÓ. Vigencia 2013, (iv) informe de actuación especial. Manejo de rellenos sanitarios. Vigencia 2013, (v) denuncias ciudadanas por aprovechamiento forestal en el departamento del Chocó.

Concluyó que la vigilancia de las actuaciones de las distintas autoridades nacionales, en relación con la problemática ambiental generada por la minería en el departamento del Chocó y en la cuenca del rio Atrato, han sido de

especial atención para la Contraloría General de la Republica, que está comprometida con la protección de los recursos naturales, la preservación del derecho constitucional a gozar de un ambiente sano y el respeto por las comunidades étnicas asentadas en el territorio colombiano.

9.- Contestación de la Procuraduría General de la República (fl. 286 a 288. Cuaderno de pruebas núm. 1).

La Procuraduría General de la República hizo las siguientes precisiones frente a la pregunta elevada por la Corte Constitucional, en escrito presentado el 9 de noviembre de 2015.

Refirió la Directiva núm. 005 del 1 de diciembre de 2014 como parte de las actuaciones desplegadas por la entidad para el seguimiento y evaluación de la Resolución 064 de la Defensoría del Pueblo. Informó que su directriz fue reiterar las recomendaciones formuladas y en documento recibido posteriormente (fls 552 a 826. Cuaderno de pruebas núm. 2), anexó la Resolución y la Directiva dentro del documento y los siguientes informes:

1. Informe general de seguimiento a la Directiva Conjunta 05.
De acuerdo a la información sistematizada para la realización del informe, el nivel de respuesta institucional fue muy bajo pero permitió concluir que existe un avance en el cumplimiento de las recomendaciones, especialmente en cuanto a establecer planes de acción. Sin embargo, se reiteró el llamado para la garantía de los derechos.

2. Informe de la Procuraduría Regional del Chocó.

Aquí se aduce a la función preventiva para los derechos humanos y asuntos étnicos de la entidad y se enlistan algunos proyectos realizados con recursos de regalías, que buscan reparar el daño ecológico y de salud ocasionado por la minería ilegal.

3. Informe de la Procuraduría Delegada para asuntos ambientales y agrarios.
En este informe se evidencia que las instituciones no informan sobre el cumplimiento de la Resolución Defensorial, y se concluye exhortando a las entidades relacionadas para que las soluciones que se contemplen sean abordadas con un enfoque diferencial que permita garantizar los derechos de las comunidades del Chocó.

4. Informe de la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en asuntos penales.

Este informe, también hace referencia al bajo nivel de respuesta de las instituciones y recomienda mayor articulación para identificar las dificultades en la implementación de políticas públicas y la verificación del impacto que estas tienen en la población.

6. Informe de la Procuraduría Delegada para asuntos de restitución de tierras. Después de analizar las respuestas de varias entidades gubernamentales se sostiene que aun con la expedición de la Resolución Defensorial, no se evidencia un efectivo accionar del Estado que garantice los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado en el departamento del Chocó

10.- Contestación del Ministerio de Minas y Energía (fl. 289 a 348. Cuaderno de pruebas núm. 1).

El informe requerido por esta corporación y presentado por el Ministerio de Minas y Energías el día 28 de octubre de 2015, inicia con la enunciación del marco normativo que regula la práctica minera y continua con la afirmación de que esta no es suficiente. En el documento arguyó que no obstante la existencia de extensa legislación, se hizo necesario desarrollar acciones de articulación con otras autoridades nacionales e internacionales.

Producto	Categoría (Política, Directiva, Resolución, Estrategia, Plan, Proyecto, Contrato, otro)
2011	
Mecanismos de coordinación Operativa para el fortalecimiento del control de la Minería ilícita.	Directiva Operativa Permanente 001 DIPON DICAR, "Acciones para el control de la Minería ilícita"
Mecanismos de coordinación Inteligencia para el fortalecimiento del control de la Minería ilícita.	Creación del "CI2MA"
Mecanismos de para el fortalecimiento del control de la Minería ilícita.	Convenio Interadministrativo 102-181, Min. Minas, Min. Ambiente, en apoyo operaciones
Mecanismos de para el control de la Minería ilícita.	Estructuración estrategia EIMIL
2012	
Mecanismos de para el control de la Minería ilícita.	Implementación estrategia EIMIL
Mecanismos para el fortalecimiento operativo del control de la Minería ilícita.	Primera Matriz Operacional (148 operaciones
Mecanismos para el fortalecimiento del control de la Minería ilícita.	Creación de la Unidad de Investigación Criminal Minero Ambiental (UICMA)
Mecanismos para el control de la Minería ilícita.	Decretos 2235 (destrucción de maquinaria pesada)
Mecanismos para el control de la Minería ilícita.	Decreto 2261 (medidas para controlar la importación de maquinaria)
2013	
Mecanismos para el fortalecimiento del control de la Minería ilícita.	Nuevo modelo estratégico operacional
Mecanismos para el fortalecimiento operativo del control de la Minería ilícita.	Despliegue del Decreto 2235
Mecanismos para el fortalecimiento del control de la Minería ilícita.	Organización del tratado de la Cuenca Amazónica conformado por 10 países (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Brasil Guayana francesa, entre otros)
2014	
Mecanismos para el fortalecimiento del control de la Minería ilícita.	Nuevo modelo UNIMIC Unidad Nacional de Intervención contra la Minería Criminal
Mecanismos para el control de la Minería ilícita.	Decreto 723 10 de abril 2014 deroga el Dec. 2261 (medidas para controlar la importación de maquinaria). Dec.035 del 2014 (Implementación del registro único de comercializadores de minerales RUCOM)
Mecanismos de coordinación Operativa para el fortalecimiento del control de la Minería ilícita.	Directiva Permanente 013 MINDEFENSA DSPI, "instrucciones para la lucha contra la minería criminal y aplicación del Decreto 2235/2012". Firma del Convenio Interadministrativo GGC No. 196 del 2014 suscrito entre MME- MinDefensa –FAC
2015	
Mecanismos para el fortalecimiento del control de la Minería ilícita.	Equipar y dotar el Centro de Análisis, producción e interpretación de información para intervenciones y material de estudio.
Mecanismos de coordinación Operativa para el fortalecimiento del control de la Minería ilícita.	Firma otro si No.2 para la Adición y prórroga al Convenio interadministrativo GGC No. 196 del 2014 suscrito entre el MME- MinDefensa- FAC. Suscripción Convenio Interadministrativo Ministerio de Minas y Energía y la Policía Nacional

De otro lado, mencionó su participación en la creación de la mesa permanente del Chocó, que permite escenarios de dialogo y acuerdos entre el gobierno

nacional y los mineros movilizados, y aportó copia de los convenios concretados.

11.- Contestación del Ministerio de Educación (fl. 349 a 359. Cuaderno de pruebas núm. 1).

Dentro del término correspondiente, el 28 de octubre 2015 el Ministerio de educación dio respuesta a las preguntas enviadas por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional.

En el documento presentado afirmó que en el Chocó se han realizado 181 obras y 38 están por iniciar, que se entregaron 7.216 mesas trapezoidales, 21.648 sillas, 21.549 pupitres unipersonales, 1.937 tableros, 1.241 puestos para profesores y 1.230 muebles de almacenamiento.

Indicó que hay contratación para construcción de infraestructura con 19 predios y que otros tantos se encuentran en revisión jurídica y técnica, adujo que a pesar de que los escenarios deportivos no son de su competencia, se están realizando algunas canchas múltiples dentro de las instituciones educativas.

En lo referente a los programas de educación ambiental, señaló que si bien actualmente el departamento del Chochó no se encuentra vinculado a los proyectos de profundización, expansión y transición del Ministerio de Educación Nacional, el programa de Educación Ambiental se comprometió con la secretaría de educación a incluir al ente territorial en el plan de acción de la vigencia 2016-2017, previo a un convenio a través del cual se garantice el desarrollo de un proceso formativo, con un periodo de ejecución de mínimo 3 años posteriores a su firma.

12.- Contestación de la Gobernación de Antioquia (fl. 360 a 388. Cuaderno de pruebas núm. 1).

Dando respuesta a las preguntas realizadas por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, la Gobernación de Antioquia sostuvo en documento presentado el 03 de noviembre de 2015, que dentro de su Plan de Desarrollo Departamental cuenta con las líneas 2,3 y 5 sobre aspectos relacionados con minería, desarrolladas por tres de sus Secretarías.

La Entidad territorial afirmó que desde la Secretaría de Agricultura departamental se hicieron convenios de asociación con las Universidades de Antioquia, Chocó y Estero de Argentina, y la Autoridad Nacional de Agricultura y Pesca, generando proyectos de lineamientos prioritarios para la formulación y fortalecimiento de la actividad pesquera.

Adujo, que desde la Secretaría de Gobierno estableció como uno de sus programas la política criminal regional para la seguridad, donde su principal proyecto es el apoyo a la estrategia contra la lucha de rentas ilícitas y trabajar

articuladamente con la Unidad Nacional de Fiscalía Ambiental, CTI y Unidad Nacional contra la minería ilegal en Antioquia, con quienes han adelantado importantes operativos de control.

De otro lado, señaló que el departamento desde la Secretaría de Minas, realiza inspección, vigilancia, y control a los títulos mineros ubicados en su jurisdicción y afirmó que el control de la actividad minera que no cuenta con el amparo de un título legal, es competencia de las administraciones municipales.

Aclaró, que en la Secretaría de Salud no se tienen reportes de brotes de envenenamiento o brotes por cuanto las aguas de rio Atrato no se usan para el consumo, y que la Gerencia de Servicios Públicos de la Gobernación construyó 4 plantas de tratamientos de aguas que benefician las comunidades que habitan la región.

13.- Contestación del Ministerio de Defensa (fl. 389 a 400. Cuaderno de pruebas núm. 1).

El día 04 de noviembre, el Ministerio de Defensa envió un documento que describe las medidas tomadas para controlar la minería legal e ilegal en la cuenca del rio Atrato y para proteger a los habitantes de la región, tal como lo solicitó esta Corporación.

El Comando General de las Fuerzas Militares subrayó que en cumplimiento del Plan de Guerra Espada de Honor III, se creó la Fuerza de Tarea Conjunta TITAN, adscrita a la Séptima División del Ejército Nacional, quienes han efectuado 222 operaciones de control territorial los últimos 5 años y cuyo objetivo principal es la neutralización de grupos al margen de la ley que enfocan sus actividades en el secuestro, minería ilegal, extorsión, entre otros, dentro del departamento del Chocó.

De la misma manera, enunció los resultados obtenidos desde el año 2010 y sostuvo que desde el anuncio presidencial “lucha frontal contra la minería ilegal”, se creó una Brigada para ello y la Policía inició la práctica de instrucciones y órdenes para controlar la explotación de minerales en el país.

CAPTURAS POR EXPLOTACION ILICITA DE YACIMIENTOS MINEROS							
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	AÑO					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
CHOCÓ	ACANDI						7

	ATRATO	1	5			12	
	CÉRTEGUI		2	8			6
	EL CANTÓN DEL SAN PABLO	6					
	ISTMINA		5	6			2
	MANAGRU						12
	MEDIO ATRATO	1					
	NÓVITA			3	6		
	QUIBDÓ (CT)		9	3		1	22
	RIO QUITO						12
	TADÓ		3	8		17	8
	UNIÓN PANAMERICANA		7	10			
	UNGUIA						2
	YUTO						4

Fuente: Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo SIEDCO PONAL (SIEDCO) del 23/10/15.

MINAS INTERVENIDAS Y CERRADAS

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	AÑO				
		2011	2012	2013	2014	2015
CHOCÓ	ACANDÍ			1	2	6
	ATRATO	1	5		1	
	BAGADÓ				1	
	CÉRTEGUI		6			1
	ISTMINA		5	1		
	LLORÓ			2		
	NÓVITA		3	4		
	QUIBDÓ (CT)	1	2	2	3	8
	RIO QUITO					1
	TADÓ		4	1	6	1
	UNGUÍA				2	1
	UNIÓN PANAMERICANA	2	3	3		
	YUTO					1

Fuente: Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo SIEDCO PONAL (SIEDCO) del 23/10/15.

INCAUTACION DE ELEMENTOS

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CLASES BIEN	AÑO					
			201	2011	201	201	2014	201
			0		2	3		5
CHOCÓ	ACANDÍ	CLASIFICADORA (MINERIA)				1		
		MOTOBOMBAS				2		
		MOTORES						2
		RETROESCAVADORA				1		3
	ATRATO	BULDOZER			1			
		DRAGA (MINERIA)					1	
		CLASIFICADORA (MINERIA)			2			
		MOTORES			3		1	
		RETROESCAVADORA		3	7		1	
		VOLQUETA	1		5			
	BAGADÓ	RETROESCAVADORA					3	
	CÉRTEGUI	CLASIFICADORA (MINERIA)			1			
		DRAGA (MINERIA)			1			
		MOTORES			2			1
		RETROESCAVADORA		3	4			1
	CONDOTO	MOTOBOMBAS			1			

		MOTORES			2			
		RETROESCAVADORA			13			
	EL CANTÓN DEL SAN PABLO	RETROESCAVADORA	3					
	ISTMINA	CLASIFICADORA (MINERIA)			2			
		DRAGA (MINERIA)			5			2
		MOTOBOMBAS			2			
		MOTORES			16			9
		MOTOR MAQUINARIA PESADA				1		
		RETROESCAVADORA		4	20	4	5	
	LLORÓ	CLASIFICADORA (MINERIA)				1		
		MOTORES				2		
		RETROESCAVADORA				3	1	
	MANAGRU	DRAGA (MINERIA)						2
		RETROESCAVADORA						2
	MEDIO ATRATO	PLANTA ELECTRICA	1					
		RETROESCAVADORA	4					
		VOLQUETA	9					
	NÓVITA	MOTORES			1	2		
		RETROESCAVADORA			4	8		
	QUIBDÓ (CT)	COMPRESORES				1		
		DRAGA (MINERIA)				2		3
		MOTORES			14	5		
		RETROESCAVADORA	1	5	7			2
		VOLQUETA	3		2			
	RIO QUITO	RETROESCAVADORA						1
	TADÓ	CLASIFICADORA (MINERIA)			4		1	
		DRAGA (MINERIA)			3			1
		MOTOBOMBAS			5		2	
		MOTORES			17	1		
		MOTOR FUERA DE BORDA			2			
		MOTOR MAQUINARIA PESADA			2			
		RETROESCAVADORA		2	14	4	7	1
	UNIÓN PANAMERICAN	CLASIFICADORA (MINERIA)			2			

	A	DRAGA (MINERIA)			1			
		MOTORES			3	2		
		MOTOR FUERA DE BORDA			1			
		RETROESCAVADORA		4	13	14		
	UNGUÍA	CLASIFICADORA (MINERIA)					1	
		MOTORES					2	1
		RETROESCAVADORA					3	2
	YUTO	DRAGA (MINERIA)						1
		MOTOBOMBAS						1
		MOTORES						1

Fuente: Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo SIEDCO PONAL (SIEDCO) del 23/10/15

INCAUTACION DE ORO				
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	UNIDAD DE MEDIDA	AÑO	
			2014	2015
CHOCÓ	QUIBDÓ	Gramo	18.000	
	CONDOTO	Gramo	310	
	TADÓ	Gramo	20	
	ISMINA	Gramo		0,462

Fuente: Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo SIEDCO PONAL (SIEDCO) del 23/10/15.

DESTRUCCIÓN DE MAQUINARIA Y SUS PARTES					
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ELEMENTO DESTRUIDO	AÑO		
			2013	2014	2015
CHOCÓ	NOVITA	Retroexcavadoras	9		
	CONDOTO	Dragas		1	
	CONDOTO	Retroexcavadoras		7	
	TADO	Retroexcavadoras		3	
	ACANDI	Retroexcavadoras			7
	ACANDI	Motores			3

Fuente: Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo SIEDCO PONAL (SIEDCO) del 23/10/15.

En relación con las medidas de protección para los habitantes de la cuenca del rio Atrato, se dieron capacitaciones sobre derecho humanitario en el desarrollo de las operaciones militares con un enfoque de prevención de riesgo de las comunidades étnicas asentadas en el departamento del Chocó, y se realizaron actividades que permitieran atender las necesidades de la población de la región.

14.- Contestación de la Defensoría del Pueblo (fl. 423 a 500. Cuaderno de pruebas núm. 2)

La Defensoría del Pueblo se refirió a lo solicitado por esta Corporación mediante documento recibido el 6 de noviembre del 2015, en donde consideró que anexando el "informe de seguimiento – Resolución Defensorial 064 y Directiva Conjunta Defensoría del Pueblo – Procuraduría General de la Nación 005" y su respectivo informe ejecutivo, contestaría integralmente la pregunta realizada. Estos se resumen en lo siguiente.

Para la Entidad no fue posible verificar la articulación institucional en el ámbito local, debido a la incompleta información brindada por la Gobernación

del Chocó y a que tan solo dos Alcaldías municipales se refirieron al cumplimento de las recomendaciones dictadas por la Defensoría y la Procuraduría.

Sobre la seguridad y situación de riesgo, consideró que se reportaron avances por la presencia de las fuerzas militares, pero confirmó que persiste el escenario de vulneración de los derechos respecto de las comunidades confinadas, desplazadas y retornadas, a pesar de los esfuerzos institucionales para el diseño y fortalecimiento de rutas de atención.

Frente a los pueblos indígenas y comunidades negras, afirmó la Defensoría que sus recomendaciones no han sido atendidas y resaltó que las autoridades locales guardaron silencio a su llamado. Mencionó que solo se refirieron a la falta de recursos para avanzar en el cumplimiento de la provisión de alimentos y el acceso al terreno de los niños, niñas y adolescentes, y que con respecto a la educación no se presentó avance alguno.

Destacó su preocupación por la falta de acción estatal efectiva para contener los impactos ambientales por la minería tanto legal como ilegal y mencionó la falta de un diagnóstico sobre las dimensiones de esta actividad.

En materia de salud, aseguró que el Ministerio de Salud y Protección Social no fue claro en señalar las estrategias a implementar, y que el sistema de alertas tempranas para realizar el registro u seguimiento de casos de desnutrición en tiempo real y oportuno de niños y niñas menores de 5 años, no ha sido siquiera planeado o diseñado.

Concluyó que las recomendaciones realizadas en la Resolución Defensorial 064 y la Directiva Conjunta 005, todavía no se ha traducido en la implementación de acciones concretas.

15.- Contestación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (fl. 501 a 521. Cuaderno de pruebas núm. 2)

El 4 de noviembre de 2015, dentro del término correspondiente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dio respuesta a las preguntas enviadas por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional.

Allí argumentó que se estructuró y se están ejecutando varios programas de cobertura para beneficiar a los habitantes del departamento del Chocó: (i) planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de aguas y saneamiento, (ii) programa “todos por el pacífico” (iii) proyectos estratégicos / emblemáticos, (iv) abastecimiento de agua y saneamiento para las zonas rurales, (v) conexiones intradomiciliarias – PCI- “conéctate con el agua”, (vi) gestión integral de residuos sólidos, y (vii) apoyo técnico en la revisión de proyectos a financiar con recursos el Sistema General de Regalías.

Adicionalmente, anexó un informe de cada uno de los proyectos para satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento básico municipio por municipio, que fue resumido en el siguiente cuadro.

ESTADO DE LOS PROYECTOS DEPARTAMENTO DEL CHOCO	No PROYECTOS DE ACUEDUCTO INCLUYE PTAP	No PROYECTOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	No. DE PROYECTOS DE ALCANTARILLADO INCLUYE PTAR	No DE PROYECTOS DE ASEO (RELLENOS SANITARIOS Y CIERRE DE BOTADEROS A CIELO ABIERTO)	TOTAL
En formulación	5 (1 RURAL)	6 (4 RURALES)	16 (1 RURAL)	25 (6 RELLENOS, 7 CIERRES DE BOTADEROS Y 1 RELLENO REGIONAL DE 12 MUNICIPIOS)	**52 (INCLUIDOS 12 MUNICIPIOS DEL RELLENO REGIONAL EN ASEO)**
En evaluación	7 (1 RURAL)	0	3	0	**10**
En contratación	10 (2 RURALES)	1	1	1	**13**
En Ejecución	7	4 (2 RURALES)	2	6 2 OBRA Y 4 ESTUDIOS	**19**
Suspendidos	2	0	0	0	**2**
Terminados y Liquidados	26 (8 RURALES)	3	13 (2 RURALES)	7	**49**
TOTAL	**57**	**14**	**35**	**39**	**145**

En materia de la prestación del servicio de aseo, precisó que ha trabajado con las Alcaldías municipales, el Gestor del PAP – PDA – Aguas del Chocó S.A E.S.P y CODECHOCÓ, y mencionó la ejecución de dos construcciones de rellenos sanitarios en el municipio de Rio Quito y Jurado. Además, resaltó su función en la viabilidad del proyecto "Estructuración de la prestación del servicio público de aseo del departamento del Chocó, estudios y diseños del relleno sanitario regional para el centro del departamento".

16.- Contestación del Ministerio del interior (fl. 522 a 527. Cuaderno de pruebas núm. 2)

Mediante escrito recibido el 5 de noviembre del año 2015, el Ministerio del Interior dio contestación a la pregunta elevada por esta Corporación y argumentó que por las funciones otorgadas sobre la identidad étnica y cultural de las comunidades étnicas, se creó la Dirección de Consulta Previa encargada de certificar la presencia o no de comunidades indígenas o tribales en el área donde se pretende ejecutar un determinado proyecto, y de acompañar el proceso consultivo de haberse certificado la presencia.

Por último, informó los procesos de consulta previa para el sector minero y ambiental en los territorios de las comunidades referenciadas:

DEPARTAMENTO	EJECUTOR SEGUN LA CERTIFICACION	NOMBRE POA (SEGUN LA CERTIFICACION)	GRUPO ETNICO CONSOLIDADO SEGUN CERTIFICACION	ETAPA
CHOCÓ	CORVEZ INGENIERIA Y SERVICIOS DE COLOMBIA LTDA.	CONSTRUCCION DE ESCOMBRERAS, TRITURADORA, HABILITACION ACCESO A LA CANTERA MATERIAL DE ARRASTRE Y EXPLOTACIÓN	CONCEJO COMUNITARIO MAYOR DE LA ORGANIZACIÓN CAMPESINA POPULAR DEL ALTO ATRATO (COCOMOPOCA)	E09-CIERRE
			CONSEJO COMUNITARIO MAYOR DEL MEDIO ATRATO - ACIA- COCOMACIA	E09-CIERRE
			LA COMUNIDAD NEGRA DE SANTO DOMINGO BOCAS DE TANANDO	E09-CIERRE
	VOLADOR COLOMBIA	PERFORACION EXPLORATORIA CONTRATO DE CONCESION IHS08005X	COCOMACIA - CONSEJO COMUNITARIO MAYOR DE LA ASOCIACION CAMPESINA INTEGRAL DEL ATRATO	E07-PROTOCOLIZACION
			CONSEJO COMUNITARIO DE COMUNIDADES NEGRAS MAYOR DEL MEDIO ATRATO ACIA	E07-PROTOCOLIZACION

17.- Contestación de la Presidencia de la República (fl. 528 a 531. Cuaderno de pruebas núm. 2)

La contestación de la Presidencia de la Republica, en escrito del 10 de noviembre de 2015, se limita a informar la legislación que la regula y enfatiza en que no puede ser sujeto pasivo dentro de la acción, por ser ajena a los hechos relatados en la demanda. Así mismo, indica que carece de información que le permita responder las preguntas decretadas por esta Corporación y solicita que se desvincule o se declare la improcedencia de la tutela contra la entidad.

18.- Contestación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (fl. 1007 a 1012. Cuaderno de pruebas núm. 2)

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible entregó un escrito el 13 de noviembre de 2015, en el que adjunta las respuestas brindadas por la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, y la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, en los siguientes términos:

1. Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico.

De acuerdo a la ley 99 de 1993, donde se fijaron las pautas para el ordenamiento de fuentes hidroeléctricas y demás áreas de manejo especial, se enunciaron las acciones realizadas: (i) promulgación de la política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, (ii) expedición del decreto 1640 que reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hídricas y acuíferos y se dictan otras disposiciones, (iii) expedición de la guía técnica para la formulación de los planes de ordenación y manejo de las cuencas hídricas, (iv) formulación del plan estratégico de la Cuenca Caribe, al cual pertenece el rio Atrato, y (v) firma de acuerdos sobre los lineamientos para la gestión integral del recurso hídrico en la macro cuenca.

2. Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana

Frente a las actuaciones efectuadas, mencionó la creación de un documento denominado "sinopsis Nacional de la minería aurífera artesanal y de pequeña escala", que sirvió de insumo para la expedición de la ley 1658 de 2013, por medio de la cual se establecieron disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país.

Así mismo, señaló la suscripción del convenio Minamata, la participación en la formulación del Plan Único de Mercurio y la ley Mercurio, y la expedición de la ley 631 del 2015, en la que se establecen los parámetros y valores permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de agua superficial y a los sistemas de alcantarillado público, entre los que se encuentran mercurio y cianuro.

3. Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Sostuvo que ha formulado una serie de políticas y lineamientos orientados a la conservación de los recursos naturales del país, entre ellos los de la cuenca del rio Atrato: (i) Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, (ii) Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos.

También, mencionó que expidió la Resolución 1926 de 2013 que adopta la zonificación y el ordenamiento de la reserva forestal del Pacífico, y que promovió la suscripción del pacto interesectorial por la madera legal en Colombia que asegura que la madera extraída, trasportada, transformada, comercializada y utilizada, provenga de fuentes legales.

19.- Contestación de la Policía Nacional (fl. 1014 a 1162. Cuaderno de pruebas núm. 3)

El 12 de noviembre de 2015, la Policía Nacional contestó lo preguntado por la Corte Constitucional en los mismos términos en que lo hizo el Ministerio de defensa. Señaló, que después de haber sido anunciado como política pública la lucha contra la minera ilegal por el presidente de la República, se desplegaron

distintas acciones que enunció en un cuadro descriptivo y que resaltó como una causa de la disminución de la minería ilegal en el país.

20.- Contestación del Departamento para la Prosperidad Social (fl. 1264 a 1265. Cuaderno de pruebas núm. 3)

El Departamento para la Prosperidad Social remitió un documento el 12 de noviembre del 2015, en el que da respuesta a lo preguntado por esta Corporación.

Informó que a través de la Subdirección de Seguridad Alimentaria y Nutrición, se iniciaron acciones de fortalecimiento institucional mediante un Comité Departamental que creó el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional "BITUTE" y que atendió a 6.960 familias fomentando la producción de alimentos para el autoconsumo y los hábitos y estilos de vida saludables.

MUNICIPIO	FAMILIAS
EL CANTÓN DEL SAN PABLO	360
BAGADÓ	360
MEDIO BAUDÓ (Boca de Pepé)	540
EL LITORAL DEL SAN JUAN	540
BAJO BAUDÓ (Pizarro)	720
RÍO QUITO (Paimadó)	540
CERTEGUI	360
MEDIO SAN JUAN (Andagoya)	720
MEDIO ATRATO (Beté)	360
JURADÓ	510
UNGUÍA	690
SAN JOSÉ DEL PALMAR	540
CARMEN DEL DARIÉN (Curbaradó)	360
NÓVITA	360
TOTAL	**6.960**

Por otra parte, informó que al interior de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en coordinación con el plan Pacifico, se creó una submesa que está aunando esfuerzos para llegar al departamento del Chocó con una oferta institucional articulada.

21.- Contestación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (fl. 1266 a 1278. Cuaderno de pruebas núm. 3)

El 19 de noviembre de 2015, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales respondió lo requerido por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, aduciendo que la competencia para otorgar licencias ambientales es de las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible.

Igualmente, indicó que la entidad no es competente para ejercer control y vigilancia sobre las actividades que afecten el medio ambiente y sobre lo realizado por las CAR.

22.- Contestación de Instituto Geográfico Agustín Codazzi (fl. 1547 a 1551. Cuaderno de pruebas núm. 4)

En respuesta a la pregunta ¿existen mapas oficiales y cartografía básica de la región que comprende la cuenca del rio Atrato sus afluentes y los territorios habitados por comunidades negras e indígenas en inmediaciones de los departamentos del Chocó y Antioquia?, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi adjuntó 16 mapas de la zona y advirtió que la información de mayor precisión y exactitud al respecto, debe ser solicitada al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

23.- Contestación del Municipio de Medio Atrato (fl. 1706 a 1714. Cuaderno de pruebas núm. 4)

En escrito presentado el 10 de febrero del 2016, el Municipio de Medio Atrato dio respuesta lo preguntado por esta Corporación.

Respecto de la contaminación ambiental por la actividad minera en el departamento del Chocó, afirmó que hasta la fecha no se conoce un estudio serio que demuestre que las aguas o la salud de las personas se encuentran afectadas por altos niveles de mercurio, y que de haber afectaciones ambientales es imposible que la administración municipales logre desarrollar actividades que las reparen, por el conflicto armado que se presenta en esa zona del país.

24.- Contestación de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (fl. 1890 a 1987. Cuaderno de pruebas núm. 5)

En atención a lo solicitado por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, la CAR para el Desarrollo Sostenible del Chocó anexó un informe presentado ¡por el Subdirector de Calidad y Control Ambiental de CODECHOCÓ, que resume en las siguientes líneas.

Informó que en desarrollo de sus actividades misionales realizó un censo minero que agregó dentro del documento, pero afirmó que de los mineros establecidos en el departamento solo seis cuentan con licencia ambiental vigente.

Censo Minero 2007-2012 en el departamento del Chocó

AÑOS	MUNICIPIO	No MINAS	No RETROEXCAV. / DRAGAS SUCCION.
2007	Istmina	21	47
	Unión Panamericana	16	33
	Condoto	27	61
	Tadó	14	30
	Medio San Juan	2	4
	Novita	3	6
	Rio Quito	8	11
	Lloro	3	6
	Atrato	7	9
	Quibdó	4	7
	TOTAL	105	214
2009	Cantón de San Pablo	11	11
	Rio Quito	12	12
	Unión Panamericana	16	36
	Bagadó	5	10
	Lloro	28	54
	Condoto	25	55
	Novita	15	42
	Carmen de Atrato	1	1
	TOTAL	113	221
2011	Rio Quito	4	4
	Cantón de San Pablo	13	17
	Certegui	4	11
	Quibdó	4	7
	Atrato	2	5

AÑOS	MUNICIPIO	No MINAS	No RETROEXCAV. / DRAGAS SUCCION.
2008	Condoto	35	91
	Rio Quito	11	11
	Lloro	9	18
	Bagadó	5	10
	TOTAL	**60**	**130**
2010	Quibdó	12	37
	Atrato	7	9
	Lloró	10	19
	Rio Quito	5	5
	Bagadó	8	24
	Unión Panamericana	16	50
	Unguía	1	1
	Tadó	3	6
	Rio Iró	11	21
	Istmina	4	11
	Condoto	5	13
	Cantón San Pablo	6	16
	Medio Atrato	2	6
	Tadó	5	10
	Medio San Juan	1	1
	Novita	2	4
	Certegui	1	1
	Rio Iró	10	17
	TOTAL	**109**	**251**
2012	Quibdó	7	7

AÑOS	MUNICIPIO	No MINAS	No RETROEXCAV. / DRAGAS SUCCION.
	Tadó	26	55
	Unión Panamericana	6	12
	Lloro	17	31
	Condoto	6	12
	Nóvita	4	5
	TOTAL	86	159

AÑOS	MUNICIPIO	No MINAS	No RETROEXCAV. / DRAGAS SUCCION.
	Atrato	10	19
	Lloró	26	51
	Rio Quito	8	14
	Bagadó	11	21
	Unión Panamericana	28	54
	Tadó	30	59
	Unguía	3	3
	Rio Iró	6	11
	Sipí	20	53
	Condoto	12	26
	Cantón de San Pablo	55	100
	Nóvita	24	44
	Certegui	3	9
	TOTAL	243	471

Minas con Licencia Ambiental vigente en el departamento del Choco

LICENCIA O PLAN DE MANEJO	TITULAR	RES.	AÑO	AREA (HA)	MINERAL (ES)	MUNICIPIO
Licencia Ambiental	Aluviones de Colombia S.A.	493	2010	75	Oro, Platino y concentrados	Condoto
Licencia Ambiental	COCOMINSA	666	2010	38,42	Material de construcción	Istmina
Licencia Ambiental	CAMIKZAA	58	2004	720	Oro	Bagadó
Plan de Manejo Ambiental	Miner S.A.	850	2002	-	Cobre y demás	Carmen de Atrato

Reconoció que los esfuerzos que se han llevado a cabo para controlar la degradación ambiental causada por la actividad minera, tales como visitas técnicas, resoluciones de suspensión preventiva de la actividad, seguimiento a

la actividad minera legal e ilegal, y procesos sancionatorios, han sido ineficaces debido a que en las zonas se encuentra la presencia de fuerzas al margen de la ley, pero sintetizó sus actuaciones en los siguiente.

Resoluciones de Suspensión actividad minera

No	MUNICIPIO	SUJETOS	ACTO ADMINISTRATIVO	CONCEPTO
1	Condoto, Tadó, Istmina, Unión Panamericana y Rio Iró	Actividades mineras realizadas en los municipios de Condoto, Istmina, Tadó, Unión Panamericana y Río Iro	Resolución Nº 1214 del 28-07-2004	Por medio de la cual se impone una medida preventiva, (Suspensión)
2	Bagadó	Actividades mineras realizadas en el municipio de Bagadó	Resolución Nº 1034 del 14-05-2007	Por medio de la cual se impone una medida preventiva, (Suspensión)
3	Lloró	Actividades mineras realizadas en el municipio de Lloró.	Resolución Nº 3185 del 22-11-2007	Por medio de la cual se impone una medida preventiva, (Suspensión)
4	Quibdó y Atrato	Hernando Quintero, Santiago Quintana, Pedro Martínez, Juan Daniel Martínez, Diógenes Barrera y Oscar Botero	Resolución Nº 0601 del 12-05—2008	Por medio de la cual se impone una medida preventiva, (Suspensión)
5	Ríos Purré, Cabí y sus Afluentes	Actividades mineras realizadas en la cuenca de los ríos Cabí, Purre y sus afluentes.	Resolución Nº 0602 del 12-05—2008	Por medio de la cual se impone una medida preventiva, (Suspensión)
6	Rio Quito	Actividades mineras realizadas en la cuenca del río Quito.	Resolución Nº 0604 del 12-05—2008	Por medio de la cual se impone una medida preventiva, (Suspensión)
7	Jurisdicción de CODECHOCO	Actividades mineras realizadas en la jurisdicción de CODECHOCO.	Resolución Nº 0949 del 19-06-2008	Por medio de la cual se impone una medida preventiva, (Suspensión)
8	Quibdó y Medio Atrato	Actividades de explotación minera realizadas en los ríos Bebara, Bebarama y Negua	Resolución No 0608 de marzo 26 de 2008	Por medio de la cual se impone una medida preventiva, (Suspensión)

Sanciones Mineras 2011-2012

MUNICIPIOS	PROCESOS SANCIONATORIOS ABIERTOS	NO SANCIONADOS	VALOR MULTA $(PESOS)
QUIBDÓ	30	11	136.291.532
LLORÓ	15	5	157.776.056
ATRATO	15	3	131.804.820
NUQUI	1	1	34.346.427
BAGADÓ	8	2	156.301.482
UNIÓN PANAMERICANA	37	9	516.996.061
CONDOTO	26	23	1.190.232.805
RIO QUITO	15	3	204.334.032
CANTÓN DE SAN PABLO	12		
NÓVITA	1	1	76.475.469
TADÓ	4	4	147.979.287
TOTAL			2.752.537.971

Además, concluyó que los graves daños ocasionados por la dinámica de las explotaciones mineras en el departamento obedecen a la ausencia de técnicas y esquemas de responsabilidad social y ambiental. Anexó un documento con las licencias ambientales otorgadas en el Chocó desde 1993 a la fecha de entrega del informe.

25.- Contestación del Ministerio de Minas y Energías. (fl. 2027 a 2037. Cuaderno núm. 5)

En consideración a la pregunta realizada por la Corte Constitucional frente a cuáles son los impactos ambientales e hídricos que se podrían producir como consecuencia del desarrollo de actividades mineras en la cuenca del rio Atrato y en qué medida la implementación de estos proyectos podrían llegar a amenazar la salud de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona, el Ministerio de Minas y Energía se refiere al tema de la siguiente forma.

Inicialmente afirmó la existencia de medidas legales mediante las cuales las autoridades ambientales ejercen su vigilancia y control frente a la correcta explotación de los recursos naturales, en aras de dar cumplimento a los mandatos constitucionales existentes.

En referencia al análisis de titulación minera en la cuenca del rio Atraco, esta entidad manifestó la existencia de 181 títulos mineros en el Departamento del Chocó, los cuales suman 272.357ha, de las que 240.594 corresponden a la cuenca del rio Atraco. Sin embargo, el Ministerio señala que si bien un título minero se titula por un área determinada, solo el 5% de la misma es explotada, razón por la cual los mismos deducen que de las 240.584 ha tituladas en la zona, solo 12.029 son verdaderamente explotadas.

Como conclusión final y en consideración a lo anteriormente señalado, subrayó que las actividades mineras no producen daños irreversibles por cuanto toda actividad humana genera impactos en su entorno y que los daños verdaderamente materializados son los producidos por las explotaciones ilícitas.

En consecuencia, indicó que el debate debe ser dirigido al estricto cumplimiento de los controles establecidos para que los titulares mineros actúen conforme a la regulación ambiental.

26.- Contestación del Ministerio de Salud y Protección Social (fl. 2008 a 2036. Cuaderno de pruebas núm. 5)

De acuerdo a lo preguntado por esta corporación, el Ministerio de Salud y Protección Social envió respuesta el 10 de marzo de 2016 e indicó lo siguiente.

Resaltó que se ha integrado un equipo interinstitucional e intersectorial, coordinado por la Secretaría de Salud municipal y con la participación de los operadores de salud, que está trabajando en el desarrollo de un plan que pretende contrarrestar los aspectos negativos existentes en la prestación de servicios de salud, asistencia sanitaria y demás necesidades de la población del Departamento del Chocó.

Enunció las sedes prestadoras de servicios de salud, servicios habilitados y capacidad instaladas para los municipios que hacen parte de la cuenca del río Atrato.

Depto.	Código	Municipio	Cuenca Río	Referencia Mediana Complejidad	Referencia Alta Complejidad
Chocó	27245	El Carmen de Atrato	Río Atrato	Ciudad Bolívar, Antioquia	Medellín, Antioquia
Chocó	27050	Atrato	Río Atrato	Quibdó, Chocó	Medellín, Antioquia
Chocó	27001	Quibdó	Río Atrato	Quibdó, Chocó	Medellín, Antioquia
Chocó	27425	Medio Atrato	Río Atrato	Quibdó, Chocó	Medellín, Antioquia
Chocó	27099	Bojayá	Río Atrato	Quibdó, Chocó	Medellín, Antioquia
Chocó	27150	Carmen del Darién	Río Atrato	Turbo, Antioquia	Apartado y Medellín, Antioquia
Chocó	27615	Riosucio	Río Atrato	Turbo, Antioquia	Apartado y Medellín, Antioquia
Chocó	27800	Unguía	Río Atrato	Turbo, Antioquia	Apartado y Medellín, Antioquia
Chocó	27073	Bagadó	Río Andágueda	Quibdó, Chocó	Medellín, Antioquia
Chocó	27160	Cértegui	Río Andágueda	Quibdó, Chocó	Medellín, Antioquia
Chocó	27135	Cantón de San Pablo	Río Quito	Quibdó, Chocó	Medellín, Antioquia
Chocó	27361	Istmina	Río Quito	Quibdó, Chocó	Medellín, Antioquia
Chocó	27600	Río Quito	Río Quito	Quibdó, Chocó	Medellín, Antioquia
Antioquia	05475	Vigía del Fuerte	Río Atrato	Turbo, Antioquia	Apartado y Medellín, Antioquia
Antioquia	05837	Turbo	Río Atrato	Turbo, Antioquia	Apartado y Medellín, Antioquia
Antioquia	05475	Murindó	Río Atrato	Turbo, Antioquia	Apartado y Medellín, Antioquia

Frente a los estudios que permitan identificar los efectos causados por la contaminación de mercurio y cianuro, afirmó que junto con el Instituto de Nacional de Salud ha venido realizando una evaluación del impacto social con el fin de dar solución a los requerimiento presentados en la Resolución Defensorial del núm. 064 de 2014 y dentro del cual se pretende revisar el impacto sobre la salud por la exposición ocupacional y ambiental al mercurio utilizado en la extracción de oro. En la actualidad este estudio se encuentra en la fase de trabajo de campo (recolección de muestras y realización de encuestas)

Con respecto a las circunstancias a las que se enfrenta la población infantil de las comunidades étnicas, informó que según la Autoridad de Salud departamental, murieron 3 menores y se presentaron casos de EDA por el consumo de agua no potable, inadecuadas condiciones higiénicas y mala disposición de residuos.

Concluyó con la afirmación de haber elaborado un diagnóstico y análisis del departamento del Chocó, con el que se ha acompañado y asesorado constantemente a la región, para lograr resultados efectivos frente a seguridad alimentaria y nutricional.

27.- Contestación de la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF (fl. 2526 a 2557. Cuaderno de pruebas núm. 6)

La Unidad de Información y Análisis Financiero respondió lo requerido por esta Corporación, en los siguientes términos.

Respecto a las estrategias contra la extracción ilícita que puedan terminar financiando el conflicto armado y el terrorismo, indicó que está trabajando en un proyecto de ley que incluirá la explotación ilícita de minerales como un

delito subyacente al lavado de activos, que ha venido participando en la elaboración de un decreto para fortalecer las instituciones que intervienen en las actividades mineras, y que ha trabajado de la mano con la Fiscalía General de la Nación en 13 casos de inteligencia financiera relacionados con exploración y explotación de oro, que se estima involucran valores de 6.8 billones de pesos.

De otro lado, resaltó su labor por la expedición de la resolución 363 de 2008, que impuso a las empresas exportadoras y/o importadoras de oro, a las casas fundidoras de oro y a las sociedades de comercialización internacional la obligación de informar a la UIAF.

28.- Contestación de la Fiscalía General de la Nación. (fl. 2603 a 2697. Cuaderno de pruebas núm. 6)

La Fiscalía General de la Nación respondió lo requerido por esta Corporación, en los siguientes términos.

Indicó que ha adelantado estrategias para mejorar la investigación de los delitos contra los recursos naturales y medio ambiente en el departamento del Chocó, a partir de la creación de un Comité Nacional de Priorización, Comisión Destacada para asuntos indígenas y el Grupo de Articulación para las investigaciones criminales se financian mediante conductas punibles que atentan contra los recursos naturales y el medio ambiente. Adicionalmente, enunció los casos que se encuentran en indagación/investigación o juicio, y los operativos realizados en el marco de la persecución penal.

Por otra parte, afirmó que en cumplimiento de la Resolución Defensorial 064 de 2014, se presentó el Plan de Acción trazado y se informó a la Procuraduría y a la Defensoría las dificultades para implementar las recomendaciones. (i) presencia de actores armados ilegales, (ii) la falta de acompañamiento de la fuerza pública para la investigación de terreno, y (iii) ausencia de colaboración de las autoridades locales en la investigación de los delitos por la explotación ilícita de yacimiento minero.

Concluyó que las actividades de explotación minería y forestal en Chocó son complejas y abarcan a la vez varios fenómenos delictivos, que generan daños en el medio ambiente, por el uso de maquinaria pesada, la contaminación de las cuencas hídricas y la sedimentación. Es por eso que se investiga la minería ilegal a toda escala y las denuncias interpuestas por las comunidades étnicas.

29.- Inspección Judicial efectuada por la Corte Constitucional[349] (fl. 2095 a 2193. Cuaderno de pruebas núm. 5)

[349] En la "parte B" del presente documento (folios 51 a 150) se incluye como apéndice del Anexo Núm. 1 a la sentencia, el acta final de la inspección judicial realizada en Quibdó (Chocó).

En cumplimiento del auto proferido el 13 de noviembre de 2015 por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, los días 28, 29 y 30 de enero de 2016 se realizó la diligencia de inspección judicial, iniciando con una audiencia pública en la que se recibieron las siguientes declaraciones:

(i) Ximena González y Viviana González (representantes del Centro de Estudios para la Justicia "Tierra Digna"), (ii) Richard Moreno Rodríguez (representante del Foro Interétnico Solidaridad Chocó, (iii) Gloria Luna (representante de la red departamental de mujeres chocoanas), (iv) Sterlin Londoño (Vicario General de la Diócesis de Quibdó), (v) Héctor Hinestroza (Procurador Judicial y Agrario de Quibdó), (vi) Martha Alonso (Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente), (vii) Yesid Peña y Harry Alexander Escobar (representantes de Codechocó), (viii) Marnan Copeta (representante de Corpourabá), (ix) Jesús Olivero (toxicólogo, Vicerrector de Investigaciones y profesor de la Universidad de Cartagena), (x) Ángela Alba (representante de la Agencia Nacional de Minería), (xi) Leonardo Sastoque (representante del Departamento para la Prosperidad Social), y (xii) Arley Agualimpia (representante del Ministerio del Interior – Dirección de comunidades negras e indígenas).

Concluidas las intervenciones, se suspendió la diligencia y se reanudó el 29 de enero en el puerto de Quibdó, donde se inició el recorrido por el río Atrato y sus afluentes en dos botes de ACNUR. Durante el paso por el río Quito (afluente del Atrato), que incluyó los sectores de Quibdó, Soledad, Guayabalito, Loma de Barranca, San Isidro, Bocas de Pimadó, Lomas Pueblo Nuevo, río Pató, Villa Conto y Paimadó, se logró determinar que la actividad desplegada por las máquinas usadas en minería (dragas, dragones y retroexcavadoras) está afectando seriamente el medio ambiente y las comunidades vecinas.

En Bocas de Pimadó, zona de Villa Conto, se observó la presencia de dragas, dragones, retroexcavadoras, entables mineros y campamentos. Se advirtió la destrucción de la capa vegetal y el bosque y la gran presencia sedimentación (arena, rocas y madera).

Después de dos horas de navegación, a la altura del río Pató, se evidenció la desviación y grave deterioro del cauce del río, y se constató la destrucción de la de las riberas de la cuenca, la desviación de los cauces, el taponamiento de los afluentes, la remoción de la tierra (arena y rocas), las construcciones de islas artificiales con retroexcavadoras y la no evidencia de actividades de pesca o agricultura.

En el sector de Villa Conto, se encontró la presencia de dragas y dragones, así como numerosas islas de arena y escombros producto de la explotación minera. Se reconoció que la capa vegetal queda seriamente afectada después de la realización de actividades mineras con dragas, dragones, y retroexcavadoras. Se apreció la presencia de maquinaria pesada en el río, residuos de los insumos

usados en minería, basura, gran sedimentación y múltiples bancos de arena que ocultan de manera permanente el paisaje selvático. No logró identificarse el verdadero cauce del río.

Los funcionarios y la delegación que los acompañaba, arribaron a Paimadó, cabecera municipal del río Quitó, donde se realizó visita a la zona y se escuchó a los accionantes y a las comunidades reunidas en asamblea para este fin. El orden de las intervenciones es el siguiente.

(i) Heraclio Mena Romaña (alcalde de Rio Quito – Chocó), (ii) Valerio Andrade (representante de Cocomacia), (iii) Bernardino Mosquera (representante del Consejo Comunitario de Rio Quito), (iv) Benedesmo Palacios (líder comunitario), (v) Venancio Chaverra (líder comunitario), (vi) José Dolores Palacios (líder comunitario), (vii) Cristóbal Mena (líder comunitario), (viii) Luis Eduardo Romaña (líder comunitario), (ix) Amércio Mosquera (representante de Cocomopoca), (x) Claudio Quejada (representante de Cocomacia), (xi) Tulia Rivas (profesora de la Universidad de Tecnológica del Chocó, (xii) Jesús Oliveros (profesor de la Universidad de Cartagena), (xiii) Mauricio Cabrera (investigador de WWF), (xiv) Libia Grueso (representante de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Sede Chocó), (xv) Harry Escobar (representante de Codechocó), (xvi) Analides Palacios (habitante de Paimadó) y (xvii) Elena Palacios (habitante de Paimadó.

Luego de escuchar a todos los intervinientes, se suspendió la diligencia y se reanudó el sábado 30 de enero de 2016, en las instalaciones de la Brigada 15 del Ejército Nacional en Quibdó Chocó, para realizar sobrevuelo sobre el río Atrato y sus afluentes. Este se llevó a cabo en helicóptero facilitado por el Ejército Nacional con una duración aproximada a una hora, en la que se tomaron fotografías y se grabaron video de la zona donde se desarrollan actividades de minería, tanto en el río como en la tierra, y donde se realiza la explotación forestal.

Algunas entidades que acompañaron la visita realizada por la Corte Constitucional, enviaron informe sobre lo observado en ella:

<u>Defensoría del Pueblo (fl. 1871 a 1989. Cuaderno de pruebas núm. 5)</u>

La Defensoría del Pueblo describió al Chocó como un región ambientalmente muy importante pero demasiado sensible a las actividades extractivas de madera y minería. Adujo que ha sido reconocido como una de las 25 áreas prioritarias para la conservación ecológica del planeta e identificó los principales impactos ambientales observados por la Defensoría.

Informó que en el río Atrato hay maquinaría que se ensambla en las orillas del río y que, según comentaron pobladores de la zona, suele estar protegidas por grupos armados ilegales, que el cauce del río se pierde en diferentes zonas por el material removido que se deposita en cualquier parte, que los lugares

cercanos donde se hace agricultura han tenido proceso erosivos destruyendo los cultivos, que el agua es turbia y se evidencia el material y las cargas de contaminantes químicos que han sido utilizada para la extracción, y que el río recibe directamente el alcantarillado y las basuras de Quibdó, Paimadó, Lloró, Bagadó, Yotú, entre otros.

Por otra parte, estimó que la mayor parte de la selva ha sido talada y se ha convertido en potreros para agricultura y ganadería, haciendo desparecer o disminuir drásticamente especies importantes como el abarco, la caoba y el cedro.

Además, manifestó su preocupación por las amenazas contra la vida de las personas que han rechazado públicamente la minería legal, la presencia de actores armados ilegales, la fragmentación comunitaria, la disminución de la agricultura, el abandono de las prácticas agrícolas y alimentaria tradicionales, la transformación de los valores sociales y las prácticas culturales alrededor del agua, la proliferación de enfermedades y problemas de salud, y la debilidad institucional en la región para combatir la problemática de la zona.

Concluyó diciendo que las actividades de minería ilegal realizadas en los municipios Río Quitó, Bagadó, y Lloró han generado impactos ambientales y socioculturales de grandes dimensiones, y han debilitado sustancialmente la institucionalidad del Departamento del Chocó así como las instancias de organización propia como los consejos comunitarios. Agregó que los efectos descritos deben ser analizados con un enfoque diferencial, por cuanto afecta a comunidades afrodescendientes e indígenas.

Procuraduría General de la Nación (fl. 1988 a 2007. Cuaderno de pruebas núm. 5)

Indicó que el 90 % del departamento del Chocó corresponde a zonas especiales de protección por su gran variedad de fauna, flora, páramos y bosques y que allí habitan varias comunidades negra y resguardos indígenas. Estas usan el agua de las fuentes hídricas para su consumo y varias actividades de su diario vivir, generando (según la Gobernación del Chochó) que la esperanza de vida de los chocoanos sea menor a la del resto del país, y que el promedio de muertes de menores sea del 42%, en tanto el promedio de Colombia es de 17%.

Si bien reconoció que los problemas de orden social, económico y ambiental que se viven en la región son históricos, resaltó que desde la aparición de la minería mecanizada se agudizaron las necesidades y los conflictos. Los ríos perdieron su navegabilidad, aparecieron enfermedades causadas por la contaminación de las fuentes hídricas, se encarecieron los productos, hubo ruptura del tejido social y hasta se inició la prostitución en menores de 12 años.

Además, indicó que los suelos han sido destruidos y se ha limitado la posibilidad de realizar actividades como la agricultura, ganadería y pesca,

generando altos índices de desempleo y dependencia de la minería para subsistir, pero reconoció que a los anteriores inconvenientes se suman las condiciones biofísicas de la región, la susceptibilidad a inundaciones y movimientos en masa, y la contaminación por alcantarillado y basuras

Por otra parte, solicitó de manera enfática la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucionales, partiendo de la biodiversidad étnica y cultural del Chocó que con las debilidades institucionales están teniendo un alto riesgo de vulnerabilidad atentando contra los conceptos integrales de seguridad humana, definido por el sistema de Naciones Unidas, como aquel concepto de seguridad esencial en los ámbitos económico, alimentario, de salud, del medio ambiente, personal, comunitario y político, fruto de la relación con las variables sociales, ambientales, y de seguridad humana.

II. INTERVENCIONES AMICUS CURIAE EN SEDE DE REVISIÓN.

1.- Intervención de la Universidad Nacional de Colombia (fl. 1465 a 1468. Cuaderno de pruebas núm. 4).

En atención a la solicitud realizada por la Corte Constitucional, la Universidad Nacional de Colombia hizo referencia a los efectos ambientales que se asocian a las actividades mineras y de explotación forestal que se realizan en el departamento del Chocó: (i) Dragado de lechos de ríos y ciénagas, (ii) Vertimiento de sustancias tóxicas, particularmente de mercurio y cianuro, (iii) escorrentía de sustancias sólidas, (iv) alteración de cauces y cuerpos de agua, (v) pérdida de cobertura vegetal y (vi) contaminación de suelos por vertimiento de sustancias y materiales propios de las actividades mineras y forestales.

Agregó que las implicaciones ambientales que sufren las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la ribera del rio Atrato por las actividades mineras y de deforestación, van desde su calidad de vida, por el deterioro de su hábitat, hasta la salud humana, por los efectos nocivos de los contaminantes utilizados.

Informó que no es posible determinar una recuperación y rehabilitación del río Atrato hasta tanto no se realice un estudio de diagnóstico, que estima podría tener una duración mínima de un año y un costo de mil quinientos millones de pesos.

2.- Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI (fl. 1469 a 1493. Cuaderno de pruebas núm. 4).

Con base en las preguntas formuladas por la Corte Constitucional, la ANDI presentó un documento que resalta la importancia del sector minero en el territorio nacional.

Adujo que el sector de la minería es un importante polo de desarrollo de la industria y economía colombiana y que contribuye a los ingresos de la nación

además de aumentar el empleo. Adicionalmente, menciona que no existen estadísticas confiables que discriminen reales consecuencias frente a la producción de los titulares mineros regulares, los fenómenos de la explotación ilícita y del procesamiento y comercialización del oro chatarra.

Subrayó que las formas de extracción de minerales sin el amparo de los instrumentos legales, son las que generan mayores afectaciones al ambiente y sugirió la estimulación para la formalización.

3.- Intervención del Instituto Humboldt (fl. 1494 a 1502. Cuaderno de pruebas núm. 4).

En contestación a lo requerido por esta Corporación, el Instituto Humboldt entregó un escrito que concluye lo siguiente.

La minería es una actividad extractiva que requiere la remoción de cobertura vegetal y suelo, afectando de manera diferencial las especies de fauna y flora. Si es de gran extensión pueden generarse procesos de extinción local, afectar la biodiversidad de un territorio y alterar la dinámica geomorfológica de los ríos.

Agregó que los impactos se trasladan también a las comunidades que habitan en la ribera del rio Atrato, porque dependen del funcionamiento de los ecosistemas para abastecer sus necesidades básicas, económicas y culturales.

Finalizó argumentando que de ser posible la recuperación y rehabilitación de la cuenca afectada, esta requeriría gran infraestructura, presupuesto y tiempo, por la naturaleza misma de la labor y por la inexistencia de investigaciones científicas al respecto.

4.- Intervención de la Universidad de los Andes Facultad Antropología (fl. 1503 a 1535. Cuaderno de pruebas núm. 4).

En respuesta a la solicitud hecha por esta corporación, el Departamento de Antropología de la Universidad de los Andes envió un concepto refiriéndose a lo requerido.

Mencionó que la actividad minera y la explotación forestal en el rio Atrato son prácticas extractivistas de gran escala que han impactado de manera contundente el entorno ecológico y natural de la cuenca, la supervivencia social y cultural de los pobladores, su integridad física y su vida misma.

Señaló que las poblaciones han establecido históricamente relaciones sociales ligadas a la tierra y al agua que suponen una continuidad entre el mundo cultural y natural, y que incluyen un contacto importante con el entorno, otros seres vivos, seres del pasado y del futuro.

Adicionalmente, subrayó el deterioro de los ecosistemas producto de la deforestación y las excavaciones, y adujo que impide que las actividades tradicionales de subsistencia prosperen. La pesca, la agricultura y la caza están disminuidas a tal punto que obliga a los pobladores a participar en la minería para satisfacer sus necesidades básicas, y los hace dependientes de las cadenas de endeudamiento y prostitución.

5.- Intervención del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (fl. 1552 a 1580. Cuaderno de pruebas núm. 4).

El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacifico, respondió lo requerido por la Sala Sexta de la Corte Constitucional de la siguiente manera.

Como resultado de los estudios de investigación científica que se han realizado en la red hídrica de la cuenca del rio Atrato, se lograron caracterizar y describir los siguientes impactos causados por actividades mineras sobre los sistemas asociados:

Impactos en el componente Hídrico: (i) afectación de la calidad del agua, (ii) contaminación con mercurio, (iii) sedimentación y alteración de cauces naturales, (iv) estancamiento del cauce natural y (v) pérdida de bienes y servicios naturales.

SOCIOECONÓMICOS			AMBIENTALES		
BIEN/SERVICIO	TIPO	MERCADO/ DEMANDANTES POTENCIALES	BIEN/SERVICIO	TIPO	MERCADO/ DEMANDANTES POTENCIALES
Pesca	Uso directo	Comunidades rivereñas de las fuentes hídricas y sus afluentes, principalmente	**Almacenamiento del recurso hídrico con calidad para el desarrollo de vida**	Uso indirecto	poblaciones locales, regionales, global
Recreación y turismo	Uso directo	Comunidades rivereñas de las fuentes hídricas y sus afluentes, principalmente	**Hábitat de peces de importancia ornamental y ecológica**	Valor de opción	poblaciones locales, regionales, global
Transporte	Uso directo	Comunidades rivereñas de las fuentes hídricas y sus afluentes, principalmente.	**Mantenimiento y regulación del clima.**	Uso indirecto	poblaciones locales, regionales, global
			Recarga de acuíferos	Uso indirecto	poblaciones locales, regionales, global

Impactos en el componente del suelo: (i) pérdida de la capa vegetal y degradación de los suelos, (ii) acumulación y disposición inadecuada de material granular lavado en la superficie de las áreas intervenidas, (iii) pérdida de la riqueza de especies y la biodiversidad, y (iv) alteración de la dinámica ecológica.

Impactos socioculturales de la región: (i) división de la estructura familiar y del trabajo, (ii) deserción escolar, (iii) prostitución y degradación cultural, y (iv) afectación a la salud.

En relación con la recuperación y rehabilitación del rio Atrato, indicó que depende de 3 factores principales: (i) intensidad del disturbio, relacionada con el tipo de maquinaria que se utiliza en la extracción, (ii) el tamaño del área afectada y (iii) el tipo de acciones utilizadas para la recuperación.

6.- Intervención de la FIAN Internacional (fl. 1581 a 1602. Cuaderno de pruebas núm. 4).

En respuesta a lo requerido por esta Corporación, La Fian Colombia emitió un concepto en el que concluyó que la cuenca del rio Atrato y el departamento del Chocó se enfrentan a una tragedia ambiental y humanitaria sin precedentes. Estableció que el Estado Colombiano ha incumplido con todas las obligaciones que tiene en la materia y sugirió que se declarara un estado de cosas inconstitucionales, exigiendo la adopción de medidas inmediatas para la protección y restitución de los derechos de las comunidades afectadas.

Finalmente, anexó un cuadro que enuncia todas las violaciones y amenazas al derecho a la alimentación adecuada en relación con los componentes del derecho, las fases del proceso alimentario y las obligaciones estatales en la materia.

7.- Intervención Universidad de Antioquia Facultad de Antropología (fl. 1603 a 1612. Cuaderno de pruebas núm. 4)

En razón a lo solicitado por esta Corte, el Departamento de Antropología de la Universidad de Antioquia afirmó que la vida de los grupos étnicos gira en torno al río y al bosque, y por ende los impactos sufridos por el desarrollo de las actividades mineras y de explotación forestal son considerables. Los elementos del entorno ambiental tienen para ellos un valor simbólico, espiritual, mítico, religioso, económico y cultural.

Relacionó así los impactos más importantes de una explotación forestal que investigaron en el municipio de Murindó: (i) cambios en la estructura del bosque, (ii) variaciones de la compensación y menor infiltración por paso de la maquinaria, (iii) empobrecimientos de los suelos, (iv) deterioro de la red de caminos, (v) disminución de las áreas de cultivo, (vi) alejamiento de la fauna silvestre, (vii) deterioro de la calidad del agua, (viii) destrucción de los sitios arqueológicos, e (ix) incremento de la dependencia económica de la explotación de madera con abandono a la economía de subsistencia.

8.- Intervención de la Universidad del Rosario Facultad de Ciencias Naturales (fl. 1613 a 1619. Cuaderno de pruebas núm. 4)

De acuerdo a lo preguntado por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, la Universidad del Rosario contestó lo resumido en las siguientes líneas.

Advirtió que al carecer de información y de un inventario botánico, no daría predicciones acerca de lo que podría perderse por las actividades mineras y madereras desarrollados en la zona del Chocó. Sin embargo, recomendó la salvaguardia de la biodiversidad por ser una opción económica más inteligente que la extracción de recursos no renovables.

Con respecto a la recuperación y rehabilitación del río Atrato, señaló que las posibilidades son muy bajas y que deben realizarse trabajos de investigación de manera prioritaria, que permitan evaluar los reales impactos y en los niveles naturales de biodiversidad.

9.- Intervención de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (fl. 1620 a 1642. Cuaderno de pruebas núm. 4)

Por medio de un escrito presentado el 26 de enero del 2016, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente contestó a la solicitud de apoyo elevada por esta Corporación.

Allí concluyó con las obligaciones estatales respecto al derecho al agua y a la protección de fuentes de agua dulce, subrayando el deber de garantizar el derecho sin discriminación y de protegerlo de terceros que pretendan menoscabarlo

Agregó que el Estado Colombiano tiene el deber de reducir, prevenir y evitar la contaminación y de hacer uso racional y óptimo de los recursos hídricos, contrario a lo que se está presentando en el Atrato, donde el uso de suelo y subsuelo están siendo incompatibles con el buen estado de las aguas.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó la realización de un diagnóstico de daños a la salud y un plan integral de atención médica a pobladores del Atrato, control de calidad del agua, diagnóstico de impactos de la minería, adopción de un plan para cesar los impactos ambientales y descontaminar la cuenca, suspensión temporal de los contratos mineros, y regulación del uso y tenencia de maquinaria minera en la cuenca del Atrato.

10.- Intervención de la Asociación Colombia de Minería (fl. 1643 a 1685. Cuaderno de pruebas núm. 4).

A las preguntas realizadas por la Corte Constitucional, la Asociación Colombia de Minería respondió en los siguientes términos.

Adujo que geológicamente Colombia es un territorio con un gigantesco potencial para realizar una minería sostenible y que esta se ha venido desarrollando desde la cultura indígena con la explotación de sal, oro y arenas.

Señaló que actualmente el sector minero colombiano está generando modernización en materia técnica, ambiental, social y de derechos humanos, con grandes beneficios para las regiones y el país.
Desde el punto de vista regional, consideró que existe una importante relevancia del PIB minero en los departamentos, que se disminuye la tasa de desempleo y que se genera gran desarrollo económico. Sin embargo, resaltó la necesidad de fortalecer la institucionalidad y las redes empresariales.

Frente a la mitigación del desplazamiento por desarrollo que puede generar la actividad minera, Indicó que las empresas legalmente constituidas han implementado iniciativas que potencializan la riqueza local y que es función exclusiva del Estado decidir sobre la expropiación de derechos reales.

11.- Intervención de la Universidad Nacional Grupo TERRAE (fl. 1715 a 1753. Cuaderno de pruebas núm. 4).

El 11 de febrero de 2016, el grupo Terrae remitió un escrito que contesta lo requerido por las Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional y que concluye lo siguiente.

En la cuenca del río Atrato existen resguardos indígenas y comunidades negras que se ven presionadas por la actividad minera, máxime cuando el 13 % del área total de la cuenca se ha titulado para minería de oro y otros metálicos.

Indicó que la minería aluvial en el río Atrato destruye la totalidad de los ecosistemas y que va en contravía de los objetivos para los cuales fueron creadas las reservas forestales en la zona.

Subrayó que en la zona del Atrato se pueden haber vertido al aire y al agua más 16 toneladas de mercurio y de 300 millones de galones de ACPM durante el periodo 2001 – 2014, de acuerdo a las estimaciones basadas en el consumo de contaminantes en otros lugares de Colombia y Suramérica.

12.- Intervención de la Universidad Tecnológica del Chocó (fl. 1755 a 1790. Cuaderno de pruebas núm. 4)

La Universidad Tecnológica del Chocó respondió las preguntas realizadas por esta Corporación con un texto presentado el 17 de febrero del 2017.

Dentro del documento, adujo que la actividad minera frecuente en el Chocó desencadena un serie de efectos negativos a los ecosistemas, aumentando las tasas de pobreza en la región. Argumentó, que según los análisis realizados, las especies que allí habitan tiene un alto índice de mercurio y que la Ciénega del Castillo presenta las mayores cargas.

Finalmente, recomendó seguir realizando trabajos de investigación que permitan establecer el grado de afectación por la actividad minera, e instó a las

autoridades locales y nacionales a hacer seguimiento a la calidad de las pesquerías de comercialización en la zona.

13.- Intervención de la Universidad de Antioquia – Instituto de Biología (fl. 1791 a 1825. Cuaderno de pruebas núm. 4)

El 22 de febrero de 2016 el Instituto de Biología de la Universidad de Antioquia, emitió un concepto frente a lo requerido por esta Corte.

Indicó que según estudios realizados por la Universidad Tecnológica del Chocó, las comunidades de la región pueden verse gravemente afectadas por los efectos de la deforestación y la minería sobre la zona.

Argumentó lo anterior con la alta concentración de mercurio en los peces de interés pesquero, los signos de deterioro crónico de los manglares de la desembocadura del río Atrato, las malas condiciones sanitarias, la disminución de la oferta de productos del bosque, y los cambios producidos en las prácticas tradicionales y culturales asociados a la biodiversidad.

Por otra parte, afirmó que si bien existen zonas con extrema degradación por las actividades de la minería y la deforestación, no se cuenta con información sólida que permita implementar programas de restauración ecológica a largo plazo.

14.- Intervención del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (fl. 1827 a 1870. Cuaderno de pruebas núm. 5)

En cumplimiento a la invitación realizada por la Sala Sexta de revisión de la Corte Constitucional, el Instituto Colombiano de Antropología envió un documento que conceptualiza los impactos de la explotación minera en la integridad sociocultural, especialmente de las comunidades afrodescendientes, a partir de un trabajo investigativo que realizó en el pacifico norte y en el Chocó.

El informe inició con un breve contexto geográfico e histórico que subraya y destaca la relación entre las comunidades de la región con el río, suelo y ecosistema, y su conexión con los saberes culturales, la organización social y política, y la vida misma.

Entre los principales impactos destacó: (i) la devastación de los terrenos agro-mineros que conlleva a disputas familiares y socaba la base de la organización social, (ii) la destrucción del entorno habitado, (iii) la ruina de la economía agrícola, pesquera y minero artesanal, (iv) la dependencia económica de los habitantes de las actividades desarrolladas por las retroexcavadoras y por la dragas (v) conflictos relacionados con el usufructo de fuentes hídricas, y (vi) crisis en salud pública.

Concluyó enunciando lo que consideró las 3 principales consecuencias de la minería y deforestación: (i) destrucción del medio ambiente por la sedimentación y destrucción del cauce el río y del suelo, (ii) coacción a las comunidades para el desarrollo de la minería ilegal, y (iii) sujeción de las familias afrodescendientes a la minería ilegal en relación con otras económicas ilícitas.

15.- Intervención de la Universidad Nacional Facultad de Antropología (fl. 2037 a 2049. Cuaderno de pruebas núm. 5)

En consideración a las preguntas elevadas por la Corte Constitucional, la facultad de antropología de la Universidad Nacional se refiere de la siguiente manera.

Indicó la población de la cuenca del río Atrato por grupo étnico, región y municipio y estableció que el desarrollo de actividades mineras y de explotación forestal en el río Atrato, altera de manera profunda y violenta la vida cotidiana de quienes habitan en la región, los modos producción, las costumbres y las tradiciones, las formas de relacionarse con el agua, el territorio y la comunidad, la tensión entre dos mundos y maneras de ver el ambiente, sumado a una serie de situaciones y conflictos por la tierra y el liderazgo político.

Población de la Cuenca del Río Atrato por grupo étnico, región y municipio

Región	Municipio	Indígena	Afrocolombiano	Ninguno	No Informa	Totales
Bajo Atrato	Acandí	131	7572	980	407	9090
	Unguia	677	6048	404	3317	10446
	Riosucio	1746	10973	807	299	13825
	Belén de Bajirá	136	8181	2959	1986	13262
	Carmen del Darien	704	1726	149	1612	4191
Medio Atrato	Bojaya	3845	4421	14	516	8796
	Quibdó	1504	99986	3404	4205	109099
	Beté (Medio Atrato)	435	5453	2	3166	9056
Alto Atrato	El Carmen	1224	1029	3873	949	7075
	Lloró	1996	5631	20	425	8072
	Bagadó	3801	2547	46	1780	8174
	Atrato	15	3500	40	1740	5295
Antioquia	Murindó	1404	1570	326	199	3499
	Vijia del Fuerta	336	2529	79	2376	5320
Toteles		17954	161166	13103	22977	215200

Fuente: Elaboración propia con base en Censo DANE (2005)

Reconoció la relación entre el agua y los habitantes de la región como un sistema de conocimiento localizado en cada población que involucra una conexión entre vivos y muertos y entre elementos del territorio y practicas socioculturales, haciendo posible la existencia de sistemas productivos y el aprovechamiento de los recursos. Afirmó que al alterar los montones de agua y los bosques, estos sistemas se desestabilizan y pueden concluir en la desaparición del universo físico y simbólico de las gentes del Atrato, así como su propia supervivencia.

16.- Intervención de la Fundación Activos Culturales Afro – ACUA. (fl. 2560 a 2566. Cuaderno de pruebas núm. 6)

En atención a la solicitud de la Corte Constitucional, la Fundación Activos Culturales Afro expone sus argumentos en escrito presentado el 09 de junio de 2016.

Inició con un recuento histórico de las comunidades afrodescendientes, explicando su arraigo con la región como símbolo de libertad y como elemento fundamental de su existencia. Subrayó que el Atrato no solamente genera autoabastecimiento y sostenibilidad en la economía, sino que también es parte de la cultura y cosmovisión de las comunidades étnicas, quienes mantienen el equilibrio entre la conservación ambiental y aprovechamiento de sus recursos, contrario a lo que ocurre con la minería organizada.

Afirmó que en departamentos como Chocó y Cauca, donde se vive actualmente una grave crisis por la explotación irracional de la tierra mediante actividades mineras, se han evidenciado los efectos más gravosos y el desplazamiento de las comunidades rurales.

Indicó que las comunidades tradicionales del Atrato dependen de forma fundamental de la indemnidad de su territorio para no extinguirse, pero que la devastación por la minería y la explotación de la biodiversidad de la región están amenazando ese objetivo humanitario. Finalizó con la mención del deber del Estado frente a detener la desastrosa pérdida que ya hoy es incuantificable.

17.- Intervención "*Amicus Curiae*" de la Defensoría del Pueblo. (fl. 2477 a 2497. Cuaderno de pruebas núm. 6)

El 18 de mayo de 2016 se presentó un documento que se resume en las siguientes líneas.

Consideró que en el caso bajo estudio existe una vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las comunidades que habitan en la cuenca del río Atrato y sus afluentes, que esta violación se ha realizado de manera continua durante un periodo prolongado y que ha afectado una población de gran tamaño en donde se involucran derechos colectivos de las comunidades negras y étnicas de la región.

Indicó que hay evidencia suficiente para demostrar que los derechos de los tutelantes si han sido afectados y que el escenario para ello ha sido la debilidad institucional. Considero que la Corte debe analizar en conjunto las políticas públicas que tienen relación directa con el problema, y recomendó las siguientes: (i) política pública frente a minería ilegal, (ii) política pública para el desarrollo de la minería legal en el país (licenciamiento ambiental y consulta previa), (iii) política pública de desarrollo económico y garantía de necesidades básicas para la población del Chocó.

Finalmente, solicitó que se declarara un Estado de Cosas Inconstitucionales, enlistó las que consideró deberían ser las órdenes impartidas por esta Corporación, y propuso un mecanismo de seguimiento para ellas.

18.- Intervención del Centro de Estudios para la Justicia Social -Dejusticia-. (fl. 2568 a 2592. Cuaderno de pruebas núm. 6)

En escrito presentado el 10 de junio de 2016, De justicia expone varios argumentos ante la Corte, resumidos de la siguiente manera.

Inició afirmando que los hechos que dan lugar a la acción de tutela configura un Estado de Cosas Inconstitucionales y continuó enunciando las distintas problemáticas que afectan a la zona, reconociendo que están vinculada de manera estrecha: (i) actividades minera ilegales, (ii) contaminación de las fuentes hídricas, (iii) efectos de la minería mecanizada sobre la vida y la salud de los habitantes de la cuenca del Atrato, (iv) consecuencias de la actividad minera sobre los grupos étnicos del lugar, (v) discriminación e inequidad ambiental, (vi) conflicto armado, (vii) explotación forestal, (viii) debilidad institucional y (ix) deficiencias en infraestructura y servicios públicos

Analizó las competencias y capacidad institucional de las entidades encargadas de la protección del medio ambiente y la prestación de servicios públicos domiciliarios, la seguridad y la promoción de desarrollo económico en la región del Atrato, para posteriormente indicar una serie de alternativas que permitan superar el Estado de Cosas Inconstitucionales.

Concluyó que las sentencias dialógicas tienen mayores probabilidades de tener efectos significativos sobre la materialización de los derechos, expuso tres alternativas para seguimiento (sala de seguimiento, nombrar comisionados o relatores y aumentar el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil), e indicó que las medidas que se establezcan para mejorar la debilidad institucional, deben ser articuladas en términos de legitimidad y eficacia, categorías esenciales en la construcción del Estado en los territorios.

PARTE B.

ACTA FINAL DE LA INSPECCIÓN JUDICIAL[350]

Quibdó (Chocó), treinta (30) de enero de dos mil dieciséis (2016).

De acuerdo con lo previsto en los artículos 93 de la Ley 270 de 1996, 10 del Decreto 2067 de 1991, 16 y 65 del Acuerdo 02 de 2015, y en cumplimiento de lo ordenado en el auto proferido el 13 de noviembre de 2015 por la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, presidida por el Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, siendo las 8:00 a.m. del veintiocho (28) de enero de 2016, en la Sala de Audiencias del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, el Magistrado Auxiliar designado para tal efecto, con el acompañamiento del Secretario *ad-hoc*, y de las personas que se enuncian más adelante, se constituyeron en audiencia para efectos de llevar a cabo la inspección judicial y práctica de las demás diligencias decretadas en la referida providencia.[351] De manera preliminar, el Magistrado Auxiliar -quien preside la diligencia a la que se da apertura- procede a dar posesión al doctor Felipe Clavijo Ospina, profesional especializado grado 33 de la Corte Constitucional, como Secretario *ad-hoc* de la diligencia, quien promete cumplir fielmente con sus obligaciones.

A continuación el Magistrado Auxiliar se dirige a la audiencia. Considera necesario precisar que la finalidad de la diligencia no es otra que la de conocer de primera mano el estado actual de las comunidades que viven en la cuenca del río Atrato, e indagar sobre las eventuales condiciones de contaminación y obstrucción del río como consecuencia de la realización de actividades de minería y explotación forestal, y si estas afectan los derechos fundamentales de las comunidades, entre otros aspectos. De igual forma, señala que de acuerdo con el principio de informalidad que inspira a la acción de tutela, la Corte procederá a recibir las declaraciones de quienes fueron convocados, para lo cual invita a los asistentes a que hagan un relato libre de su percepción en torno a los hechos y actuaciones del caso y fijen su posición al respecto.

Siendo las 8:00 a.m., con el fin de dejar registro de la diligencia, así como de facilitar la elaboración del acta final de la misma y dar cumplimiento a la comisión encomendada, se procede a grabar en audio el desarrollo de la misma. De igual manera, para dejar constancia de los asistentes, el Secretario *ad-hoc* elabora una lista de las personas que asisten a la sesión, quienes firman

[350] La presente acta de inspección judicial, que fue puesta a consideración de las partes mediante Auto del once (11) de abril de 2016, recoge los comentarios de aclaración sugeridos por la Agencia Nacional de Minería.
[351] De conformidad con el artículo 107 del Código General del Proceso, relativo a las audiencias y diligencias, para la elaboración de la presente acta no se realizará reproducción escrita de las grabaciones, sino que se describirá lo ocurrido en la sesión y se sintetizaran los principales argumentos manifestados por los intervinientes.

junto a su nombre e indican su número de cédula[352]. Siendo las 8:19 a.m., los funcionarios de la Corte Constitucional junto con los demás presentes en la diligencia proceden a recibir en declaración a quienes fueron convocados, previa acreditación, en el siguiente orden:

i. Ximena González y Viviana González, representantes del Centro de Estudios para la Justicia Social "Tierra Digna".
ii. Richard Moreno Rodríguez, representante del Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH).
iii. Gloria Luna, representante de la Red Departamental de Mujeres Chocoanas.
iv. Sterlin Londoño, Vicario General de la Diócesis de Quibdó.

A continuación se realiza una breve síntesis de las intervenciones de las personas acreditadas para declarar:

A). Intervención de Ximena González y Viviana González, representantes del Centro de Estudios para la Justicia Social "Tierra Digna".

En primer lugar intervine Ximena González. Después de identificarse debidamente ante la Corte, comienza su declaración presentando un breve contexto histórico sobre el desarrollo de la minería en el Chocó, haciendo especial énfasis en la actual

situación de vulneración y grave amenaza de los derechos fundamentales de la comunidades étnico-territoriales (negras e indígenas) que se asientan en la cuenca del río Atrato por causa de actividades de minería y explotación forestal.

Señala que la cuenca, los afluentes y los territorios aledaños al río Atrato son un territorio étnico en donde se asientan ancestralmente comunidades negras e indígenas (pueblos Embera y Wounan). Indica que la organización "Tierra Digna", en representación de dichas comunidades, presentó acción de tutela al constatar la vulneración progresiva de las condiciones materiales de existencia en sus territorios. Describe tres factores estructurales que en su concepto generan una crisis social, ambiental y humanitaria en el Chocó: i) transformación de las prácticas mineras (zona alta y media del río Atrato); ii) explotación forestal; iii) necesidades básicas insatisfechas de las comunidades.

La declarante realiza una caracterización de la trasformación de las prácticas y métodos mineros en el tiempo -particularmente a partir de la década de los noventa-, y explica que en un principio estas actividades eran artesanales y de

[352] Una copia de la lista se anexa a la presenta acta.

subsistencia, pero que con la llegada de colonos y extranjeros a la zona -en parte como consecuencia del conflicto armado interno-, ahora son intensivas, mecanizadas y destructivas, y han desplazado por completo las tradicionales actividades agrícolas, de caza, pesca y recolección de las comunidades. Denuncia que son dos las formas principales de extracción usadas en esta clase de minería: (i) con dragas de succión y retroexcavadoras (en el río) y (ii) a cielo abierto con retroexcavadoras (en tierra). Indica que esta clase de minería ha sido posible gracias a la falta de control estatal y a la presencia de grupos armados ilegales.

Acto seguido explica que esta clase de minería ha generado una profunda crisis ambiental en la medida en que se realiza de forma intensiva, indiscriminada, sin conocimiento técnico alguno sobre cómo explorar ni dónde (añade que los lugares de explotación son escogidos al azar). Que, además, el desarrollo de la actividad minera en el río y sus afluentes genera gran sedimentación, afectación del lecho fluvial, destrucción de los cauces y deforestación, que según informe de la organización World Wildlife Fund -WWF- se calcula aproximadamente en 44 mil hectáreas de selva primaria devastada. Complementa su afirmación, anunciando que adjuntará un mapa de áreas degradadas por minería.

En este punto la declarante se detiene a explicar los efectos nocivos del mercurio usado en actividades mineras, que concreta de la siguiente manera: (i) por contacto directo con la piel; (ii) por contaminación de la atmósfera cuando se quema la sustancia (al generar vapor y luego precipitaciones de lluvia ácida); (iii) por contaminación de las fuentes hídricas cuando el mercurio se vierte en los ríos se acumula en el agua, en las plantas y en los peces, que son la base del modo de vida y de las prácticas alimentarias de las comunidades étnicas. Añade que las comunidades étnicas que habitan en las márgenes del río Atrato (zonas alta, media y baja) sufren directamente los efectos de la contaminación por mercurio y cianuro en la medida en que todas sus actividades higiénicas, alimenticias, sociales y culturales se realizan en el río, a falta de infraestructura básica de acueducto y saneamiento básico.

En segundo lugar, afirma que la contaminación por sustancias químicas también afecta los bosques y que a esto se suma la explotación forestal que se realiza desde hace años en la zona -en particular en la región del bajo Atrato- sin control estatal efectivo. Considera además que estas actividades, de minería y explotación forestal, se han convertido en la base económica de la zona y, en consecuencia, están generado gran dependencia en las comunidades. Frente a esto, la peticionaria llama la atención sobre la necesidad de generar políticas públicas estructurales de alternatividad productiva que generen otra clase de oportunidades que sean sostenibles ambientalmente. A este respecto afirma que la Mesa Minera, conformada por las autoridades regionales, cuyo propósito es atender la problemática que está

causando la explotación minera, no ha funcionado ni ha proveído soluciones concretas a la grave crisis humanitaria y ambiental.

En tercer lugar, la declarante describe la ausencia total de infraestructura básica en servicios (acueducto, alcantarillado y saneamiento básico), sistemático abandono estatal, racismo estructural (exclusión en programas y proyectos nacionales de inversión y desarrollo) y un alto nivel de necesidades básicas insatisfechas en la cuenca del río Atrato, que comprende a algunos de los municipios más pobres de Colombia, hecho que agrava la condición en que viven las comunidades accionantes.

En síntesis, afirma que la problemática que se presenta en la cuenca del Atrato es estructural y que hay un completo abandono de la región por parte del Estado colombiano. Añade que las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades -aparte de la falta de infraestructura de servicios- incluyen un deficiente servicio de salud. Denuncia la proliferación de enfermedades contagiosas (causadas por mosquitos) y un preocupante incremento de muertes infantiles como consecuencia de la contaminación del agua que genera el desarrollo de actividades mineras en el río Atrato, que no solo se circunscribe a esta región sino a todo el Chocó biogeográfico, en la medida en que las aguas del río desembocan en el mar Caribe. Señala que a pesar de esta grave situación no se han realizado estudios serios y rigurosos sobre los impactos exponenciales y acumulativos de la minería en el río Atrato y en las comunidades.

Concluye su exposición señalando que no se trata solamente de una vulneración de derechos colectivos en abstracto; afirma que se trata de una vulneración concreta, real y palpable de derechos fundamentales de las comunidades étnicas como consecuencia de actividades de minería y explotación forestal plenamente documentadas por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Reitera la necesidad de que se tomen medidas estructurales y no simplemente asistenciales o simbólicas para enfrentar de forma concreta la grave crisis humanitaria y ambiental que sufre la región, denunciada desde 2014 por la Defensoría del Pueblo en la Resolución Defensorial Núm. 64.

Termina su intervención Ximena González, señalando que Viviana González, integrante de “Tierra Digna”, expondrá algunos argumentos adicionales de cierre. Acto seguido, la peticionaria realiza algunas aclaraciones sobre la composición demográfica del Chocó, indicando que es esencialmente étnica (aproximadamente en un 80%: 70% comunidades negras y 10% comunidades indígenas), que son muchos los derechos vulnerados a las comunidades étnicas, en especial a su supervivencia física, territorial y cultural, como consecuencia de la minería y de los graves problemas estructurales que

aquejan a la región, y que ante tal panorama es necesario establecer una coordinación institucional permanente y que realmente sea efectiva para atender la grave crisis humanitaria y ambiental que sufren las comunidades étnicas del Chocó.

Agrega que esta degradación ambiental no solo responde a un problema de derechos colectivos sino a una violación sistemática de derechos fundamentales como la vida digna, salud, libertad de locomoción, al territorio, y a la autonomía. Advierte una profunda transformación de los modos tradicionales de vida de las comunidades (agricultura, pesca, caza) debido a la minería. A este respecto, señala que la formalización minera propuesta no es la vía para enfrentar el problema porque no reconoce las particularidades de las actividades que desarrollan ancestralmente las comunidades y que esta iniciativa tampoco está llamada a prosperar mientras la autoridad minera siga entregando títulos a las multinacionales mineras.

Reclama atención urgente e integral (no solo asistencial ni paliativa) a esta problemática estructural y de vulneración sistemática de derechos fundamentales. Agrega que la situación causada por la minería y la deforestación se agrava debido al gran número de necesidades básicas insatisfechas que tienen estas comunidades, que carecen de servicios de salud, agua potable, acueducto, alcantarillado y saneamiento básico. Concluye que no se trata de hacer un juicio ético a la minería sino que se deben tomar acciones concretas y de largo plazo desde el Estado.

El Magistrado Auxiliar informa que, a continuación, se van a formular algunas preguntas puntuales a las accionantes para precisar algunos de los hechos respecto de los cuales la Corte está indagando.

Pregunta 1: Al margen de la problemática estructural anteriormente descrita, ¿cuales son las afectaciones concretas a los derechos fundamentales de las comunidades accionantes?.

La representante de los peticionarios señala que las afectaciones más graves a las comunidades -en términos de salud y degradación medio ambiental de ríos y bosques- se presentan en las zonas aledañas al río Atrato y sus afluentes (cerca de 13), en los territorios de Río Quito, la Soledad, Villa Conto, San Isidro y Paimadó, entre otros; afectaciones que estiman ocurren en cerca del 84% del territorio colectivo de las comunidades. Explica que, de acuerdo a estudios del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico -IIAP-, se han reportado casos de abortos espontáneos, enfermedades vaginales, cutáneas y hongos producidos por la presencia de mercurio, metilmercurio y cianuro en las aguas del río. Señala que, sin embargo, se requiere la

realización de estudios epidemiológicos y eco-toxicológicos para determinar con claridad una línea base que permita entender la gravedad del problema y los efectos asociados del mercurio, que aún no se han realizado. Indica que es alarmante el nivel de mercurio que ha encontrado el IIAP en las poblaciones y refiere estudio que fue practicado sobre 160 personas en la cuenca del río Atrato y sus afluentes (río Quito), según el cual, el nivel de mercurio encontrado en la sangre es de 60 puntos por millón, cuando el promedio mínimo mundial considerado aceptable es de 0.5 puntos por millón y en Colombia es de 1.0 por persona.

Refiere que estudios recientes realizados por la WWF y la Universidad de Cartagena (Grupo de Toxicología) sobre 80 habitantes de Quibdó para determinar la presencia de metales pesados en la población -y que serán aportados en su momento a la Corte-, encontraron que en dos casos el porcentaje de mercurio en la sangre es de 116 puntos por millón. A lo anterior agrega que hace falta practicar ese mismo tipo de estudios en las comunidades negras que habitan las cuencas de los ríos Bebará y Bebaramá (en territorio de Cocomacia) y en el río Neguá, todos afluentes del Atrato. También señala que en 2014 la Unidad de Restitución de Tierras realizó estudio en la cuenca del río Andágeda (en territorio de Cocomopoca) donde encontró que los niveles de mercurio en la sangre de las poblaciones superaba los niveles mínimos permitidos por las autoridades sanitarias colombianas. Dentro de este mismo informe se elaboró un mapa de áreas degradadas por explotación minera y se identificó en territorio de Cocomopoca una pérdida de cerca del 40% del bosque nativo sobre el que a su vez se superponen las concesiones mineras entregadas a las empresas AngloGold Ashanti, Continental Gold y Exploraciones Chocó Mineros.

La declarante cita otro estudio efectuado por el Instituto Humboldt, WWF, la Universidad Javeriana y la Asociación Colombiana de Ictiólogos (especialistas en peces), en el denominado “Chocó biogeográfico”, que comprende además del Chocó a Cauca y Nariño (zona litoral Pacífico), en donde se logró demostrar que 15 especies endémicas han desaparecido de las cuencas y que el río con mayor pérdida de especies es el río Atrato. Agrega que de acuerdo al precitado estudio del IIAP, de esas 15 especies 6 habitan el río Quito y no se pueden consumir debido a los altos niveles de contaminación por mercurio, lo cual es muy grave pues estos peces constituyen una importante fuente alimentaria para las comunidades de la región. Concluye que las consecuencias en términos de seguridad alimentaria y subsistencia son preocupantes porque ya no hay pesca ni comercio alrededor de esta actividad.

Pregunta 2: ¿Cuáles han sido las acciones del Estado a nivel nacional y regional para enfrentar o dar solución a la problemática descrita?.

Señala que el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos logísticos y financieros en los últimos 3 años por lograr un espacio de articulación interinstitucional, que han llamado “Mesa Minero-Ambiental”, con participación de las comunidades, entidades locales y del gremio minero. De igual forma, señala que el Ministerio de Salud ordenó un estudio epidemiológico para determinar el alcance de las afectaciones en salud en el Chocó, pero tras un año aún no se ha realizado. En resumen, expresa que las acciones planeadas y derivadas de la mesa minera no se están cumpliendo. A esto agrega que el territorio donde se desarrollan las actividades mineras está absolutamente degradado, como se puede observar en los mapas que contrastan las zonas de concesiones con las afectaciones al medio ambiente, lo que preocupa a las comunidades sobre su futuro. Sugiere que es posible que el Estado adopte acciones de recuperación de estas zonas afectadas y de las cuencas fluviales. Asimismo, considera que la única solución para enfrentar estos problemas ambientales no puede ser permitir más minería y que, en su lugar, debe pensarse en planes y programas alternativos que beneficien a las comunidades sin afectar el medio ambiente.

Respecto a los programas que viene desarrollando el Departamento de la Prosperidad Social -DPS-, que ha invertido en proyectos productivos en algunas de las comunidades, considera que son asistencialistas y de corto plazo. Afirma que se necesitan planes estructurales, sostenibles y de largo plazo que les permitan a las comunidades construir una alternativa productiva viable y en condiciones de dignidad. En lo que tiene que ver con el Ministerio de Minas, señala que si bien tiene una política de formalización (o legalización) minera, por otra parte continúa entregando concesiones mineras a grandes empresas, ante lo que la peticionaria se pregunta ¿hasta que punto el acceso de las comunidades a los títulos mineros es real?. Denuncia que la formalización minera no funciona porque no hay mineros formalizados y sí hay derechos consolidados y existentes de grandes compañías.

En materia regional, señala que conocen el trabajo que ha venido realizando Codechocó y los municipios demandados en la presente acción. Afirma que Codechocó en 2013 emitió una alerta y posteriormente suscribió 6 resoluciones más para prohibir la actividad minera, pero que ante la magnitud del problema y su falta de capacidad de atención y respuesta han sido ineficaces por lo que han reconocido que sin apoyo del Gobierno Nacional no pueden cumplir cabalmente con sus funciones. Respecto de los municipios, explica que su capacidad es bastante limitada no solo para enfrentar la minería sino para satisfacer las necesidades más básicas de la población. A lo anterior agrega que se ha logrado demostrar grandes niveles de corrupción en instituciones del orden local y regional; así como falta de políticas públicas y de recursos para llevarlas a cabo. Llama la atención sobre el carácter étnico de las comunidades afectadas que tienen planes de vida y planes de etnodesarrollo que no han sido tomados en cuenta por las administraciones municipales ni departamentales para incorporarlos en los planes de desarrollo.

Finalmente, expresa que la Defensoría del Pueblo emitió la Resolución 064 de 2014, en la que declaró una crisis social, ambiental y humanitaria en el Chocó. Que como consecuencia de esa resolución la Defensoría creó un mecanismo de seguimiento a las recomendaciones hechas, a través de una mesa interinstitucional del orden nacional que pasado más de un año presenta un balance desalentador en la medida en que no hay voluntad política ni respuesta articulada para dar solución a la problemática denunciada. Afirma que esta fue una de las razones que llevó a la Defensoría a coadyuvar la presente acción de tutela.

Termina la intervención de las representantes de "Tierra Digna" y de inmediato se da paso al representante de FISCH, Richard Moreno Rodríguez, para que ilustre a la Corte sobre el caso *sub examine*.

B). Intervención de Richard Moreno Rodríguez, Coordinador del Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó -FISCH-.

El señor Richard Moreno Rodríguez se identifica debidamente ante la Corte y procede a hacer un relato de su vinculación y relación con la región y sobre los hechos que motivaron la interposición de esta acción de tutela. Afirma que es abogado, líder comunitario y miembro de las organizaciones regionales del Chocó desde niño. Es miembro del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato -Cocomacia- y cofundador y coordinador del Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó -FISCH-.

Comienza su intervención, aclarando que la problemática humanitaria y ambiental que vive el Chocó nadie se la ha contado ni la ha leído; manifiesta que la ha vivido en carne propia. A continuación describe la naturaleza étnica y territorial de la población chocoana y la necesidad de pensar en derechos como colectivo; más aún cuando el 94% del territorio del Chocó es propiedad colectiva de las comunidades negras e indígenas, que consideran propiedad privada de las comunidades. En este sentido, denuncia que el desarrollo de actividades mineras y de explotación forestal, sin el consentimiento de las comunidades, ha generado no solo graves vulneraciones a los derechos fundamentales de las comunidades y afectaciones en la salud -principalmente-, sino también contaminación, destrucción de su hábitat, desplazamiento, violencia (amenazas), pérdida de la soberanía alimentaria y territorial, así como un grave deterioro ambiental en la región.

Indica que la actividad minera *per se* no es mala, pero realizada artesanalmente de acuerdo a sus usos y costumbres ancestrales; agrega que lo que no es ancestral es la forma en que hoy se desarrolla la minería -

mecanizada y con productos químicos tóxicos- para la extracción de oro y otros metales. Lo que no es ancestral es que extranjeros (brasileños) y los grupos armados ilegales hayan tomado el control de tal actividad y que los hayan obligado a aceptar la minería como única fuente de sustento u opción económica permitida, desplazando sus actividades agrícolas tradicionales. Denuncia que no pueden hacer minería ancestral o "barequeo" porque los dueños de los entables mineros solo se los permiten por medio día o máximo por un día cada semana y sometidos a gran riesgo: afirma que mucha gente ha muerto en socavones y por deslizamientos de tierra producidos por las montañas de arena producto de la minería.

En este punto el señor Moreno llama la atención de la Corte en el sentido de la importancia de las medidas a tomar en el caso bajo estudio. Indica que las medidas que se vayan a adoptar deben reconocer la perspectiva étnica, ancestral y colectiva de las comunidades. Aclara que las comunidades necesitan que se tomen medidas efectivas y concertadas para no caer en lo "técnicamente posible pero socialmente inoperante". Reitera que las comunidades étnicas chocoanas tienen derecho a la consulta previa, libre e informada, y denuncia que las autoridades mineras entregan títulos a grandes empresas sin consultar a las comunidades, teniendo estas el derecho de prelación sobre esta actividad en territorios colectivos, de acuerdo a la Ley 70 de 1993. Asimismo, señala que la Corte Constitucional en sus sentencias ha dicho que la consulta previa es un derecho fundamental para las comunidades étnicas.

Afirma que como consecuencia de las actividades antes descritas se están violando los derechos de las comunidades étnicas de la región a la vida, a la salud, al ambiente sano, a la soberanía alimentaria y al territorio (consulta previa); reitera que el territorio colectivo de las comunidades ha sido gravemente degradado y vulnerado por la actividad minera y forestal, como la Corte, en los recorridos planeados, podrá ver en el río Atrato y sus afluentes.

En resumen, denuncia selectividad de los controles del Estado a la hora de enfrentar la minería ilegal que se realiza con retroexcavadores, dragas y dragones. Insiste en que hay una red de corrupción estatal que les permite a los dueños de estas máquinas esconderse o anticipar cualquier diligencia, inspección judicial o visita de control por parte de las autoridades. De igual forma, denuncia que los líderes de las organizaciones étnicas y las comunidades están siendo amenazados por los actores armados presentes en la zona por oponerse a la minería y a sus métodos irracionales e irresponsables social y ambientalmente. Argumenta que toda esta situación es posible gracias a la omisión y complicidad de las instituciones estatales encargadas de controlar esta actividad. Se pregunta, ¿por dónde entran las retroexcavadoras, dragas, dragones y sus insumos -combustible y sustancias químicas- para la realización de estas actividades mineras?. Señala que tanto Codechocó como

la Policía han omitido su deber constitucional de actuar para enfrentar esta problemática.

Por último, sugiere que las medidas a implementar por la Corte Constitucional deben incluir: acciones restaurativas -a cargo del nivel central del Estado colombiano- que contemplen planes de manejo y de recuperación territorial intensivos debido a la avanzada degradación ambiental, para lograr la efectiva recuperación de los territorios. Presenta varios ejemplos de destrucción ambiental por causa de la minería en la ciénaga de Agua Clara, el río Bebará, río Neguá, río Atrato, río Quito, río Bebaramá y sus comunidades aledañas. Explica que además de las medidas restaurativas, hay que tomar medidas preventivas y correctivas que les permitan a las autoridades controlar esta situación de una vez por todas. También denuncia compra de territorios colectivos por parte de actores privados y una larga inactividad de la mesa minera en sus tres años de existencia. Reitera que las medidas a tomar deben garantizar la restauración de los modos tradicionales de vida, la salud, la protección del medio ambiente, la soberanía alimentaria y la recuperación del territorio, desde una perspectiva étnica que fortalezca y empodere a la autoridad étnica para hacer frente a todos estos desafíos.

Afirma que las comunidades negras del Chocó continúan teniendo grandes niveles de vulnerabilidad, tal y como ha sido evidenciado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025/04 y en sus autos posteriores -en concreto, el Auto 005/09-. En este sentido pide que se retomen y se instrumentalicen las medidas del mencionado auto para lograr mayor efectividad de las mismas.

A continuación el Magistrado Auxiliar indaga al interviniente sobre los impactos de la explotación forestal en la región. Responde que la explotación forestal es histórica en el Chocó, en especial en los municipios de Riosucio y en Carmen del Darién, entre otros. Señala que respecto a este tema los bosques se están entregando -sin control y sin realizar consulta previa- a empresas privadas sin tener en cuenta que los mismos se encuentran en territorios colectivos propiedad de las comunidades étnicas. Denuncia que son las empresas madereras en complicidad con la autoridad ambiental las que financian los planes de manejo y los estudios técnicos para su aprovechamiento. Añade que el 90% de los aprovechamientos forestales son ilegales y sin ningún control. Concluye que la sedimentación del río Atrato se debe en gran medida a quienes realizan esta actividad, que ha hecho Maderas del Darién y otras empresas. En resumen, recomienda tomar medidas preventivas, restaurativas y efectivas para controlar la actividad de explotación forestal.

Anuncia que va a adjuntar varios documentos sobre a problemática descrita para mayor ilustración de la Corte. El Magistrado Auxiliar señala que al final de la diligencia los documentos que los intervinientes tengan a bien aportar serán recepcionados.

Termina la intervención del Coordinador del FISCH y de inmediato se da paso a la representante de la Red Departamental de Mujeres Chocoanas para que ilustre a la Corte sobre los hechos del caso.

C). Intervención de Gloria Luna, Coordinadora de la Red Departamental de Mujeres Chocoanas.

Gloria Luna Rivillas se presenta y se identifica ante la Corte. Describe brevemente el trabajo de la Red de Mujeres. A continuación realiza una caracterización del Chocó como único departamento étnico del país, compuesto por tres etnias: negra, indígena y mestiza. Hace un recuento histórico del río Atrato como la principal vía de comunicación de la región con el mundo. Añade que toda la producción agrícola y el "pancoger" se distribuía a las poblaciones a través del río. Afirma que esta situación empezó a cambiar con la llegada del conflicto armado -en sus diferentes actores- a los territorios étnicos y con el comienzo de las disputas por el control territorial. Señala que este es el origen del desplazamiento y de la crisis alimentaria, que ahora se ha agravado con la minería mecanizada y la explotación forestal.

Precisa que los procesos de minería de oro no son nuevos y se han realizado desde la colonia. Explica que en ese entonces el Chocó era una zona denominada "real de minas", que sus dueños estaban asentados en Popayán y que desde allí se enviaba a España el oro extraído. Afirma que la deforestación es la primera afectación que han sufrido en el Chocó y que el estado actual del río Atrato es consecuencia directa de la explotación forestal y de las actividades mineras.

Pasa a señalar cómo la minería y la explotación forestal afectan a las mujeres y a los niños. Afirma que la vida de las mujeres y las comunidades es el río y el territorio. Explica cómo los modos de vida tradicionales y ancestrales -la familia, los niños- se desarrollan en ellos. Señala que como consecuencia de la presencia de mercurio y otras sustancias químicas tóxicas en las aguas del río Atrato hay proliferación de nuevas enfermedades vaginales y cutáneas. Para estas comunidades, el río es el centro de su vida social y cultural: es allí donde se identifican como pueblo, donde lavan la ropa, se bañan, juegan, nadan, pescan y comparten actividades culturales y recreativas. Indica que hoy eso ya no es posible, lo cual afecta gravemente las formas de vida de las comunidades. Añade que los campesinos tampoco pueden cultivar ni visitar

sus fincas por la presencia de actores armados que les impiden el acceso a sus territorios. Concluye que el conflicto armado, la violencia y la contaminación del río Atrato están atentando contra las tradiciones de las comunidades y la forma en que entienden el mundo. Denuncia amenazas constantes para los líderes de las comunidades que se atreven a alzar su voz de protesta frente a esta problemática.

Continúa su intervención señalando que hay una histórica problemática de necesidades básicas insatisfechas en el Chocó y en particular en las zonas en que habitan las comunidades denunciantes. Afirma que todas las aguas servidas son tomadas y luego vertidas al río Atrato porque en la región no hay servicio de acueducto, alcantarillado o saneamiento básico. Precisa que la única fuente de agua para las comunidades es el río, que está cada vez más contaminado por las actividades que en el mismo se desarrollan -minería y explotación forestal- y que están causando diferentes clases de enfermedades en mujeres, niños y ancianos. Explica que la situación de la población es precaria porque además no cuentan con un sistema de salud apropiado. Asimismo, que como consecuencia del desarrollo de actividades mineras, se está presentando un nuevo problema: el de la prostitución y la trata de personas en los entables mineros. Denuncia que las mujeres no solo son empleadas para que cocinen en los campamentos mineros sino también para que presten sus servicios sexuales a todos los hombres que allí trabajan y también a miembros de grupos armados ilegales. Agrega que debido a esto hay un incremento de embarazos no deseados en adolescentes.

Reitera lo que señaló el anterior declarante -el señor Richard Moreno, coordinador del FISCH- en el sentido de los tiempos sumamente restringidos que otorgan los dueños de los entables mineros a las comunidades para el "barequeo". Recuerda cómo en tiempos de la colonia a los esclavos solo se les permitía los días de fiesta o descanso (domingo) realizar búsqueda de oro. Manifiesta preocupación por el incremento de niños en edad escolar "barequeando". Señala que, con fundamento en lo expuesto, las comunidades -y en particular las mujeres, niños y ancianos-, están padeciendo una masiva violación de sus derechos fundamentales. En consecuencia, le pide a la Corte que las órdenes que vaya a tomar contemplen la realidad cultural y se consulten con las comunidades.

Por último, recuerda la declarante que en su niñez el río Andagueda -afluente del Atrato- era verde y azul. Denuncia que hoy es gris como consecuencia de la minería y la explotación forestal. No entiende como el Gobierno avala la minería y sus prácticas entregando cada vez más concesiones, ni por qué no hay acciones desde el nivel local, regional y nacional para enfrentar esta situación. Ante esto se pregunta: ¿Qué vamos a hacer cuando la minería y la explotación forestal acaben con el Chocó? ¿Qué vamos a hacer sin territorio?. El territorio y el agua son los que nos dan la vida. Concluye que las

comunidades ya no tienen peces -ya no hay subienda-, agricultura ni recursos y que por esto hay una grave crisis alimentaria en la región.

A continuación el Magistrado Auxiliar indaga si se han realizado denuncias puntuales sobre la situación de las mujeres, niñas o ancianos. Y de ser así, si se ha obtenido respuesta de las autoridades.

La declarante señala que no denuncian por miedo y por amenazas de los grupos armados ilegales. Denuncia que no ha habido ninguna acción por parte del Estado central, departamental ni municipal para enfrentar esta problemática. Añade que es increíble que nadie haga nada frente a una situación tan notoria. Finaliza explicando que nadie se atreve a acudir ante las autoridades porque nada hacen.

D). Intervención de Sterlin Londoño, Vicario General de la Diócesis de Quibdó.

Sterlin Londoño se identifica como habitante de la región y Vicario general de la Diócesis de Quibdó. Comienza su intervención describiendo su relación de trabajo pastoral con las comunidades y las organizaciones accionantes. En particular, narra cómo las comunidades que hacen parte de las organizaciones Cocomopoca y Cocomacia han tenido ancestralmente siete prácticas tradicionales de producción y sostenimiento: minería artesanal, caza, pesca, recolección de frutos, cría de aves, porcinos y otros, aprovechamiento forestal (madera) y medicina tradicional. Afirma que gracias a estas actividades las comunidades tenían seguridad laboral y alimentaria, hecho que ha cambiado radicalmente en los últimos años debido al desarrollo indiscriminado de actividades mineras que están amenazando la forma de vida de las comunidades. Explica que, como consecuencia de estas, ha aumentado el desempleo dado que las prácticas tradicionales y ancestrales descritas resolvían estas necesidades en una zona del país que tiene los más altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Denuncia que el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico -IIAP- ha documentado la desaparición de varias especies de peces como producto de la contaminación.

Por otra parte, señala que impulsaron con los obispos de la Conferencia Episcopal, las comunidades y con diferentes organizaciones locales la campaña “S.O.S Chocó”, que terminó con una visita de una semana de la Defensoría del Pueblo a la región en donde se evidenció la grave crisis humanitaria y ambiental que se vive en el Chocó y que tuvo como resultado la expedición de la Resolución Defensorial 064 de 2014, que documenta la grave situación y que plantea una serie de recomendaciones para enfrentar la problemática a todo el gobierno central. Denuncia que el seguimiento al

cumplimiento de estas recomendaciones no ha sido el adecuado y que más de un año después el gobierno no ha cumplido. Concretamente, señala que respecto de la minería no han obtenido respuesta alguna por parte de la Autoridad Minera (Ministerio de Minas y Agencia Nacional de Minería).

Expresa su preocupación respecto a que el Chocó sea considerado por el Estado como un distrito minero-energético en donde gran parte del territorio ha sido concesionado a multinacionales. Se pregunta ¿qué va a pasar cuando las empresas -titulares de las concesiones mineras a gran escala- empiecen a explotar el territorio?; ¿Qué va a pasar cuando se formalice la pequeña y la mediana minería?; ¿En dónde van a vivir y de qué van a vivir los chocoanos?. A estos interrogantes les suma el hecho de que la minería ha contribuido al desplazamiento forzado. Expresa que una preocupación constante de los desplazados es si van a tener un territorio al cual volver, cuando saben que muchos territorios han sido entregado a grandes empresas. Indica que por años ha visitado todos los afluentes del Atrato, desde Murindó (Antioquia) hasta el Alto Andageda (Chocó) y su conclusión es que la problemática de la minería es estructural. Conclusión que comparten los obispos de la Conferencia Episcopal, quienes agregan que las comunidades están amenazadas en su supervivencia física, cultural y espiritual.

Afirma que la problemática del Chocó es estructural: no solo de modelo económico, minería, explotación forestal, concesiones, formalización o recomendaciones; el problema del Chocó es de subsistencia, de existencia, de dignidad, de empleo, de salud, de agua. Además, denuncia que hay comunidades que han sido presionadas por los actores armados para que permitan las actividades mineras aún cuando en la década anterior estas comunidades se oponían a la minería. Termina señalando que la minería solo les ha traído desplazamiento, muerte y pérdida de territorio, un territorio con el que las comunidades negras e indígenas tienen especial relación.

Pregunta 1. El Magistrado Auxiliar pregunta al declarante sobre las posibles implicaciones que tendría la formalización de la minería a pequeña y mediana escala. Si sería una alternativa viable o si por el contrario agravaría la situación descrita por los accionantes. El Vicario señala que aunque han tenido presencia en la mesa minera no consideran útil ni práctica su participación en este espacio. En su lugar, sugiere la creación de espacios de diálogo directo entre las comunidades y el Estado, siempre que se intente construir proyectos de desarrollo y siempre que se busque el mayor beneficio de las comunidades. Respecto de la formalización propuesta por la Autoridad Minera para el Chocó, señala que antes que nada debe reconocerse la voluntad de las comunidades y que se respeten las decisiones de las comunidades de no querer hacer minería ni a ser formalizadas.

Pregunta 2: ¿En cuanto a las amenazas y al fenómeno del desplazamiento forzado con ocasión de la minería, han registrado las denuncias pertinentes?.

Responde el Vicario que conocen de varias denuncias realizadas. Cita como ejemplo la renuncia de los líderes de las comunidades a seguir asistiendo a la mesa minera que ha generado amenazas contra sus miembros. Agrega que como consecuencia de esto varios líderes tienen medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección -UNP- y del Ministerio del Interior ordenadas en el marco de varios procesos ante jueces de restitución de tierras. Denuncia que los líderes están atemorizados frente a la minería y que lo que necesitan es protección para las comunidades y los recursos naturales.

Pregunta 3: ¿Cuál es el grado de afectación de las comunidades en términos de necesidades básicas insatisfechas (salud, acueducto, alcantarillado, saneamiento básico) y en que medida la minería y la explotación forestal han agravado estas condiciones?.

Señala el Vicario que en 2006 FISCH, las Diócesis del Pacífico y otras 10 organizaciones étnicas adelantaron una investigación sobre la soberanía alimentaria de las comunidades étnicas de la región y encontraron que la minería y la explotación forestal están afectando gravemente las prácticas ancestrales y los modos de vida tradicionales. Señala como ejemplo que ha desaparecido el cultivo del chontaduro y la bananilla. Por último, afirma que hay incidencia directa y documentada de las actividades de minería y explotación forestal en las comunidades y que las consecuencias son múltiples: desnutrición, enfermedades, desempleo, etc.

Una vez oídas las diferentes intervenciones, siendo las 10:00 a.m., el Magistrado Auxiliar considera pertinente decretar un receso de diez minutos, tras el cual se le permitirá intervenir a diferentes entidades nacionales y regionales que han sido previamente vinculadas al trámite de tutela y han manifestado su deseo de declarar en la presente diligencia.

Siendo las 10:15 a.m. se reanuda la diligencia y con la presencia de los representantes acreditados de diferentes entidades nacionales y regionales se procede a abrir una nueva ronda de declaraciones a quienes así lo solicitaron, con el objeto de conocer sus impresiones sobre los hechos objeto de estudio. En su orden intervienen:

i. Héctor Hinestroza, Procurador Judicial y Agrario de Quibdó.
ii. Martha Alonso, Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente – Defensoría del Pueblo.
iii. Yesid Peña Valencia y Harry Escobar, representantes de Codechocó.

iv. Marnan Copete, representantes de Corpourabá.
v. Jesús Olivero Verbel, profesor de la Universidad de Cartagena.
vi. Ángela Alba Muñoz, Representante de la Agencia Nacional de Minería.
vii. Leonardo Sastoque Forero, representante del Departamento de la Prosperidad Social.
viii. Arley Agualimpia, representante del Ministerio del Interior – Dirección de comunidades negras.

E). Intervención de Héctor Hinestroza, Procurador Judicial y Agrario de Quibdó.

El doctor Hinestroza comienza su intervención señalando que la Procuraduría 9 Judicial, Ambiental y Agraria del Chocó tiene dentro de sus funciones ejercer el control y el seguimiento a las autoridades ambientales de la región. Manifiesta que es innegable la grave crisis humanitaria y ambiental que se vive no solo en la cuenca del río Atrato sino en todo el Chocó como consecuencia del desarrollo intensivo de actividades mineras, que originó la acción de tutela interpuesta por la comunidades étnicas de la región. Afirma que la situación es tan grave que la Procuraduría ha instaurado varias acciones populares contra algunos municipios de Chocó, Codechocó, el Ministerio de Ambiente, la Agencia Nacional de Minería por actividades indiscriminadas de minería y cita como ejemplo una acción popular fallada contra el municipio de Lloró (Chocó).

Respecto de la explotación forestal, afirma el Procurador que también han instaurado acciones populares para proteger la selva y los bosques contra el Ministerio de Ambiente y Codechocó para lograr establecer un orden de explotación forestal en el departamento. En este punto indica que la Procuraduría tiene un programa propio de vigilancia de la actividad forestal en el que rastrean las licencias y los cupos de aprovechamiento entregados por MinAmbiente y Codechocó. Sin embargo, afirma, no existe un ordenamiento forestal que permita establecer un inventario completo del recurso natural, de su aprovechamiento y de las licencias entregadas en el Chocó.

En contraste, señala que frente a la minería mecanizada no es posible establecer ningún tipo de control. Afirma que el problema de la minería es de tal magnitud y degradación que sobrepasa la capacidad institucional del departamento del Chocó y requiere intervención directa por parte del Estado colombiano. Propone el diseño de políticas públicas estructurales para enfrentar esta problemática y que se realice un gran estudio para determinar cual es la vía de desarrollo adecuada para el Chocó, que incluya la posibilidad de que las comunidades, incluso, puedan objetar el modelo minero en pos de otras opciones económicas y de desarrollo.

Propone investigar y estudiar la situación en concreto para encontrar una solución armónica que beneficie a las comunidades. Hace un recuento de la ineficacia del sistema sancionatorio vigente en el Código de Minas -por lo general multas e incautaciones- para combatir la minería ilegal o cuando no se cumple con los requisitos propios de la licencia ambiental. Afirma que no es posible notificar ni hacer cumplir las sanciones por falta de acompañamiento de las Fuerzas Armadas (Ejército), principalmente por el alto costo de los operativos y dado que esta clase de minería es itinerante, no se cuenta con registro y hay muchos extranjeros (en su mayoría brasileños) desarrollando la mencionada actividad. Resulta muy difícil resolver el problema minero de esa forma.

Concluye que el Estado debe reorientar estructuralmente su política frente al Chocó y respecto de la minería. Agrega que el Estado ha dejado solo al departamento y a las instituciones encargadas en la lucha contra la minería ilegal que es desarrollada en su mayor parte por los grupos armados ilegales; afirma que son ellos quienes "controlan" el negocio de la minería y "reemplazan al Estado en sus funciones". Denuncia que los alcaldes no tienen las herramientas para controlar efectivamente la minería, que no hay presencia del Estado en la región y que a esto se suma un gran problema de necesidades básicas insatisfechas. Señala, además, que la mayoría de las concesiones mineras en Chocó se entregan sin estudios, sin información adecuada y sin el cumplimiento de los requisitos legales ni la realización de consulta previa a las comunidades. Denuncia que la autoridad minera se niega sistemáticamente a realizar procesos de consulta previa en la región a comunidades étnicas. En consecuencia, no hay un registro que aclare dónde se puede realizar minería y dónde no. Sugiere diseñar, desde el Estado y desde el nivel central, una política seria, estructural y de largo plazo en materia minera.

El Magistrado Auxiliar indaga al Procurador sobre el origen de la contaminación denunciada como consecuencia de actividades mineras y pregunta si esta proviene por igual de fuentes legales o ilegales. El Procurador señala que ese es un gran problema debido a que la mayoría de la explotación minera en el Chocó es ilegal, que se realiza sin título y sin licencia ambiental, y por lo tanto sin estar sujeta a ninguna clase de control de las autoridades.

F). Intervención de Martha Alonso, Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente – Defensoría del Pueblo.

La Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente comienza su intervención señalando que para la Defensoría del Pueblo la vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato por actividades mineras es una prioridad. Anuncia que presentarán próximamente un estudio sobre minería en el país y

en el Chocó, que evidencia la grave situación que se vive en la región como consecuencia de la realización de minería ilegal. Valora la presencia de la Corte *in situ* para que pueda constatar más allá del papel la problemática que se vive en la región. Reitera lo dicho por el Procurador en el sentido de que es evidente la incapacidad institucional de las autoridades para controlar la minería ilegal y sus graves consecuencias sobre las poblaciones y el medio ambiente. Aclara que el problema no se reduce a la minería ilegal sino al modelo minero estatal que no controla y no tiene registro del desarrollo de la actividad y de si esta respeta la normatividad vigente en materia ambiental y minera. Realiza un breve recuento de la labor de la Defensoría en la zona e insiste en la grave situación de vulneración de derechos de las comunidades étnicas y del medio ambiente por causa de la minería. Concluye su intervención ratificando y reiterando, a nombre de la Defensoría, las vulneraciones al derecho a la salud y al medio ambiente por degradación de los ecosistemas y por contaminación de las fuentes hídricas, que ya constituyen un daño ambiental sumamente preocupante. En ese sentido, anuncia que el concepto que rendirá la Defensoría ante la Corte incluirá recomendaciones y sugerencias encaminadas al logro de una solución efectiva a la problemática denunciada.

Por último, indica que la amenaza que se vierte sobre el Chocó biogeográfico y sus comunidades es inmensa y que es deber impostergable del Estado presentar soluciones estructurales que permitan recuperar la soberanía en la zona y proteger la biodiversidad del Chocó.

G). Intervención de los representantes de Codechocó, Yesid Peña Valencia y Harry Alexander Escobar.

En primer lugar interviene el señor Yesid Peña, quien como apoderado de Codechocó en el presente caso manifiesta algunos reparos frente a la forma como se desarrolla la diligencia y las declaraciones. El Magistrado Auxiliar interviene y le reitera al apoderado de Codechocó que el propósito de la diligencia, basado en el principio de informalidad que inspira a la acción de tutela, es conocer de primera mano el estado actual de las comunidades que viven en la cuenca del río Atrato, e indagar sobre las condiciones de contaminación y obstrucción del río como consecuencia de la realización de actividades de minería y explotación forestal, y si estas afectan los derechos fundamentales de las comunidades, entre otros aspectos.

Acto seguido retoma el uso de la palabra el señor Peña y procede a señalar que Codechocó no desconoce la grave problemática ambiental que se presenta en el departamento como consecuencia de las actividades de minería y explotación forestal. Afirma que comparte las apreciaciones de la Procuraduría y de la Defensoría en el sentido de que la magnitud de la

situación es tan grande y tan grave que Codechocó -que depende de MinAmbiente- no puede hacer mucho para enfrentar esta problemática, debido a sus carencias institucionales caracterizadas por insuficiencia de recursos y capacidad logística. Señala que a pesar de lo anterior, solicitan permanentemente acompañamiento de la Fuerza Pública y de la Fiscalía en sus operativos.

Afirma que en su papel de autoridad ambiental y cumpliendo con sus funciones han adelantado hasta la fecha 108 procesos sancionatorios solamente en la cuenca del río Atrato, de los cuales 60 procesos ya se han fallado ordenando el pago de multas. Por otra parte, señala que sus acciones no solo son represivas sino también están encaminadas a brindar alternativas y oportunidades a las comunidades afectadas. Respecto del aprovechamiento forestal, explica que ejercen un poco más de control, pero que los problemas se presentan porque la asignación de cupos para explotación depende directamente de MinAmbiente y este no siempre asigna cupos, lo que tiene como consecuencia que las comunidades que trabajan en esta actividad se vean en la obligación de hacer uso del recurso forestal sin autorización legal.

Concluye su intervención señalando que Codechocó viene cumpliendo sus funciones en lo relativo al control de la minería y de la explotación forestal, pero resaltando que es "en la medida de sus posibilidades", que son muy limitadas debido a su pequeña planta de personal -en su mayoría contratistas-, que resulta insuficiente para atender la gran cantidad de territorio que abarca el departamento.

El apoderado de Codechocó cede el uso de la palabra al señor Harry Escobar, funcionario técnico de la Corporación, para que ilustre a la Corte sobre los procedimientos que en cumplimiento de sus funciones desarrollan para controlar las actividades de minería y explotación forestal.

El señor Escobar manifiesta que son cuatro las líneas específicas de trabajo que tienen en desarrollo en este momento: (i) generación de información ambiental; (ii) programa de manejo integral del recurso hídrico, en el que monitorean 26 fuentes hídricas bajo los índices de calidad y contaminación; agrega que el índice que más afecta a la cuenca del río Atrato -y a otros ríos del departamento- es la contaminación por sólidos suspendidos que provienen de la actividad minera y señala que al respecto adelantan operativos y sanciones para controlar la minería; (iii) proyectos de apoyo a la economía departamental afectada por la explotación minera y también de mejoramiento de técnicas para desincentivar el uso del mercurio dado que es una sustancia cancerígena; afirma que tienen certeza de las graves afectaciones que causa el uso del mercurio en la calidad de vida y en la salud de las poblaciones; y, (iv) el plan de ordenación forestal, respecto del cual señala que tienen 622 mil

hectáreas ordenadas en las partes alta y media de Río Quito, porque han evidenciado que esta zona está siendo gravemente afectada no solamente en sus ríos y afluentes sino también en sus bosques por la actividad minera. Concluye que están trabajando para proteger el medio ambiente y las comunidades.

El Magistrado Auxiliar pregunta a los funcionario de Codechocó acerca de cuál ha sido el acompañamiento que han recibido del nivel central del Estado o incluso, del nivel regional para el desarrollo de sus funciones y, adicionalmente, qué dificultades logísticas tienen para realizar su gestión. Responde el señor Escobar afirmando que han solicitado apoyo a diferentes entidades porque carecen de los medios logísticos necesarios, pero que no han obtenido respuesta. Agrega que necesitan de importantes recursos financieros, administrativos y logísticos para llevar a cabo los operativos de inmovilización e incautación de dragas y dragones. Reitera que necesitan acompañamiento de las FF.AA para realizar operativos y que es muy difícil hacerlos porque no tienen vehículos adecuados (como "camabajas y remolcadores") que garanticen la seguridad de quienes se transportan dado que la mayoría de estas acciones deben realizarse en zonas inhóspitas y selváticas.

H). Intervención del representante de Corpourabá, Marnan Copete.

El funcionario comienza su intervención identificándose debidamente ante la Corte como delegado de la Dirección General de Corpourabá. Precisa que la Corporación tiene jurisdicción en 19 municipios, dos de los cuales (Vigía del Fuerte y Murindó, partes media y baja) hacen parte de la cuenca del río Atrato. Explica que tienen en desarrollo un proyecto para la protección de los humedales del Atrato que fue concertado con Codechocó y con las comunidades de la zona; así como un plan de ordenación y zonificación de los bosques del Atrato y otro de ordenación de la unidad ambiental costera.

Aclara que la mayoría de las autorizaciones en materia de aprovechamiento forestal se entregan a las comunidades (consejos mayores) debido a que estás no quieren que actores foráneos entren a explotar su territorio. Reitera que antes de adelantar cualquier proyecto siempre buscan la concertación previa con las comunidades y que como resultado de esto, definen estrategias conjuntas. Añade que han suscrito convenios de fortalecimiento organizativo y comunitario para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales con varios consejos mayores -entre ellos los accionantes-, aclarando que la actividad forestal en la zona es sumamente sensible y se da de forma selectiva, puesto que no todas las especies se pueden explotar.

En cuanto a la explotación minera, señala que no hay actividad registrada en los territorios colectivos de las comunidades negras de Murindó (Antioquia) pero sí en los de Vigía del Fuerte (Antioquia), donde se presentan problemas en el río Murrí, que son muy similares en complejidad a los ya expresados por la Procuraduría y Codechocó en el sentido de la dificultad que representa controlar la minería en la región. Agrega que cuando van a desarrollar operativos, los mineros les retienen los GPS y los equipos, imposibilitando las labores de control.

Concluye señalando que van a entregar información de soporte de su gestión en materia de control de calidad del agua y de seguridad alimentaria. Reitera que trabajan mancomunadamente con las comunidades y que están a disposición de lo que determine la Corte Constitucional.

I). Intervención de Jesús Olivero Verbel, toxicólogo, Vicerrector de Investigación y profesor de la Universidad de Cartagena.

El profesor Jesús Olivero Verbel inicia su exposición afirmando que es coordinador del doctorado en toxicología ambiental de la Universidad de Cartagena, y que dicho claustro educativo cuenta con más de 20 años de experiencia en el estudio del mercurio y sus efectos no solamente en Colombia sino también en Latinoamérica.

En primer lugar, el profesor explica que el mercurio es el elemento no radioactivo más tóxico que se conoce en la naturaleza, y que esta es precisamente la sustancia que se utiliza en la minería para extraer el oro. Destaca que el mercurio al mezclarse con el agua (en los ríos y en las ciénagas), se transforma en una especie química mucho más tóxica llamada “metilmercurio”, que es la que termina alojándose en la carne de los peces y pescados, y por esta vía entra en contacto directo con las poblaciones humanas que terminan consumiendo químicos que se vierten en los ríos (como consecuencia de la explotación minera) a cientos de kilómetros de distancia. Cita como ejemplo un caso que se está presentando en la actualidad en el Amazonas, particularmente en el río Caquetá, en donde la actividad minera directa es mínima y excepcional, y aun así se han encontrado concentraciones de mercurio en infantes en magnitudes de 17 partes por millón cuando el promedio estimado por persona por la OMS para tener una salud libre de riesgos asociadas a la exposición al mercurio no debe sobrepasar el nivel de 1ª parte por millón. El profesor Olivero plantea que el problema de la explotación minera es mucho más grave de lo que se estima, sobre todo en la medida en que esta actividad, aún cuando se realice a cientos de kilómetros de distancia de donde ocurre la explotación -ya sea en minas a cielo abierto, o en ríos-, termina afectando a las comunidades de toda la región.

En el caso concreto señala que independientemente de donde se produzca el proceso de contaminación por mercurio toda la cuenca del río Atrato, inclusive la cuenca del Caribe (desembocadura al mar) va a recibir la afectación por ese proceso, pues el mercurio -que posee una gran movilidad- viaja en sus corrientes. Afirma que se trata de un problema transfronterizo, no solo de Quibdó o del río Atrato o del Chocó; es un problema que va a continuar en el océano Atlántico (en el norte del Chocó) o por el lado del río San Juan (en el sur del Chocó), en el océano Pacífico.

A continuación el profesor Olivero explica los efectos que produce el mercurio cuando ingresa en los organismos. Señala que hay muchos trabajos que lo documentan y anuncia que va a adjuntarlos en el concepto que va a rendir ante la Corte. Afirma que los organismos sufren importantes afectaciones; una de ellas está relacionada con la pérdida de biodiversidad; y en los humanos el mercurio tiene efectos nocivos en diferentes áreas, el más grave de todos el efecto teratógenico, causante de malformaciones en niños. Señala que aunque no hay pruebas definitivas, sí hay evidencias de que algo está pasando en el río Atrato en relación con la contaminación de sus aguas con mercurio (metilmercurio) y cianuro. Cita el ejemplo de Minamata (Japón), una población cuya bahía fue contaminada con metilmercurio hace más de 60 años causando malformaciones y daño cerebral en los niños, hecho que obligó al Gobierno a crear un hospital solo para estos casos que aún existe y trata pacientes.

El profesor retoma el caso concreto del río Atrato para afirmar que en un reciente estudio realizado con WWF se tomaron muestras aleatorias en 80 personas, habitantes de Quibdó, y que este análisis arrojó como resultado que en promedio estas personas tienen un nivel de mercurio de 13 partes por millón y que este alarmante nivel proviene del consumo del pescado contaminado con mercurio. Aclara que la actividad minera no se realiza en Quibdó, sino a varios kilómetros y que sin embargo sus efectos nocivos están presentes en los habitantes de toda la región, cuya principal fuente de alimento es el pescado del río.

En este punto recomienda a la Corte no esperar más tiempo sino actuar ahora, dado que ya se conocen los efectos nocivos del mercurio y que existen instrumentos internacionales que restringen su uso en actividades mineras como la Convención de Minamata. Sugiere que aunque hay que prohibir el uso del mercurio en actividades mineras, la sustancia no es el único problema. Explica que en el desarrollo de la explotación minera, que destruye los bosques, se pueden encontrar otras sustancias tan nocivas y tan tóxicas como el mercurio y son los metales pesados: torio, uranio, plomo, cadmio. Llama la atención sobre la urgencia de realizar estudios serios de toxicología y epidemiología en toda la región para determinar la presencia de estas

sustancias y para entender la dimensión del problema y saber como responder efectivamente ante él.

Finalmente, reitera que la falta de recursos y de capacidad institucional local, regional y nacional no pueden ser excusa para permitir que se atente impunemente contra el medio ambiente y no se realicen los controles que la ley ordena. Afirma que la problemática que genera la minería es tan grave que no deben establecerse diferencias de tratamiento entre si la minería se hace de forma legal o ilegal, porque ambas no tienen controles efectivos por parte de las autoridades y contaminan aún con título y licencia ambiental, no solo en Chocó sino en todo el país. Afirma que hay que tomar decisiones ya, y no esperar 5 o 10 años para actuar, porque no estamos frente a una zona cualquiera del país, estamos en una de las regiones más biodiversas del mundo que esta bajo gran amenaza como consecuencia de la minería y de un modelo extractivo que a cambio de regalías destruye el medio ambiente y no reinvierte socialmente. Advierte sobre la presencia de VIH en los entables mineros -sugiere se solicite estudio a MinSalud- y sobre cómo la minería está transformando los modos de vida tradicionales de las comunidades étnicas.

Concluye que esta es una gran oportunidad para proteger la biodiversidad y su potencial como elemento del desarrollo económico de la región como alternativa a los modelos extractivos, pero sobre todo para que se profieran medidas estructurales (por parte del Estado), estudios científicos serios (que analicen las afectaciones de la minería y las sustancias tóxicas asociadas) y políticas públicas efectivas.

J). Intervención de Ángela Alba Muñoz, representante de la Agencia Nacional de Minería.

Señala que en el momento procesal indicado la ANM hizo llegar a la Corte la información que se le solicitó respecto del caso que estudia en esta acción de tutela. Aclara que desde en año 2013 no se entregan títulos mineros nuevos en el municipio de Quibdó (Chocó). Añade que la ANM, a través de varias mesas de trabajo (o mesas mineras), ha estado dialogando con las comunidades sobre las Áreas de Reserva Especiales cuyo objeto es formalizar a los mineros tradicionales y sobre las áreas que se están delimitando actualmente y que serán entregadas en concesión para ver de qué formas las comunidades podrán realizar minería ancestral en ellas.

K). Intervención de Leonardo Sastoque, representante del Departamento para la Prosperidad Social.

Señala que el DPS no es ajeno a la grave problemática que se ha descrito en la acción de tutela y a lo largo de la audiencia. Afirma que el DPS, a través de su Subdirección Alimentaria y de Nutrición, ha iniciado acciones de fortalecimiento institucional de la política de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento. Afirma que se está formulando un plan de trabajo con el Departamento del Chocó para definir acciones puntuales frente a la problemática de la seguridad alimentaria que estima atender 6.900 familias, ubicadas en los municipios de Cantón de San Pablo, Bagadó, Medio Baudó, Litoral de San Juan, Bajo Baudó, Río Pizarro, Río Quito, Andagoya, entre otros.

Respecto de pueblos indígenas, afirma que a través de un contratista externo llamado REPREGAN se atendieron 360 familias de la etnia Embera Katío, ubicadas en Agua Sal, Condó, zona 1, Alto de Brisas, Cascajero, zona 2. Agrega que 52 de estas familias son víctimas de la violencia y fueron incluidas en el Registro Único de Víctimas de la Unidad de Reparación de Víctimas.

L). Intervención de Arley Agualimpia Mosquera, representante del Ministerio de Interior - Dirección de comunidades negras e indígenas.

Comienza su intervención realizando una breve caracterización de la gestión desplegada por el MinInterior respecto los hechos del caso. Señala que desde la Dirección de Comunidades negras se ha conformado un grupo minero-ambiental con el objeto de tener permanente comunicación y espacios de dialogo con los Consejos Mayores y las comunidades.

Explica que como resultado de dichos conversatorios han detectado tres inquietudes principales por parte de las comunidades: (i) Consulta previa: describe una preocupación generalizada respecto a la interpretación de la consulta tal y como esta prevista en el Convenio 169 de la OIT y la que hace la Autoridad Minera (Código de Minas), pues según el Convenio 169 la consulta debe ser pre-contractual y para la autoridad minera esta debe ser durante la explotación. En este sentido, señala que para las comunidades la consulta debe ser previa al comienzo de cualquier explotación y que deben establecerse siempre espacios de concertación y de dialogo en armonía con lo dispuesto en el Convenio 169 que prevalece sobre las disposiciones del Código de Minas y las prácticas de la ANM; (ii) Formalización: afirma que las solicitudes de formalización de minería de hecho, se encuentran represadas en la ANM. Explica que hay gran preocupación en las comunidades por el establecimiento de zonas mineras para comunidades negras y zonas de reserva estratégicas para la explotación minera porque se está condicionando el derecho de prelación de las comunidades; (iii) Daño ambiental: denuncia que

el daño a la naturaleza (ríos y bosques) ya esta hecho y que lo que requieren con urgencia son proyectos alternativos y la restauración del medio ambiente.

Una vez concluidas las intervenciones, siendo las 11:25 a.m., se suspende la diligencia y se convoca para su reanudación el día viernes veintinueve (29) de enero de 2016, a las 8:00 a.m., en el Puerto de Quibdó, cuando se llevará a cabo el desplazamiento fluvial por el río Atrato y algunos de sus afluentes (río Quito).

Continuación Diligencia de Inspección Judicial, día 2.

Siendo las 8:50 a.m. del viernes veintinueve (29) de enero de 2016, en el Puerto de Quibdó, se reanuda la diligencia de inspección judicial y, previa suscripción de la constancia de asistentes[353], se procede a realizar un recorrido por el río Atrato y sus afluentes en dos botes de ACNUR.

Durante el trascurso del recorrido los funcionarios designados por la Corte para realizar la diligencia toman fotografías y grabaciones de las declaraciones de los líderes comunitarios (Cocomacia, San Isidro, Piendamó y Soledad), de miembros de organizaciones internacionales acompañantes (ACNUR, ONU) y de los profesores Jesús Olivero Verbel de la Universidad de Cartagena y de Tulia Rivas Lara de la Universidad Tecnológica del Chocó, a fin de recabar información que pueda resultar relevante para el estudio del caso. En el segundo bote realizaron acompañamiento a la diligencia delegados de la Gobernación del Chocó, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Dejusticia, SWEFOR, entre otros. A continuación, se da cuenta detallada.

Inicio del recorrido: 8:50 a.m. El desplazamiento fluvial comienza en el río Atrato, desde donde los botes ingresan a uno de sus afluentes principales, el río Quito, para evidenciar las condiciones generales del río y sus afluentes. Fermín Mena Córdoba, líder del Consejo Comunitario de la “La Soledad”, denuncia que su comunidad (una de las primeras en avistarse, fotografía 5) es una de las más afectadas por la minería, porque esta actividad -y la contaminación producida por ella- ha acabado la que tradicionalmente han desarrollado que es la pesca, produciendo graves problemas de seguridad alimentaria.

[353] Una copia de la lista se anexa a la presenta acta.

Fotografía 1: Contaminación río Atrato

Fotografía 2: Malecón de Quibdó

Fotografía 3: Contaminación río Atrato

Fotografía 4: Contaminación río Atrato

Fotografía 5: Contaminación río Atrato

Fotografía 6: Contaminación río Atrato

La profesora e investigadora Tulia Rivas Lara, de la Universidad Tecnológica del Chocó, en el mismo sentido del líder comunitario señala que es muy grave la condición de contaminación en que se encuentran las márgenes del río, donde se puede evidenciar la cantidad de basura arrojada proveniente de Quibdó y de las comunidades ribereñas que no cuentan con ningún sistema de saneamiento básico ni rellenos sanitarios. Afirma que el daño por contaminación es considerable porque afecta el comportamiento y desarrollo de los peces (ictiología). Señala que han realizado varios estudios al respecto. (Fotografías 1 a 11).

Fotografía 7: Contaminación río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 8: Contaminación río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 9: Contaminación río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 10: Contaminación río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 11: Contaminación río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 12: Contaminación río Quito (afluente del Atrato)

Valerio Andrade Mosquera, líder del Consejo Comunitario de “Paimadó, Río Quito”, señala que es importante observar como aún se conserva una importante capa vegetal en la primera parte del río Quito, que luego se va a ver fuertemente contrastada con la zona donde se realizan las labores de explotación minera. Agrega que las comunidades de La Soledad, Guayabalito y Barranca vivían tradicionalmente de la pesca, pero que la contaminación que llega de la actividad minera (sustancias químicas, desechos, aceites) y de los municipios (basura), ha hecho cesar estas actividades. Narra que la zona que se recorre hace muchos años era zona de pesca y agricultura: recuerda que el río estaba lleno de canoas y de peces. Señala que ante la falta de empleo y de actividades productivas los modos de vida de las comunidades están cambiando y la prostitución ha tomado mucha fuerza en la región como actividad de subsistencia.

Fotografía 13: Guayabalito, Consejo Comunitario de San Isidro.

El líder comunitario Venancio Chaverra afirma que históricamente el modelo de minería con dragas y dragones, es decir, mecanizado, lo trajo Víctor Mosquera en 1997 (chocoano, minero del bajo Cauca), año en que comenzó esta clase de explotación. Explica que antes de la minería mecanizada el río era cristalino, saludable, de aguas claras, y que las poblaciones se dedicaban a la pesca, a la agricultura y a la minería artesanal y de estas actividades emanaba la subsistencia y la vida cultural. Añade que el señor Mosquera y sus socios extranjeros descubrieron el potencial minero del río Quito y a partir de entonces comenzó un proceso de minería masiva y las dragas poblaron el río en busca de oro. Recuerda que la explotación inició en el Cantón de San Pablo. Hoy la mayoría de minería mecanizada o de succión se realiza en río Quito y en Cantón de San Pablo, desplazando toda actividad agrícola y pesquera. Agrega que la situación es caótica porque lo poco que se logra pescar está contaminado con mercurio y la gente de la región no compra ni consume pescado del río por temor a enfermarse. También denuncia la extinción de siete especies de peces como la “Boquiancha y el veringo”.

Explica que el proceso de minería se realiza con vertimientos de grandes cantidades de mercurio en el agua del río para lograr la separación del oro de la arena y las rocas, y que una vez separado, lo queman a cielo abierto produciendo vapores que generan más contaminación y afectaciones cutáneas en la gente. Estima que al día se queman aproximadamente 1.000 litros/kilos de mercurio. Denuncia que solo en río Quito operan más de 80 dragas. Afirma que esto ha producido un desplazamiento pasivo de las comunidades que han tenido que emigrar a buscar otras oportunidades.

Neiro Antonio Cabrera, líder comunitario, también señala que especies de peces como el “Dentón” ya no suben al río por causa de la contaminación y que esto ha generado desplazamiento en las comunidades. Hoy solo se observan las trampas abandonadas.

Libia Grueso, Coordinadora de la Oficina de la ONU para asuntos étnicos, reitera lo señalado por los líderes comunitarios respecto de la desaparición de los peces y del modelo tradicional de subsistencia de las comunidades por causa de la minería. Agrega que las condiciones de contaminación del río han contribuido a la baja tasa de reproducción de peces y, con el tiempo, a su desaparición. Agrega que también han realizado seguimiento a las afectaciones de salud que estas prácticas están generando en las comunidades y en las zonas de los Consejos Comunitarios de Cocomopoca y Cocomacia.

Bernardino Mosquera, líder comunitario de Paimadó, afirma que antes del desarrollo de la explotación minera era posible tomar agua del río directamente, incluso bañarse, pues era totalmente cristalina, a lo que añade que históricamente el río ha sido la única fuente de agua disponible puesto que nunca han tenido acceso al agua potable, ni acueducto, ni alcantarillado, ni a relleno sanitario. Agrega que ya el agua del río no es apta para nada, ni para el consumo de los animales, y que las comunidades vierten todos los residuos y la basura en a lo largo y ancho de la cuenca del río Atrato. Dice que la gente no se baña o nada en el río hace más de 20 años por temor a los químicos y a la contaminación.

Fotografía 14: Afectación forestal y contaminación

Fotografía 15: Afectación forestal y contaminación

Fotografía 16: Afectación forestal y contaminación

Fotografía 17: Afectación forestal y contaminación

Fotografía 18: Deforestación

A lo largo del recorrido la Corte constata altos niveles de contaminación en el río por presencia de basura, plásticos, madera, desechos, espumas y sustancias químicas.

Neiro Antonio Cabrera, líder comunitario de Villa Conto, a la altura de lo que fue el corregimiento de Barrancas, afirma que ese poblado fue abandonado

debido a la imposibilidad de pescar como consecuencia de la contaminación y las condiciones del río.

Jesús Olivero Verbel, profesor de la Universidad de Cartagena, afirma que el color “entre pardo y café” y las condiciones que ha observado hasta el momento en las aguas, son típicos de un río selvático que acaba de tener un aumento de nivel -es decir, de su creciente- por lluvias. Sin embargo, explica que es evidente la intervención negativa que el río tiene a todo nivel por las actividades humanas: agricultura, minería, deforestación, erosión. Señala que en otros ríos selváticos el color es oscuro pero debido a fenómenos naturales y no a exposiciones químicas y humanas como el río Quito.

El profesor Olivero y Libia Grueso (de la ONU) coinciden en afirmar que afortunadamente aún hay zonas del río y de sus riberas (antes de que comience la zona minera) que presentan abundante capa vegetal y cultivos tradicionales. Sin embargo, la representante de ONU advierte que todo este panorama va a cambiar drásticamente cuando se ingrese en la zona de explotación minera. (Fotografías 19 a 22).

Fotografía 19: Riberas no afectadas por minería

Fotografía 20: Riberas no afectadas por minería

Fotografía 21: Riberas no afectadas por minería

Fotografía 22: Riberas no afectadas por minería

María de los Ángeles Sánchez, del FISCH, explica cómo se realizan las plantaciones y cultivos tradicionales de maíz, plátano y chontaduro mediante las prácticas ancestrales llamadas “entresaca” y “socola”. Señala que cada año utilizan una porción diferente del territorio para lograr la recuperación de las tierras. Agrega que seleccionan los árboles frutales (guama, caimito), los maderables (cedro, algarrobo) y las plantas comestibles. También explica que hay algunas zonas que se han podido recuperar gracias al trabajo de las comunidades (tapando huecos y sembrando árboles) después de haber sido intervenidas por la minería. Concluye que en todo caso es una tarea muy difícil para las comunidades y sus consejos mayores, pues solo son entidades civiles y que necesitan del apoyo del Estado para poder recuperar más zonas afectadas por la minería y la deforestación.

Fotografía 23: Riberas destruidas por actividad minera

Fotografía 24: Riberas destruidas por actividad minera

Fotografía 25: Bancos de arena producto de la minería

Fotografía 26: Deforestación

Hacia las 9:55 a.m., se arriba al corregimiento de San Isidro. Pastor Caicedo, líder comunitario de Cocomacia, denuncia la presencia de dragas y “dragones” en el río. Primeros avistamientos de máquinas de minería en el río. Explica que la operación de las dragas, dragones y retroexcavadoras se realiza en lugares escogidos al azar y está destruyendo el cauce original del río y la desaparición de la capa vegetal en la ribera, que se aprecia está siendo reemplazada por bancos de arena de varios metros de altura producto complementario de la búsqueda de oro. Denuncia que como consecuencia de la destrucción del cauce las comunidades vecinas están en riesgo inminente de inundación. (Fotografías 27 a 38).

Fotografía 27: San Isidro.

Fotografía 28: Bancos de arena

Fotografía 29: Dragones

Fotografía 30: Banco de arena producto de la explotación minera

Fotografía 31: Banco de arena producto de la explotación minera

Fotografía 32: Banco de arena producto de la explotación minera

Fotografía 33: Banco de arena producto de la explotación minera

Fotografía 34: Campamento minero asentado sobre banco de arena

Fotografía 35: Campamento minero

Fotografía 36: Dragas, dragones y retroexcavadoras.

Fotografía 37: Campamento minero

Fotografía 38: Entable minero

Neiro Antonio Cabrera, líder comunitario de Villa Conto, explica la forma en que operan las dragas que se están observando en el recorrido en el sector de "Bocas de Paimadó". Indica que los dragones son como "campamentos móviles" o "casas" porque los mineros viven en ellas. Agrega que es poco lo que pueden hacer para evitar que estas operen pues están controladas por grupos armados ilegales. Afirma que normalmente una draga es conducida por un operario en los márgenes del río, desde donde el brazo mecánico de la draga y una retroexcavadora "cavan" en el lecho fluvial y se extrae arena en busca de metales preciosos, principalmente oro. Denuncia que este modelo ha desplazado otras formas productivas tradicionales y que debido a esto ya no pueden realizar minería artesanal, lo que está causando una grave crisis humanitaria, ambiental y de subsistencia. Concluye señalando que la minería llegó para "acabar con nosotros".

Bocas de Paimadó - Zona de Villa Conto. La Corte observa la presencia de dragas, dragones, retroexcavadoras, entables mineros y campamentos. Se advierte gran sedimentación (arena, rocas y madera) en el río que contrasta con la destrucción de la capa vegetal y el bosque. (Fotografías 39 a 44).

Fotografía 39: “Dragón”

Fotografía 40: Bancos de arena

Fotografía 41: Vista panorámica que evidencia la destrucción de la ribera original del río Quito

Fotografía 42: Deforestación

Fotografía 43: Banco de arena

Fotografía 44: “Dragón” en operación

María de los Ángeles Sánchez, del FISCH, denuncia que aguas arriba del río Quito, zona de Villa Conto, la situación de las comunidades asentadas en medio de lo que llama “el desierto minero” es inaceptable por las difíciles condiciones de acceso al agua, la pesca y la agricultura en que los ha sumido minería y la contaminación del hábitat con mercurio. Resalta la especial condición de vulneración de los derechos de las mujeres y los niños frente a esta problemática. (Fotografías 45 a 53).

Fotografía 45: Bancos de arena y deforestación

Fotografía 46: Bancos de arena y deforestación

Fotografía 47: Bancos de arena y deforestación

Fotografía 48: Bancos de arena y deforestación

Fotografía 49: Mineros tradicionales realizando “barequeo”

Fotografía 50: Bancos de arena y deforestación

Fotografía 51: Bancos de arena y deforestación

Fotografía 52: Bancos de arena y deforestación

Fotografía 53: Minera tradicional realizando “barequeo”

Neiro Antonio Cabrera, líder comunitario de Villa Conto, y Libia Grueso, de la ONU, advierten que una de las formas más frecuentes como los mineros destruyen las riberas del río es alterando su cauce original, como se puede observar en zona de Villa Conto donde el cauce del río ha desaparecido y en su lugar se aprecia como los bancos de arena ofrecen la apariencia de múltiples brazos que de hecho hacen muy difícil la navegación y confunden incluso a los guías porque ya no se sabe cual es el cauce del río. Agrega el líder comunitario que otra consecuencia de estas desviaciones son los constantes accidentes en botes, canoas y lanchas que se enfrentan a numerosas “islas y bancos de arenas”.

Hacia las 10:26 a.m., después de dos horas de navegación, a la altura del río Pató, continúa el recorrido fluvial por el río Quito (afluente del Atrato). La Corte evidencia la desviación y grave deterioro del cauce del río. De igual forma, constata la destrucción de la capa vegetal, destrucción de riberas, desviación de los cauces, taponamiento de los afluentes, remoción de tierra (arena y rocas), construcción de islas artificiales con retroexcavadoras (grandes bancos de arena) que luego de la explotación dejan abandonadas; no se evidencian actividades de pesca ni de agricultura. (Fotografías 54 a 60).

Fotografía 54: Destrucción del cauce del río Quito

Fotografía 55: Bancos de arena y deforestación

Fotografía 56: Banco de arena

Fotografía 57: Banco de arena

Fotografía 58: Banco de arena, contaminación y deforestación

Fotografía 59: Banco de arena

Fotografía 60: Retroexcavadora

La profesora e investigadora Tulia Rivas Lara (Universidad Tecnológica del Chocó) manifiesta su gran impresión frente a la situación en que está el río Atrato, sus riberas y afluentes por obra de las actividades mineras y de explotación forestal. Afirma que no visitaba esta zona del río Quito hace 20 años y que el deterioro que se observa en el recorrido es sumamente preocupante. Llama la atención sobre la gran cantidad de tierra removida, la sedimentación del río (que afecta principalmente a los peces y dificulta la navegación) y de islas de arena que han convertido una zona de gran biodiversidad, en una zona estéril, sin fauna ni flora. Lamenta la desviación del cauce por sus consecuencias en los peces, flora y fauna y estima que la recuperación de esta región en el tiempo es incalculable debido al gran nivel de degradación del medio ambiente. Afirma que ahora entiende la alarmante disminución de la población de peces (cerca de 10 especies) en el río cuando hace no muchos años el río Quito era la principal fuente de pescado para la región. (Fotografías 61 a 64).

Fotografía 61: Sedimentación del río

Fotografía 62: Banco de arena y destrucción de la ribera del río

Fotografía 63: Banco de arena

Fotografía 64: Sedimentación del río

Sobre las 10:45 se arriba al sector de Villa Conto. En la zona se advierte presencia de dragas y dragones, así como numerosas islas de arena y escombros producto de la explotación minera. (Fotografías 65 a 72).

Fotografía 65: “Dragón” en operación

Fotografía 66: Poblado de Villa Conto

Fotografía 67: Bancos de arenas y sedimentación del río

Fotografía 68: “Dragón” en operación

Fotografía 69: Bancos de arena y sedimentación del río

Fotografía 70: Bancos de arena, contaminación y sedimentación del río

Fotografía 71: “Dragón”

Fotografía 72: “Dragón”

María de los Ángeles Sánchez, del FISCH, afirma que la población más cercana (Villa Conto, fotografía 66) está bastante cerca de la zona de explotación minera y se encuentra en grave riesgo de inundación por la erosión causada a la ribera del río. Por su parte, Neiro Antonio Cabrera, líder comunitario de Villa Conto, se muestra sorprendido por que aunque hay presencia de dragas y dragones, estas no están operando como lo realizan con normalidad (algunas están detenidas) y así no es posible apreciar completamente la magnitud de la destrucción que causan a su paso. No entiende por qué las dragas no están trabajando hoy. Sugiere que la información de la diligencia de inspección fue “filtrada” por el gobierno o por la administración local. (Fotografías 73-74)

Fotografía 73: “Dragón”

Fotografía 74: “Dragones” ocultos en los meandros

Siendo las 10:52 a.m. se advierte por la Corte y por los miembros de la delegación cómo la capa vegetal (bosque) queda seriamente afectada después de la realización de actividades de minería con dragas, dragones y retroexcavadoras. Se puede apreciar la presencia de maquinaria pesada en el río, residuos de los insumos usados en minería, basura, gran sedimentación y

múltiples bancos de arena que ahora ocultan de forma permanente el paisaje selvático. No se sabe a estas alturas cuál es el cauce del río. (Fotografías 75 a 80).

Fotografía 75: Sedimentación del río

Fotografía 76: Maquinaría y banco de arena

Fotografía 77: “Dragón”

Fotografía 78: “Dragón”

Fotografía 79: “Dragón”

Fotografía 80: “Dragón” y retroexcavadora ocultos

Bernardino Mosquera, líder comunitario, indica que a esta altura del recorrido en el sector de la “Quebrada Bagaradó” se puede apreciar cómo la actividad minera ha transformado completamente el cauce al río al punto que las comunidades ya no recuerdan con precisión el curso original del mismo y que ahora amenaza con inundaciones a las poblaciones aledañas debido al mayor caudal producido por estas alteraciones. Explica que los múltiples bancos de arena que se observan y obstaculizan la navegación son consecuencia directa de la explotación minera y que están en permanente riesgo de derrumbe ante el crecimiento del caudal del río, causando mayor sedimentación. Afirma que otra de las afectaciones directas de estas prácticas es la pérdida de los peces y de todos los cultivos naturales de las comunidades.

Fotografía 81: Sedimentación y bancos de arena. Ribera del río destruida

Fotografía 82: “Dragones” en operación

Pastor Caicedo, líder comunitario de Cocomacia, manifiesta gran preocupación respecto al descuido por parte del Estado, sus instituciones (ambientales y políticas), alcaldías, gobernación, Codechocó y la Fuerza Pública en el control de la actividad minera. Denuncia que hay mucha corrupción institucional y que esta involucra a todos los niveles del Estado (local-regional-nacional), porque nadie controla nada y ahí sigue operando impunemente toda clase de maquinaria (dragas, dragones y retroexcavadoras) con sus insumos (sustancias químicas y combustibles) y libre comercio de oro. Por último, señala que las alcaldías municipales son flexibles y corruptas con la minería e incluso, afirma que varios alcaldes son dueños de entables mineros.

Siendo las 11:00 a.m. los botes alcanzan el sector de Paimadó. Pastor Caicedo, líder comunitario de Cocomacia, señala que el cauce natural del río era de 60 a 70 metros de ancho aproximadamente, pero que hoy -debido a la destrucción del mismo- ya no se puede determinar con precisión debido a las múltiples vertientes, brazos, basura, residuos químicos e islas de arena presentes, lo que constituye un gran deterioro ambiental, social y territorial. Afirma que el color del agua era diferente, la recuerda clara y cristalina, pero que hoy parece lodo y es muy oscura. Explica que el olor de las aguas también ha cambiado y hoy es desagradable. Considera que además son grandes las afectaciones que causa la minería a la salud y al medio ambiente, en concreto, señala que para las comunidades asentadas en las riberas del río Atrato y sus afluentes el río es la vida, lo es todo, y hoy ya nada pueden hacer en él: ya no se puede pescar porque los pocos peces que quedan ya no se pueden consumir debido a la contaminación. Agrega que tampoco se puede navegar porque ahora hay gran peligro de naufragio o de accidentes. (Fotografías 83 a 90).

Fotografía 83: Sedimentación y contaminación del río

Fotografía 84: Sedimentación y contaminación del río. Bancos de arena y campamento minero

Fotografía 85: Sedimentación y deforestación

Fotografía 86: “Dragón” oculto

Fotografía 87: “Dragón” en operación

Fotografía 88: “Dragón”

Fotografía 89: “Dragón”

Fotografía 90: Paimadó

La Corte constata que a lo largo del recorrido por el río Quito (afluente del Atrato), que incluyó los sectores de Quibdó, Soledad, Guayabalito, Loma de Barranca, San Isidro, Bocas de Paimadó, Lomas Pueblo Nuevo, río Pató, Villa Conto y Paimadó, la actividad desplegada por las máquinas usadas en minería (dragas, dragones y retroexcavadoras) está afectando seriamente el medio ambiente y las comunidades vecinas. En particular, se advierte desviación y grave deterioro del cauce del río por bancos de arena, brazos y entradas artificiales. En las mismas se advierte presencia permanente de dragas y dragones. De igual forma, registra la destrucción de la capa vegetal, destrucción de riberas, desviación de cauces, taponamiento de afluentes, remoción de tierra (arena y rocas), construcción de islas artificiales con retroexcavadoras (bancos arena) que luego de la explotación quedan abandonadas. No hay evidencia del desarrollo de actividades de pesca o agricultura.

Sobre las 11:40 a.m., los funcionarios y la delegación que los acompaña arriban a Paimadó, cabecera municipal de Río Quito (Chocó), donde se realiza visita a la zona y se escucha a los accionantes y a las comunidades reunidas en asamblea para este fin (aproximadamente 250 personas). El orden de intervenciones es el siguiente[354]:

i. Heraclio Mena Romaña, Alcalde de Río Quito (Chocó)
ii. Valerio Andrade, representante de Cocomacia.
iii. Bernardino Mosquera, representante del Consejo Comunitario de Río Quito.
iv. Benedesmo Palacios, líder comunitario.
v. Venancio Chaverra, líder comunitario.
vi. José Dolores Palacios, líder comunitario.

[354] Una copia de la lista de intervinientes se anexa a la presenta acta.

vii. Cristóbal Mena, líder comunitario.
viii. Luis Eduardo Romaña, líder comunitario.
ix. Américo Mosquera, representante de Cocomopoca.
x. Claudio Quejada, representante de Cocomacia.
xi. Tulia Rivas, profesora de la Universidad Tecnológica del Chocó.
xii. Jesús Olivero Verbel, profesor de la Universidad de Cartagena.
xiii. Mauricio Cabrera, Investigador del Fondo Mundial para la Naturaleza -WWF Colombia-.
xiv. Libia Grueso, representante de la Oficina de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Sede Chocó.
xv. Harry Escobar, representante de Codechocó.
xvi. Analides Palacios, habitante de Paimadó.
xvii. Elena Palacios, habitante de Paimadó (no firma lista de asistentes).

Resumen de Intervenciones.

i). Heraclio Mena Romaña, Alcalde de Río Quito (Chocó), comienza su intervención manifestando que le gustaría hablar de "*Alicia en el país de las maravillas*", pero que ante la difícil situación que vive la región hablará más en los términos de la obra "*El infierno verde*", de Rudyard Kipling. Afirma que el 12 enero de 2016, el Concejo Comunitario de Paimadó le solicitó la prohibición de la minería indiscriminada y a gran escala que se desarrolla en el río Quito, a lo que respondió emitiendo el Decreto 007 de 2016 (del 14 de enero), suspendiendo todas las dragas que operan en el río. Advierte que si bien, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo la minería es una prioridad, esta debe hacerse bien, con respeto del medio ambiente y de acuerdo a lo que establece la normatividad. De esta forma, solicita no solo impulso para la minería sino también un apoyo decidido del Gobierno Nacional en proyectos alternativos y desarrollo para las comunidades. Denuncia falta de salud, educación y programas agrarios. Reitera que sin apoyo del gobierno esto no será posible. Por último, afirma que tienen muchas necesidades básicas insatisfechas y que son el municipio mas pobre de Colombia.

ii). Valerio Andrade, representante de Cocomacia, manifiesta que siempre han querido que la minería que se desarrolle en la región sea hecha por las comunidades y compatible con el medio ambiente. Que con ese propósito han seguido un largo proceso a través de los años para lograr que las autoridades les concedan títulos y concesiones mineras, en particular, las que denominan "áreas especiales de minería para comunidades negras". Señala que en 2008, después de muchos trabajos y manifestaciones, les entregaron la Resolución 141850 que les permite explotar los minerales de la zona. Que en 2009 solicitaron ante MinMinas títulos de concesión minera y les fue concedido el contrato de concesión 15251. Aclara que lo conseguido ha sido mediante largas luchas y procesos. Explica que la cuenca del río Quito está compuesta por 5 municipios y que muchos municipios como Itsmina, Aguas de Paradó,

Cantón de San Pablo, Unión Panamericana, Río Certegí y río Quito están sufriendo las consecuencias de la minería. Dice que la situación se agrava dado que todos los municipios vierten sus aguas al Río Quito. Reitera que quieren hacer minería responsable, pero denuncian que el Estado los ha abandonado y que ese abandono es el causante de la situación tan grave que hoy se presenta en la zona debido a la minería sin control. Exige que el daño causado por la minería sea reparado integralmente a cada uno de los habitantes de la región y sus comunidades. Pone a los presentes por testigos de los graves daños y afectaciones que ha causado la minería en la región. Finalmente, denuncia que al Estado colombiano no le importa lo que ocurra con las comunidades negras, a quienes ha marginado y abandonado.

iii). Bernardino Mosquera, representante del Consejo Comunitario de Río Quito, afirma que la falta de legitimidad y de gobernabilidad en la región se debe al Ministerio del Interior, en particular el área de comunidades negras. Afirma que el Ministerio está desconociendo el artículo 4º del Decreto 1745, según el cual, la Asamblea es la máxima autoridad en el territorio de los Consejos Comunitarios, y que les está aplicando una normatividad, en materia de períodos de sus representantes, que no responde a sus necesidades y autonomía. Manifiesta que MinInterior está atropellando sus derechos y su legitimidad y también la ley 70 de 1993, junto con su decreto reglamentario. Denuncia que debido a estos manejos cuestionables en la elección de sus autoridades, las comunidades han perdido autonomía en el territorio y están divididas. Añade que este hecho ha permitido que algunos representantes, y que cada facción, negocien -de acuerdo a sus propios intereses- con mineros, a espaldas de la comunidad que es al final la única perjudicada. Reitera que dado que es el Estado el principal promotor de la minería y de los procesos de formalización, esperan que al menos esta actividad se realice con responsabilidad, con controles por parte de las autoridades y de las comunidades. Afirma que es responsabilidad del Estado determinar quién y dónde se esta haciendo minería legal e ilegal. Agrega que no es posible que a las comunidades se les persiga por hacer minería o aprovechamiento forestal mientras el Estado sigue entregando títulos para ambas actividades a las multinacionales sin ni siquiera realizar un proceso de consulta previa.

iv). Benedesmo Palacios, líder comunitario, comienza su intervención denunciando la presencia del señor Federico Taborda (representante de los mineros de la región) quien lo ha amenazado de muerte en varias oportunidades. El Magistrado Auxiliar interviene para llamar al orden y pedir a los intervinientes que se concentren en el objeto de la diligencia. Acto seguido el declarante indica que la problemática ambiental del Chocó es conocida nacional e internacionalmente debido a los procesos de minería que allí se desarrollan. Señala que hace cerca de 500 años se realiza minería tradicional en la región y que su objetivo es lograr que la minería que se autorice se haga bien y de forma legal. Y que el Estado, que ha sido permisivo con el desarrollo de la minería ilegal, repare y restaure las áreas que están

degradadas, en particular los cauces de los ríos y sus bosques. Denuncia que por ser líder comunitario ha sido amenazado muchas veces y pide apoyo del Estado para recuperar su región ambiental y socialmente.

v). Venancio Chaverra, líder comunitario de San Isidro, inicia su intervención pidiéndole al Estado que repare la situación que la minería ha creado y que los tiene al borde de la muerte. Afirma que no son enemigos de la minería pero entienden que si destruyen la tierra de los ancestros nada va a quedar para las futuras generaciones de chocoanos. Afirma que la única minería que ha realizado es la tradicional. Denuncia que como autoridades de los consejos comunitarios, encargadas de administrar su territorio, reciben constantes amenazas. Dice que gracias a la valentía de su comunidad, el territorio del Consejo Comunitario de San Isidro no está sometido a la degradación de otras zonas. Les pide a las comunidades de la cuenca del río Atrato que trabajen unidas para evitar que la minería mecanizada destruya su forma de vida tradicional y la naturaleza que es la que les brinda los medios para subsistir.

vi). José Dolores Palacios, líder comunitario, señala que el municipio de Río Quito vive hoy una situación muy difícil, cuando en el pasado fue una importante "autopista comercial" que comunicaba Quibdó con la región de San Juan. Afirma que es muy triste transitar hoy por el río Quito (que se está secando) desde Atrato a Paimadó o Manacruz porque la minería no solo ha cambiado el cauce del río sino que ha acabado con el "pancoger" de la gente y con las formas tradicionales de subsistencia basadas en la agricultura y los cultivos de ñame, yuca y plátano. Los árboles ancestrales como el borojó, el chontaduro, el "árbol del pan", el "pacó" y el plátano ya no se dan y tampoco se pueden transportar debido a la forma en que la explotación minera ha destruido el río. Explica que antes desde Paimadó se llevaban estos productos a Quibdó y que ahora solo es posible conseguir estos alimentos en la capital del departamento. Afirma que no está en contra de la minería pero sí de la forma en la que la están realizando porque acabó con la minería ancestral (ya las señoras no encuentran oro con "la batea, el cacho, la matraca o la pala") y también arrasó con la tierra cultivable. Y la gente vivía de esas actividades artesanales. Denuncia que ha habido una clara negligencia estatal porque no ha controlado ni vigilado las actividades mineras en el Chocó y porque tampoco ha prestado ayuda a las autoridades locales para que puedan cumplir con sus resoluciones de suspensión de la minería, "que se han quedado en letra muerta". Cuenta que hace poco 22 dragones fueron incautados y puestos en el malecón de Quibdó pero los mismos fueron reasignados a municipios que no han respondido por su uso o desmantelamiento.

Indica que ante tal omisión y abandono por parte del Estado (en sus funciones de control y vigilancia) es necesario que repare todo el daño causado por la actividad minera al medio ambiente y a las comunidades. Aduce que según

estudios del IIAP las comunidades que vivían tradicionalmente de la pesca ya no lo pueden hacer porque ya no consiguen peces en el río (ni especies nativas), y que esta situación genera desempleo, hambre y desplazamiento como está ocurriendo en las comunidades de Guayabalito, La Soledad, Barranca, Calle Larga y San Isidro, entre otras. Afirma que esta situación se da por la contaminación por mercurio del agua del río que es consecuencia directa de la minería. Denuncia además que en la subienda ya no llegan peces grandes como "el bocachico" o "el dentón" por la gran sedimentación que presenta el río. Recuerda que el río anteriormente era la fuente de todas las actividades sociales: desde beber hasta bañarse y que ya ninguna de las dos se puede realizar por la gran contaminación. Cita estudio del ICANH, que concluyó que hay un desastre ecológico y ambiental en la región por cuenta de la minería y que el Estado es responsable. Finalmente señala que hay un fallo reciente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el que se ordena a las autoridades locales llevar las cosas a su estado anterior, y se pregunta si eso será posible. Reitera que la responsabilidad ante tantas omisiones es del Estado.

vii). Cristóbal Mena, líder comunitario de Río Quito, señala que la acción de tutela ha tenido origen en los daños y perjuicios causados por la explotación minería que se dice "ilegal". Advierte que la minería ha afectado en múltiples formas a las comunidades en materia ecológica, ambiental, sicológica, económica y turística, entre otras. Denuncia que por causa de la actividad minera el río Quito ha sido afectado y esta sufriendo un proceso destrucción masiva que debe ser reconocido e indemnizado a las comunidades. Señala que ya no hay parcelas, que la fauna (plantas y animales) esta siendo destruida sistemáticamente y que el río está invadido de maquinaria minera, amenazando gravemente no solo los territorios colectivos sino al medio ambiente. Igualmente, afirma que otro problema grave de la región es el de la contaminación del río con sustancias químicas como el mercurio y el cianuro, que han degradado el agua, las riberas, los bosques, los alimentos, a tal punto que la gente no puede bañarse en él, y que está produciendo enfermedades en las comunidades, especialmente en las mujeres y los niños. A esto, añade que los agricultores -que antes exportaban alimentos- hoy no tienen de qué vivir porque ya no pueden cultivar y en consecuencia, han perdido sus formas de agricultura tradicional debido a la minería.

Relata que fueron estas las razones que lo llevaron a asesorarse y a demandar la atención del Estado ante esta crítica situación ambiental, y que fue así que terminó tomando acciones legales. Se pregunta porqué el Estado y las autoridades ambientales locales, como Codechocó, no pueden controlar la minería que está atentando directamente contra su sociedad, sus comunidades y su dignidad como pueblo. Explica que antes los campesinos vivían del cultivo de ñame, plátano, maíz y arroz y que hoy no cuentan con ninguna alternativa. Exige que la explotación minera se realice de forma artesanal

("barequeo con bateas"), como la hicieron sus ancestros, sin máquinas que invadan, destruyan y contaminen los ríos ni el bosque. Por último, cuestiona que sean extranjeros (argentinos y brasileños) y grupos armados ilegales quienes se están llevando las ganancias y los metales preciosos -en su mayoría oro, platino- de la región, dejando solo pobreza y destrucción ambiental. Denuncia que la explotación minera los tiene en situación de pobreza absoluta y requiere de Estado soluciones prontas y reparación por todos los daños causados a las comunidades y al medio ambiente por la minería.

viii). Luis Eduardo Romaña, líder comunitario de Paimadó, comienza su intervención reiterando que son muchas las afectaciones que les ha causado la minería. Manifiesta que es preocupante un fenómeno que se está presentando en la región y es el "desplazamiento silencioso" de las comunidades por causa de la falta de oportunidades. Explica que ya no hay pesca, ni agricultura, ni otras actividades tradicionales de subsistencia como consecuencia de la forma mecanizada y contaminante en que se realiza la explotación minera. Plantea la posibilidad de buscar otra clase de programas que ofrezcan alternativas de subsistencia a las comunidades y en este sentido, reitera el llamado de apoyo al Ministerio de Agricultura y al Ministerio de Ambiente, porque considera que no han escuchado ni atendido a las comunidades. El declarante denuncia que como consecuencia de la minería se están presentando transformaciones de los núcleos familiares y grandes afectaciones en materia de salud con nuevas y desconocidas enfermedades en niños y mujeres. Ante esta situación, reclama acciones integrales, rápidas y urgentes del Estado y sus instituciones para dar solución a esta problemática.

En resumen, señala que han perdido su modo tradicional de vida basado en la pesca, caza, cultivos, recolección, etc; que la agricultura ya no es viable por la desviación del cauce del río y por la contaminación de sus aguas. Afirma que las denuncias que se vienen haciendo contra la minería comportan grandes problemas de seguridad para los líderes y las comunidades por cuanto hay varios actores armados ilegales detrás del negocio. Reitera que no están persiguiendo a nadie, sino defendiendo su territorio colectivo porque les pertenece legalmente. En este sentido, hace responsable al Estado colombiano de la seguridad de los líderes y las comunidades de la región.

ix). Américo Mosquera, representante de Cocomopoca, antes de comenzar deja constancia de una serie de amenazas de las que está siendo objeto por ejercer su papel de representante legal del Consejo Comunitario Mayor de la Organización popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca), accionante en este proceso. Acto seguido, afirma que una de los problemas más serios que están enfrentando tienen que ver con la pérdida progresiva de su territorio colectivo puesto que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó ha venido registrando escrituras sin la autorización del Consejo Comunitario. Advierte que ninguno de los Consejos Comunitarios (cita como

ejemplo los de Río Quito y Cocomacia) tienen control territorial porque quienes realmente lo ejercen son los actores armados al margen de la ley y las organizaciones que están detrás de la minería ilegal.

A su turno, afirma que el desarrollo de estas actividades mineras está causando graves afectaciones en materia de contaminación y sedimentación del río Atrato y sus afluentes (Quito, Andágueda, Tumutumbudó, entre otros), así como enfermedades, degradación familiar y pérdida de su modo de vida ancestral. Explica que estas afectaciones se concretan en pérdida de soberanía alimentaria, de especies (peces), fauna en general y cultura tradicional, que amenaza su supervivencia física y cultural. El declarante se pregunta cómo el Estado colombiano va a reconstruir el río Atrato y sus afluentes. Agrega que aunque celebra la presencia de la Corte, espera que en este caso se profiera una sentencia ejemplar y que se cumpla. Manifiesta su decepción ante el incumplimiento de las sentencias de la Corte Constitucional en la región y de las órdenes de protección contenidas en el auto 005 de 2009. Asimismo, indica que espera que los alcaldes locales del Chocó suspendan la explotación minera, pero reconoce que esto solo será posible con la ayuda de la Gobernación y del Estado y sus instituciones, que en 25 años no han hecho nada por la región.

x). Claudio Quejada Mena, representante de Cocomacia, manifiesta que la visita de la Corte es una esperanza para el Chocó. A continuación, señala que la principal obligación del Estado es hacer respetar la vida y honra de las poblaciones de la región. Explica que la problemática del río Atrato no es solo de una comunidad o de dos, sino de todo el Chocó, porque todos sus habitantes dependen del río para sobrevivir. Denuncia que la mayor amenaza para el río y los bosques es la actividad minera mecanizada e indiscriminada. Reitera que todo lo que ha pasado en el departamento con la minería ha sido posible gracias a la permisividad del gobierno nacional con estas prácticas. Denuncia que como consecuencia de esa omisión estatal nunca han tenido la posibilidad de ejercer control real sobre sus territorios colectivos y que esto ha traído problemas de seguridad para los líderes y las comunidades que defienden su territorio y el correcto uso de sus recursos naturales. Agrega que otra de las consecuencias de la minería es que no queda tierra donde cultivar y que este no es un fenómeno apartado del río Quito sino de todas las zonas del Chocó en donde se realiza dicha actividad extractiva. Que las afectaciones son más graves por cuanto el Chocó tiene muchas necesidades básicas insatisfechas, en especial, en materia de salud y educación. A lo que ahora se suma una gran afectación el medio ambiente, que debe ser reparada integralmente. Por último, solicita al Estado que haga respetar sus títulos colectivos y que no siga omitiendo sus obligaciones con las comunidades étnicas chocoanas.

xi). Tulia Rivas, docente e investigadora de la Universidad Tecnológica del Chocó, manifiesta que desde hace 15 años viene investigando las diferentes especies de peces del río Atrato y la provisión pesquera del mismo, puesto que por décadas ha sido el principal soporte económico de muchas comunidades de la región. Advierte con preocupación que en los últimos años la población de peces ha disminuido en un 40% en gran parte debido a la deforestación y a la explotación minera. Afirma que ya no se consiguen pescados tradicionales como el bocachico, dentón, doncella y bagre en las plazas de mercado. Explica que para comprender los orígenes del problema, realizaron un estudio con apoyo de la Universidad de Cartagena y su Laboratorio de Toxicología, en 4 especies (chícharo, mojarra amarilla y dos variedades de sardinas) de 3 ciénagas del Atrato, en el que encontraron que el mercurio -transformado en metilmercurio- se aloja en la carne y en las vísceras de los peces en una cantidad superior a 0.5 partes por millón -que es el estándar mínimo establecido por el Ministerio de Salud para admitir consumo humano de pesca-, en estas especies que son comercializadas en la región. Manifiesta que las ciénagas del Atrato también están contaminadas y que por esa razón condujeron la investigación en ellas. Agrega que si bien los resultados son muy preocupantes hay que realizar más estudios para determinar hasta dónde llega la contaminación producida por la minería.

xii). Jesús Olivero Verbel, profesor de la Universidad de Cartagena, comienza su intervención indicando que va a compartir algunas de las experiencias que han tenido en la Universidad de Cartagena relacionadas con el estudio de los efectos del mercurio. Explica que el mercurio es una de las sustancias más tóxicas que se conocen no solo para las especies silvestres sino también para los seres humanos. Al constatar que la mayoría de los habitantes de las comunidades ribereñas consumen pescado diariamente, procede a explicarles la forma en qué esta sustancia opera. Indica que el mercurio que se usa en minería para separar el oro de la arena, cuando es vertido en el agua, se transforma en metilmercurio y se aloja en los peces carnívoros principalmente. Afirma que esa es una de las formas en que el mercurio llega al cuerpo humano. Relata que lleva cerca de 20 años realizando estudios sobre el impacto del mercurio en humanos y anuncia que próximamente la Universidad de Cartagena y el Fondo Mundial para la Naturaleza -WWF- realizarán estudio de contaminación por mercurio en la región. En resumen, recomienda a la población en general y a las mujeres embarazadas, en particular, no consumir pescado del río Atrato (solo especies recomendadas) pues sus efectos nocivos pueden llegar a producir malformaciones, pérdida de la memoria o capacidad cognoscitiva, o incluso, retardo mental. Por último, hace una reflexión sobre la necesidad de una buena salud para las próximas generaciones.

xiii). Mauricio Cabrera, Investigador del Fondo Mundial para la Naturaleza -WWF Colombia-, señala que desde WWF han realizado una serie de investigaciones que están soportadas por información e imágenes

satelitales en las que han identificado más de 40.000 hectáreas intervenidas por minería en la zona Pacífica (lo que también se denomina el Chocó biogeográfico), en condiciones ambientales muy similares a las observadas en el recorrido por los ríos Atrato y Quito. Explica que el problema ambiental generado por la minería es tan grave que la recuperación de esas áreas va a ser muy complicado porque el nivel de intervención y degradación del medio ambiente que se ha presentado es altísimo. Advierte que frente al corte de meandros, la contaminación y la gran sedimentación observada en el recorrido, va a resultar muy costoso y complejo recuperar el río Atrato, porque es muy probable que nunca se cuente con los recursos suficientes para lograrlo, si es que es posible.

Respecto de la formalización o legalización minera manifiesta que la formalización no es la única solución a los problemas asociados a la minería, y que la realización de esta actividad de forma responsable y respetuosa del medio ambiente -es decir, para que cause el mínimo impacto posible- es sumamente costosa y tecnificada. Por otra parte, explica que existen varias investigaciones sobre la minería en Colombia coordinadas por la Contraloría General de la República (2013), que concluyeron que el modelo minero-energético nacional, tal y como está planteado, solo beneficia a las grandes empresas mineras pero no ha generado riqueza ni para Colombia ni para las regiones en donde se desarrollan las actividades extractivas. Afirma que la minería tampoco ha demostrado mejorar las condiciones socioeconómicas de los municipios donde históricamente se ha realizado explotación de carbón, oro y ferroníquel, aún en tiempos de buenos precios para este mercado.

Señala que hay una creencia generalizada respecto de la minería que ha resultado ser un espejismo y consiste en hacer ver a esta actividad como la única forma de desarrollo y superación de la pobreza para comunidades marginadas. Agrega que lo único que se ha visto en el país con la minería es falta de control por parte de las instituciones del Estado y degradación ambiental. Indica que hoy las condiciones no han cambiado: no existe institucionalidad minera, ni ambiental, ni tampoco de defensa (FF.AA.) para garantizar que se pueda desarrollar una actividad minera con mínimos impactos ambientales. En resumen, considera que por estas razones la formalización minera en estas condiciones no tiene sentido. Acto seguido, explica que esta política se pensó para personas que venían desarrollando la actividad de forma artesanal en los territorios colectivos y no para la minería mecanizada que se realiza a gran escala con dragas y dragones. Agrega que lo que se ha visto en este proceso es que son muy pocas las personas que hoy realizan la minería de forma artesanal y que quienes están pretendiendo ser legalizados son los actores foráneos que desarrollan la minería masiva con dragas y dragones; minería que está destruyendo el medio ambiente y causando serios problemas de salud pública, propósito que es contrario a la estrategia de formalización.

Por otra parte, el investigador explica que ha identificado un grave problema social respecto de la contaminación y es que existe un gran nivel de tolerancia de la sociedad con este tema. Afirma que no hay repudio (ni castigo) frente a quienes contaminan. Y que esta situación es relevante por cuanto hay altos índices de probabilidad de que en este caso, la contaminación causada por el mercurio y otras sustancias asociadas a la minería afecte la salud de las comunidades accionantes. En conclusión, considera que por estas razones la alternativa adecuada para desarrollar la economía del país (y para superar la pobreza) no debe ser la minería. A lo anterior, agrega que un estudio reciente llevado a cabo en los EE.UU ha demostrado los altos costos que implica para el Estado recuperar zonas afectadas por minería que en el caso citado la EPA -Agencia de Protección Ambiental Federal- estima que superan los 70 billones de dólares. De igual forma, señala que en el contexto colombiano existen similares preocupaciones por el caso de "La Mojana", en donde la actividad minera ha producido gran contaminación con mercurio. Como corolario, el investigador invita a revisar cuáles son las apuestas económicas y de desarrollo sostenible para la región y el país, teniendo en cuenta que la mayor riqueza del Chocó es la biodiversidad y hay que protegerla.

xiv). Libia Grueso, representante de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Sede Chocó, manifiesta que han llamado la atención de las autoridades regionales y nacionales en sus dos últimos informes anuales de DD.HH. (2014 y 2015), en razón a la falta de atención que las comunidades negras del Chocó están teniendo respecto a sus reclamos de protección territorial. Afirma que han apoyado permanente a las organizaciones de la región en sus reclamos y que han estudiado 6 casos a nivel nacional, uno de ellos con una de las organizaciones accionantes en este caso (Cocomopoca) que buscan que su territorio se respete y la minería se controle. En este sentido, la representante de Naciones Unidas le recomienda a la Corte que tome decisiones que puedan cumplirse para así lograr la efectiva protección de los derechos de las comunidades. Solicita que el Ministerio del Interior fortalezca la gobernanza de los Consejos Comunitarios y los asesore en la implementación de los planes de uso y manejo, reglamentos internos, planes de etnodesarrollo, sistema de justicia y autoridades tradicionales. Por otra parte, denuncia que no se está realizando consulta previa a las comunidades y que esto se debe en gran parte a la falta de apoyo del Ministerio del Interior en términos de gobernanza y organización interna, que es lo que le permite a las comunidades tener las herramientas adecuadas para participar efectivamente y con la debida información en los procesos de consulta para defender sus derechos territoriales. Advierte que en materia ambiental la situación es crítica, porque, por ejemplo, i) los planes de uso y manejo de los consejos comunitarios no están desarrollados; ii) no se toma en cuenta la función social y ambiental de los territorios; y, iii) no hay presencia ni participación de las entidades estatales en el control de la minería, hecho que contribuye a crear esta situación que afecta gravemente a todas las

comunidades de la región. Finalmente recomienda fortalecer los instrumentos de gobierno propio y organización al interior de las comunidades para que sus acciones puedan ser efectivas.

xv). Harry Escobar, representante de Codechocó, señala en primer lugar que la problemática minera es de todo el departamento. Manifiesta que la gestión que viene desarrollando Codechocó, como autoridad ambiental, ha consistido en la realización de operativos contra la actividad minera, y que en consecuencia han impulsado más de 122 procesos sancionatorios contra mineros ilegales, y que de ellos se han fallado aproximadamente 60. Agrega que en 2015 con acompañamiento de la Fuerza Pública se capturaron a 44 personas que estaban realizando actividad minera ilegal. Denuncia que esta clase de explotación ha sobrepasado la capacidad de respuesta institucional, porque la Corporación no cuenta con los medios ni con los instrumentos para evitar el deterioro del medio ambiente y los recursos naturales. Afirma que la responsabilidad en este caso no es solo de Codechocó sino de las alcaldías municipales, la Gobernación y de los mismos Consejos Comunitarios, que en muchos casos realizan convenios con los mineros ilegales a cambio de un usufructo o de un pago. Anuncia que en Codechocó están desarrollando un plan para el control de la actividad minera, cuyo éxito dependerá de la efectiva participación de todos los actores involucrados en la problemática. Finalmente señala que espera que la Corte tome medidas que le permitan a la Corporación hacer un trabajo más efectivo contra la minería.

xvi). Analides Palacios, habitante de Paimadó, denuncia que la actividad minera está afectando a su comunidad en gran manera y en diferentes dimensiones, pese a no saber donde están los mineros ni de dónde salen las dragas y los dragones con los que se realiza la explotación minera. Afirma que las dragas han trastornado profundamente las relaciones familiares porque generan enemistad entre quienes apoyan y quienes no apoyan la minería al interior de una misma familia. Por otra parte, señala que son unos pocos los que se benefician del negocio, pero no las comunidades. Que los dueños de los entables mineros no les permiten realizar la actividad tradicional del "barequeo", ni tampoco cultivar. Denuncia que no hay de qué vivir, que hay gran desempleo y que ahora hay presencia de nuevas enfermedades. Y que ese es otro problema porque en Paimadó están en condiciones muy difíciles pues no tienen atención en salud, y que si algo pasa tienen que recurrir a Quibdó por atención médica. Concluye denunciando que la situación creada por la minería en la región es tan difícil que tampoco hay pesca ni dinero para comprar pescado.

xvii). Elena Palacios, habitante de Paimadó, señala que ella y su familia viven de la minería y que se han beneficiado por años de esa actividad. Se pregunta de qué va a vivir y cómo va a pagar las universidades de sus hijos si

se prohíbe la minería. En términos generales, reflexiona sobre la necesidad de ofrecer planes alternativos de desarrollo económico por parte del Estado.

Fotografía 91: Muelle de Paimadó

Fotografía 92: Comunidad de Paimadó participa en diligencia de inspección judicial

Fotografía 93: Comunidad de Paimadó

Fotografía 94: Comunidad de Paimadó

Fotografía 95: Comunidad de Paimadó

Fotografía 96: Comunidad de Paimadó

Siendo la 1:47 p.m., luego de escuchar a todos los intervinientes se da por concluida la audiencia en Piendamó, Río Quito (Chocó). El Magistrado Auxiliar ante las denuncias de seguridad hechas por algunos de los intervinientes, les invita a canalizarlas ante las autoridades locales. Acto seguido se suspende la diligencia y se convoca para su reanudación el día sábado treinta (30) de enero de 2016, a las 10:30 a.m., en las instalaciones de la Brigada 15 del Ejército Nacional en Quibdó (Chocó).

Continuación Diligencia de Inspección Judicial, día 3.

A las 10:30 a.m. del sábado treinta (30) de enero de 2016 la Corte se desplaza a la Brigada 15 del Ejército Nacional para realizar sobrevuelo sobre el río Atrato y sus afluentes, entre ellos el río Quito, el río Andágueda, el río Bebará, el río Bebamará y otras zonas de la región objeto de explotación minera y forestal con el acompañamiento de los coroneles del Ejército Nacional, John Mesa y Javier León, el Gobernador del Chocó y sus secretarios de Desarrollo e Interior, representantes de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, la representante de los accionantes y un líder comunitario. A continuación se deja constancia de los asistentes, quienes firman junto a su nombre e indican su número de cédula[355].

El sobrevuelo -en un helicóptero facilitado por el Ejército Nacional- comienza hacia las 11:45 a.m. y tiene una duración aproximada de 60 minutos. En el sobrevuelo los funcionarios delegados toman fotografías, reciben declaraciones y graban videos de las zonas donde se desarrollan actividades de minería -tanto en el río como en tierra- y explotación forestal.

[355] Una copia de la lista se anexa a la presenta acta.

Fotografía 97: Selva virgen no afectada por minería

Fotografía 98: Selva virgen

Fotografía 99: Selva virgen

Fotografía 100: río Neguá

Fotografía 101: Selva virgen

Fotografía 102: Ciénagas del Atrato

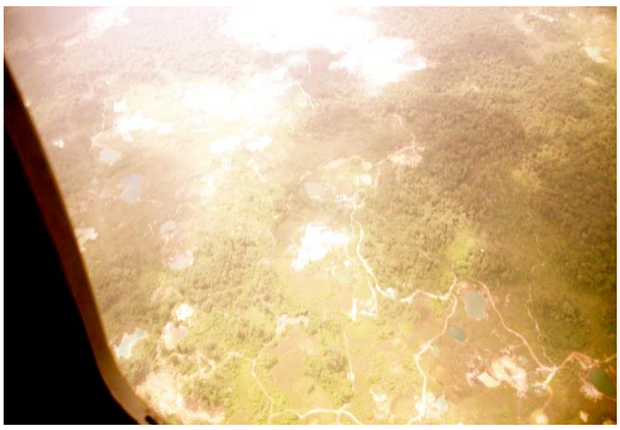
Fotografía 103: Ciénagas y río Bebará

Fotografía 104: Ciénagas afectadas por contaminación minera

Fotografía 105: Minería a cielo abierto

Fotografía 106: Minería a cielo abierto

Fotografía 107: Minería a cielo abierto



Fotografía 108: Minería a cielo abierto

Fotografía 109: Minería a cielo abierto y deforestación

Fotografía 110: Minería a cielo abierto y deforestación

Fotografía 111: Minería a cielo abierto

Fotografía 112: Ciénagas contaminadas por minería

Fotografía 113: Minería a cielo abierto

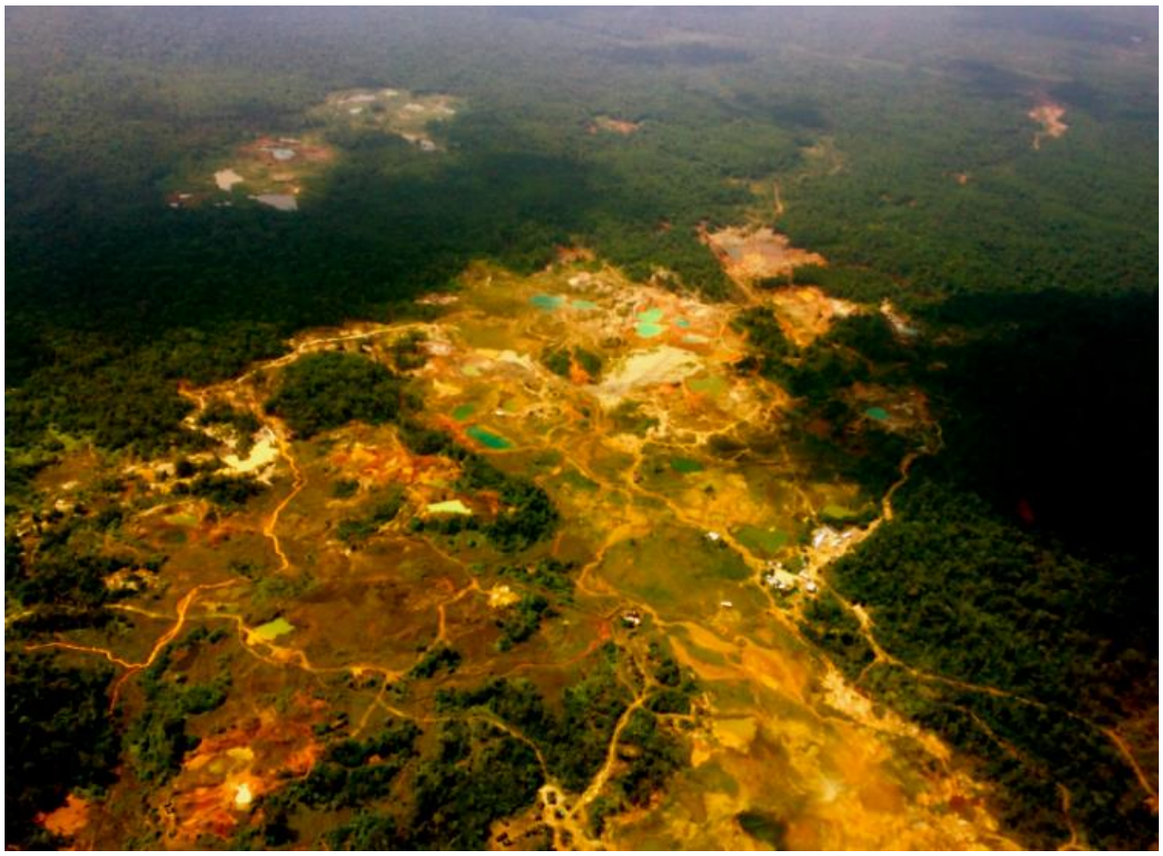
Fotografía 114: Minería a cielo abierto

Fotografía 115: Minería a cielo abierto

Fotografía 116: Minería a cielo abierto y deforestación

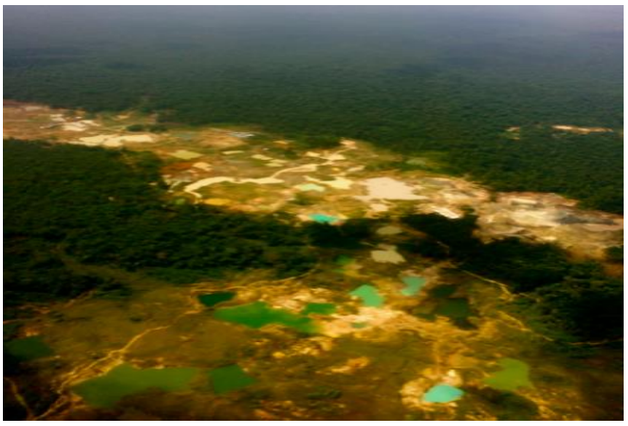
Fotografía 117: Minería a cielo abierto y deforestación

Fotografía 118: Minería a cielo abierto y deforestación



Fotografía 119: Deforestación producida por la actividad minera en tierra

Fotografía 120: Minería a cielo abierto



Fotografía 121: Minería a cielo abierto

Fotografía 122: Minería a cielo abierto y deforestación

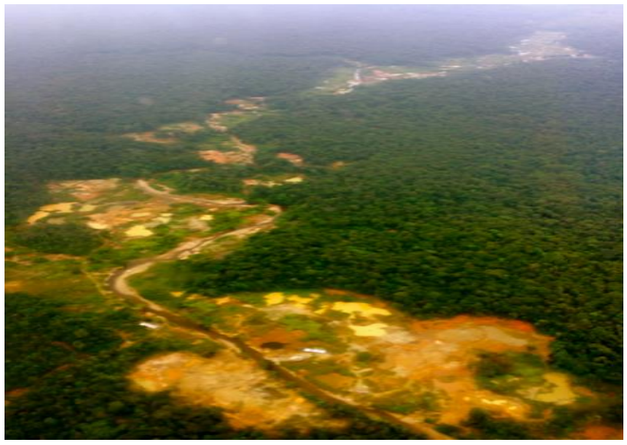
Fotografía 123: Minería a cielo abierto y deforestación

Fotografía 124: Minería a cielo abierto y deforestación

Fotografía 125: Minería a cielo abierto y deforestación

Fotografía 126: Minería a cielo abierto

Fotografía 127: Minería a cielo abierto y deforestación



Fotografía 128: Minería a cielo abierto y deforestación

Fotografía 129: Fotografía 128: Minería a cielo abierto y deforestación

Fotografía 130: Fotografía 128: Minería a cielo abierto y deforestación

Fotografía 131: Fotografía 128: Minería a cielo abierto y deforestación

Fotografía 132: Quibdó y río Atrato

Fotografía 133: río Atrato

Fotografía 134: Destrucción del cauce del río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 135: Destrucción del cauce del río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 136: Destrucción y contaminación del cauce del río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 137: Destrucción y contaminación del cauce del río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 138: Destrucción y contaminación del cauce del río Quito (afluente del

Atrato)

Fotografía 139: Destrucción y contaminación del cauce del río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 140: Destrucción y contaminación del cauce del río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 141: Destrucción y contaminación del cauce del río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 142: Destrucción y contaminación del cauce del río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 143: Destrucción y contaminación del cauce del río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 144: Destrucción y contaminación del cauce del río Quito (afluente del Atrato)

Fotografía 145: Destrucción y contaminación del cauce del río Quito (afluente del

Atrato)

 Fotografía 146: Destrucción y contaminación del cauce del río Quito (afluente del Atrato)	 Fotografía 147: Minería a cielo abierto

 Fotografía 148: Minería a cielo abierto y deforestación	 Fotografía 149: Minería a cielo abierto y deforestación

Al terminar el sobrevuelo el Magistrado Auxiliar agradece la organización, participación y colaboración a los asistentes. Además, les pone de presente que en atención a las limitaciones de tiempo y de logística, el proyecto de acta final de la diligencia se pondrá a disposición de las partes y de los demás interesados en la Secretaría General de la Corte Constitucional, para que quienes lo deseen realicen las observaciones que consideren pertinentes. A la 1:15 p.m. se da por terminada la diligencia.

YEFFERSON DUEÑAS GÓMEZ
Magistrado Auxiliar

FELIPE CLAVIJO OSPINA
Secretario *ad-hoc*