

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 372  
1 diciembre 2021  
Original: español

**INFORME No. 362/21**  
**PETICIÓN 638-12**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

ELIZABETH NAVARRO PIZARRO Y OTROS  
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 1º de diciembre de 2021.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 362/21. Petición 682-12. Admisibilidad. Elizabeth Navarro Pizarro y otros. Colombia. 1º de diciembre de 2021.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Fundación Medio Ambiental Centinelas Cívicos del Atlántico
<b>Presunta víctima:</b>	Elizabeth Navarro Pizarro y otros (ver anexo) <sup>1</sup>
<b>Estado denunciado:</b>	Colombia
<b>Derechos invocados:</b>	Artículo 4 (vida) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>2</sup> ; artículo XVIII (justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre <sup>3</sup> ; y los artículos 6 (trabajo), 7 (condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo), 10 (salud), 11 (medio ambiente sano) y 12 (alimentación) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”)

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>4</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	16 de abril de 2012
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	29 de abril, 28 de agosto y 1 de octubre de 2015 y 29 de agosto de 2016
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	18 de septiembre de 2017
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	8 de octubre de 2018
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	12 de enero de 2019; 30 de julio; 13 y 30 de septiembre de 2021
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	24 de mayo de 2021
<b>Medida cautelar vigente o levantada<sup>5</sup>:</b>	MC-140-15 (no otorgada)

## III. COMPETENCIA

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 31 de julio de 1973)

## IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)

<sup>1</sup> El 13 de septiembre 2021 la parte peticionaria envió la lista actualizada de las presuntas víctimas.

<sup>2</sup> En adelante “la Convención” o “la Convención Americana”.

<sup>3</sup> En adelante “la Declaración” o la “Declaración Americana”.

<sup>4</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria. El 30 de septiembre de 2020 el Estado envió a la CIDH una comunicación en la que solicitaba la inadmisibilidad de un determinado número de peticiones, entre las que mencionaba la presente, debido a la configuración, a su juicio, de la fórmula de cuarta instancia internacional.

<sup>5</sup> El 29 de abril de 2015, la parte peticionaria solicitó medida cautelar a favor de las presuntas víctimas por la contaminación de los humedales o cuerpos de aguas de la franja oriental del río Magdalena; y la Comisión el 1 de marzo de 2019 cerró la medida cautelar por la falta de respuesta del solicitante.

<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, en los términos de la sección VI
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí, en los términos de la sección VI

## V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria denuncia que el Estado es responsable por la vulneración de los derechos de las presuntas víctimas debido a la falta de protección y control de un proyecto de recuperación del sistema de humedales y cuerpos de aguas del río Magdalena, el cual no contó con estudio ni licencia ambiental, lo que generó el deterioro del medio ambiente en la zona y afectaciones a la salud de los pobladores.

2. La parte peticionaria narra que la Gobernación del Atlántico y la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (en adelante la "CRA"), mediante un Convenio Interadministrativo, firmado el 25 de marzo de 1998, realizaron el Proyecto de Recuperación y Manejo Integral del Sistema de Ciénegas de los municipios de Sabanagrande, Santo Tomás y Palmar de Varela, debido a las crecientes del río Magdalena<sup>6</sup>. No obstante, arguye que las obras se ejecutaron sin estudio de impacto ambiental, licencia ambiental y tampoco se socializó el proyecto con las comunidades, lo que generó daños ambientales y afectaciones a la salud de los habitantes de dichos municipios. En concreto, indica que la ejecución de las obras del proyecto ocasionó la descompensación del potencial hídrico, deteriorando las cargas hidrostáticas de cada ciénega, secamiento, salinización de las tierras, inundaciones, deterioro, contaminación ambiental y pérdida de la biodiversidad; afectando cultivos y áreas pecuarias.

3. Adicionalmente, resalta que diversos estudios, como el que realizó la Universidad del Atlántico en 2006<sup>7</sup>, revelaron la presencia de metales pesados que superaban los niveles naturales, entre ellos, el plomo, cadmio y zinc, en los sedimentos, tejidos de los peces y moluscos en las ciénegas de Malambo, Soledad y Mallorquín. Frente a este hecho, alega que las autoridades ambientales incumplieron con su deber de informar previamente lo sucedido, para prevenir a los pobladores sobre el consumo de peces y moluscos contaminados. Aduce que, debido a las acciones y omisiones estatales, en particular, el incumplimiento de normas ambientales y de salud, así como la falta de supervisión y fiscalización a las entidades que operaban el proyecto, pusieron en peligro la vida e integridad de los pobladores. Según los exámenes de toxicología clínica, se constató que tales personas tenían plomo en la sangre; pero que, a pesar de ello, no han recibido ningún tratamiento médico por parte del Estado. Por el contrario, su sustento diario e ingreso económico se vio afectado por la contaminación.

4. Debido a los citados acontecimientos, la parte peticionaria indica que se instauraron diversos recursos judiciales, destinados a evitar que los daños en perjuicio de las presuntas víctimas continúen y obtener una reparación por los daños generados. Al respecto, detalla que se interpusieron las siguientes acciones:

### *Recursos de acción popular*

5. Informa que se interpusieron dos recursos de acción popular, de los cuales, conforme a la información aportada en el expediente de la presente petición, se evidencia una segunda acción popular por contaminación ambiental. No obstante, la parte peticionaria –sin ofrecer ni aportar más información– indica que dicho recurso, fue recaído con expediente 08-001-33-011-2008-00058, y al momento de presentar esta petición, se encontraba en proceso desde el 2008. Las acciones populares estaban destinadas a buscar la

<sup>6</sup> La parte peticionaria señaló que el objeto del proyecto era mejorar las condiciones hidráulicas del sistema de lagunas de los citados municipios con el fin de ayudar a la regulación hídrica y permitir el almacenamiento de mayores volúmenes durante el verano y evitar la inundación de extensas zonas anegadas por el río Magdalena durante largos periodos y de esta manera, colaborar a los tres sectores de la económica básica: ganaderos, agricultores y pescadores.

<sup>7</sup> Estudios científicos por Tatis y Garcés plasmados en el "Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Complejo de Humedales del río Magdalena en el departamento del Atlántico 2007". Ajuste del plan de ordenación y manejo del complejo de humedales de la vertiente occidental del río Magdalena en el departamento del Atlántico y determinación de la ronda hídrica de los humedales de Sabanagrande, Santo Tomás y palmar de Varela, caracterización de la calidad del recurso hídrico del agua y monitoreo realizado el 2012, estudio en colaboración con la Universidad del Magdalena y la Corporación Regional del Atlántico. Nota de prensa del periodo El Heraldillo de 25 de septiembre de 2016, sobre los altos índices de plomo y metales pesados en las ciénegas de la Bahía y Convento, Malambo y el resto de los humedales en el Atlántico.

protección de los derechos e intereses colectivos a la seguridad, salubridad pública, medio ambiente y prevención de los desastres. En esa línea, sostiene que, el 25 de abril de 2000, el señor Ricardo Alberto Manjarrés Charris interpuso la primera demanda, expediente No. 08-001-23-31-005-2000-1376-00-LM<sup>8</sup>, contra la Gobernación del Departamento del Atlántico y la CRA.

6. Aduce que el 11 de octubre de 2001, el Tribunal Contencioso Administrativo declaró fundada dicha acción y profirió siete órdenes: (i) suspender las obras de recuperación de ciénagas hasta la ampliación de desagües como medida cautelar; (ii) reiniciar las obras de recuperación y manejo de ciénagas; (iii) estudio de impacto ambiental; (iv) no tergiversar las órdenes del Tribunal; (v) adoptar medidas para evitar represamientos en la zona de la ciénaga; (vi) condenó a las entidades al pago de cien salarios mínimos; y (vii) conformación de una Comisión de Verificación, según el penúltimo inciso del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 que establece que el juez señalará un plazo prudencial, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y luego culminar su ejecución; y en dicho término deberá para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de acuerdo al Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia.

7. Ante ello, la Gobernación del Atlántico y la CRA interpusieron recurso de apelación y que, el 9 de mayo de 2002, el Consejo de Estado rechazó tal recurso y confirmó la decisión de primera instancia, al considerar que las obras que causaron un impacto ambiental no sólo afectaron las áreas para agricultura, ganadería y piscicultura, sino también a las especies silvestres que conforman el ecosistema y a los habitantes de los humedales.

8. Respecto de la segunda acción popular la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico tuvo conocimiento de la grave problemática, por lo que en el 2004 lideró la convocatoria "*Compromiso para el desarrollo sostenible de los humedales de la franja oriental del río Magdalena en el departamento del Atlántico*". En ese marco, en octubre de 2009, dicha entidad realizó una inspección a los diferentes humedales y pudo verificar el grave deterioro que sufren. Por lo que el 29 de octubre de 2010 realizó audiencia defensorial. En razón a ello, en el 2010 los peticionarios interpusieron una acción popular, recaída en el expediente No. 08-001-33-31-011-2010-00171-00, contra el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actualmente Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible), el Departamento del Atlántico, la Corporación del Río Grande de Magdalena, y los municipios de Soledad, Malambo, Sabanagrande, Santo Tomás y Palmar de Varela con el fin de que adopten medidas para impedir el deterioro de los recursos naturales de los humedales por la alta contaminación, mecanismos de control y acciones para recuperar los ecosistemas y recursos naturales. No obstante, el 28 de junio de 2013 el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Barranquilla rechazó la demanda por falta de pruebas. La Defensoría del Pueblo Regional no apeló tal decisión; y, en consecuencia, el expediente se encontraría archivado.

#### *Actuaciones del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*

9. Ante la falta de un estudio y licencia ambiental para llevar a cabo el proyecto de Recuperación y Manejo Integral del Sistema de Ciénegas de los municipios de Sabanagrande, Santo Tomás y Palmar de Varela, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, adoptó las siguientes resoluciones y autos contra la Gobernación del Atlántico y la CRA: (i) resolución No. 0560 de 19 de junio de 2002, mediante la cual abrió investigación sancionatoria; (ii) resolución No. 0561 de 22 de junio de 2002, que formuló pliego de cargos por haber iniciado las obras sin licencia ambiental, y originar la alternación nociva del flujo natural de las aguas; y que no fue hasta el 4 de agosto de 2003 que se entregó el estudio de impacto ambiental por parte de la CRA, después de haber ejecutado las obras, siendo un requisito previo a la ejecución de cualquier actividad, pero, fue carente de información relevante para determinar las afectaciones o daños que pudiera generar el proyecto; (iii) resolución No. 1200 de 19 de agosto de 2005, mediante la cual impuso una sanción pecuniaria por no haber realizado los estudios en la totalidad de las obras contempladas en el plan para la recuperación y manejo integral del sistema de ciénegas de los municipios de Santo Tomás, Palmar de Varela y Sabanagrande; (iv) autos

<sup>8</sup> De acuerdo con las observaciones adicionales presentadas por la parte peticionaria el 30 de julio de 2021, esta acción popular, si bien no está relacionada con la acción de grupo No. 08-001-33-31-012-2004-02474-00 ni con la presente petición, es el pilar de prueba y sus hechos el soporte jurídico de tal acción; e informó que el señor Manjarrés Charris obtuvo la reparación por los hechos denunciados.

No. 184 y No. 0866 de 6 de febrero y 8 de mayo de 2006, los cuales ordenaron la entrega de los ajustes del estudio de impacto ambiental que debía proponer solución para todos y cada uno de los impactos identificados, así como la descripción y características técnicas del proyecto; (v) resolución No. 1447 de 27 de julio de 2009, que impuso otra sanción pecuniaria y la obligación de presentar los ajustes del estudio de impacto ambiental; y (vi) resolución No. 00293 de 21 de marzo de 2017, por medio de la cual el ministerio otorgó la licencia ambiental del proyecto e impuso la tercera sanción pecuniaria por incumplimiento de la orden judicial en el marco de la acción popular No. 08-001-23-31-005-2000-1376-00-LM.

#### *Acción de cumplimiento*

10. El 16 de octubre de 2008 el señor Ricardo Alberto Manjarrés interpuso una acción de cumplimiento, con la finalidad de asegurar que las autoridades estatales cumplan debidamente las medidas ordenadas para garantizar los derechos colectivos de los habitantes de la zona, conforme a lo resuelto por el Tribunal Contencioso Administrativo en el 2001, en el primer proceso de acción popular. Adicionalmente, solicitó que se ordenará a la CRA y al gobernador del mismo departamento la ejecución de los autos No. 184 y No. 0866, de 6 de febrero y 8 de mayo de 2006 respectivamente, proferidos por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

11. Si bien el 24 de noviembre de 2008 el Juez Décimo Administrativo de Barranquilla declaró improcedente la demanda, el 8 de mayo de 2009 el Tribunal Administrativo del Atlántico revocó tal decisión, y en su lugar ordenó que, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se cumplan los actos demandados. Posteriormente, el señor Ricardo Alberto Manjarrés promovió un incidente de desacato, al considerar que las autoridades no habían cumplido con lo ordenado por este último fallo. A pesar de ello, el 19 de septiembre de 2011 el Tribunal Administrativo del Atlántico, en última instancia, rechazó ese recurso, argumentando que no se había demostrado que las autoridades hubiesen incurrido en alguna negligencia para cumplir la sentencia.

#### *Acción de tutela*

12. Tras los referidos procesos, y a fin de lograr el cumplimiento de la citada decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de 2001, el señor Ricardo Alberto Manjarrés presentó una acción de tutela contra la CRA y la Gobernación del Atlántico, solicitando que las entidades demandadas cumplan con la ejecución de las resoluciones emitidas en los procesos de acción popular y de cumplimiento. Sin embargo, el 7 de octubre de 2009 el Tribunal Administrativo del Atlántico decidió rechazar dicho recurso, al considerar que no era el mecanismo adecuado para las pretensiones solicitadas. El accionante apeló esta decisión, pero el 21 de enero de 2010 el Consejo de Estado confirmó el rechazo de la demanda, argumentando que existía otro medio de defensa judicial de carácter ordinario para la protección de los derechos que se pretendían tutelar.

#### *Proceso de reparación directa*

13. Adicionalmente, el 16 de noviembre de 2001 el señor Ricardo Alberto Manjarrés presentó una acción de reparación directa por daños y perjuicios (expediente No. 08-001-23-32-005-2001-02230-00LM), alegando perjuicios materiales y morales causados a los propietarios de los predios que se inundaron como consecuencia de la construcción de un muro marginal entre los Puertos Río Sabanagrande y Río Santo Tomás. Así, el 25 de marzo de 2010 el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico accedió a las pretensiones y declaró, parcial y solidariamente, responsable a la Gobernación del Atlántico y la CRA. Conforme a la información aportada en el expediente de la presente petición, aquellas entidades apelaron tal decisión ante el Consejo de Estado, pero finalmente la reparación otorgada sí habría sido pagada.

#### *Acción de grupo*

14. Por último, la parte peticionaria indica que el 14 octubre de 2004 las comunidades agricultoras, pesqueras y ganaderas instauraron la acción de grupo No. 08-001-33-31-012-2004-02474-00 contra el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento del Atlántico, la CRA y la Corporación del Río Grande Magdalena, a fin de que se ordene proteger, recuperar y además resarcir los daños

y perjuicios sufridos a los habitantes del ecosistema lagunar de los municipios de Palmar de Varela, Santo Tomás, Sabanagrande, Malambo y río Magdalena, por las acciones y omisiones derivadas de la ejecución del proyecto. No obstante, el 21 de junio de 2005 Tribunal Administrativo del Atlántico negó tal acción por improcedente, al considerar que se debió interponer una acción de reparación directa. Ante ello, el 24 de junio de 2005 las comunidades apelaron dicha decisión ante el Consejo de Estado, por lo que el 21 de febrero de 2006 la Sección Tercera de dicho Consejo, ordenó dar a trámite de fondo la acción.

15. La parte peticionaria alega que entre el 2012 y 2013, debido a la creación de los Juzgados Administrativos y de Descongestión, la competencia del proceso recayó en el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Barranquilla; el cual mediante sentencia de 27 de junio de 2014 negó las pretensiones, pues si bien se demostró que la construcción del muro de contención entre los puertos de los ríos Sabanagrande y Santo Tomas causó un impacto negativo en el ambiente, no se acreditó el daño individual causado a los accionistas. El 5 de septiembre de 2014 la representación de las presuntas víctimas apeló tal decisión; y ante la demora de las autoridades en resolver dicho recurso, el 21 de noviembre de 2015 presentaron una acción de tutela ante el Consejo de Estado; la cual fue negada el 26 de enero de 2016. El 8 de marzo de 2016 lo recurrentes impugnaron esta decisión; pero el Consejo de Estado, el 11 de julio de 2016, negó en última instancia la tutela.

16. Recién el 6 de julio de 2018 el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico rechazó el recurso de apelación, al considerar que no existía un nexo causal entre el daño alegado y la conducta denunciada, dado que no se demostró que los proyectos implementados por las autoridades afectarán de manera particular las actividades agrícolas y económicas de las comunidades denunciadas. El peticionario informa que, frente a esta resolución, el 30 de julio de 2018 la parte demandante presentó un recurso de revisión; y que, contrario a lo alegado por el Estado, el 31 de enero de 2019 la Sala de la Sección Segunda de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió no seleccionar para revisión la citada decisión por lo que, con esta resolución, se habría agotado esta instancia jurídica. Al respecto, aporta prueba documental de esta última decisión.

#### *Cuestionamientos de la parte peticionaria*

17. En atención a las consideraciones precedentes, la parte peticionaria alega que llevan más de veinte años en los estrados judiciales sin tener una solución definitiva, y que, durante todo este tiempo, no contaron con la debida actuación y protección por parte del Estado. Sostiene que, si bien consiguieron una decisión favorable definitiva en el proceso de acción popular de 2001, a la fecha de presentación de la petición, las autoridades no han iniciado las obras de recuperación y manejo de ciénagas, tampoco se entregó el estudio de impacto ambiental ni adoptaron medidas para evitar represamientos en la zona de la ciénaga; y que aún no han recibido una reparación integral por los daños causados.

18. Asimismo, los peticionarios alegan que debido a la contaminación de plomo en el agua los habitantes de la zona sufrieron una afectación a su salud, y que la suspensión de las obras generó deterioro de los trabajos ejecutados y en el medio ambiente. A pesar de ello, sostiene que no se realizó una investigación disciplinaria a los funcionarios por incumplimiento de sus funciones. Indica que las comunidades denunciaron los hechos mediante cartas al presidente de la República y al Gobernador del Atlántico de ese entonces y que la Defensoría del Pueblo Seccional Atlántico se pronunció sobre el deterioro de los humedales. Además, indica que los hechos son de conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, así como Departamental, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Contraloría Departamental.

19. Aduce la parte peticionaria que les fue imposible agotar los recursos internos, toda vez que las leyes colombianas, a su juicio, no han asegurado el debido proceso en el presente caso. No obstante, señala que han agotado todos los mecanismos en defensa de los derechos colectivos a un ambiente sano mediante la acción de tutela y que, en el marco de la acción de grupo, el recurso de revisión no fue seleccionado para revisión por parte del Consejo de Estado. Asimismo, sostiene que se produjeron irregularidades en el manejo del expediente de la acción de grupo, debido a sus constantes traslados a distintas instancias judiciales y la lentitud del proceso sin tomar en cuenta los términos perentorios e improrrogables regulados en la Ley No. 472 de 1998.

20. Finalmente, indican que hasta la actualidad el cuestionado proyecto, objeto de la presente petición, sigue inconcluso. Las entidades estatales no habrían priorizado acciones de control y prevención de daños al medio ambiente y tampoco se habrían preocupado por recuperar, compensar o mitigar el deterioro ambiental. Los efectos adversos en el desequilibrio ecológico habrían ocasionado, un impacto negativo para las presuntas víctimas en lo social y económico; así como en el disfrute de un medio ambiente sano para la salud, aspecto que les afectó, por la contaminación a la que estuvieron sometidas. Subraya que la pobreza extrema de los pobladores está relacionada con la falta de empleo, ya que veinte años después de los hechos, la mayoría son adultos mayores entre sesenta y ochenta cinco años, casi analfabetos, su cultura laboral y alimentaria era la pesca; y que niños, niñas y jóvenes no tienen oportunidades académicas, alimentarias, ni de salud.

#### *Alegatos del Estado*

21. Por su parte, el Estado, alega que la petición es inadmisibles, toda vez que la Comisión no podría pronunciarse sobre las alegadas violaciones a la Declaración Americana, dada la entrada en vigor de la Convención, y tampoco respecto a los artículos 6, 7, 10, 11 y 12 del Protocolo de San Salvador, pues dicho tratado establece con claridad que tales disposiciones no son susceptibles de ser analizadas mediante el sistema de peticiones y casos.

22. Por otra parte, aduce que la parte peticionaria no ha aportado información suficiente que permita identificar a cada una de las presuntas víctimas, lo que ha provocado que no pueda ejercer de forma adecuada su derecho a la defensa, en especial frente al agotamiento de los recursos internos. Agrega que, si bien se menciona que algunas víctimas se han retirado voluntariamente, no se determina quiénes sí siguen interesados en continuar el trámite ante la CIDH y quiénes no. Por las razones expuestas, solicita que se declare que la CIDH carece de competencia material y personal para analizar la presente controversia.

23. Adicionalmente, el Estado arguye, al momento de presentar sus segundas observaciones adicionales el 24 de mayo de 2021, que no se han agotado los recursos internos, ya que continúan en curso acciones constitucionales y contencioso administrativas, como la acción de grupo, la acción de tutela y el proceso de reparación directa.

24. Aduce que la acción de grupo está siendo conocida, en instancia del recurso de revisión desde el 2018 por el Consejo de Estado y que, a la fecha, está pendiente de fallo, dentro de un plazo razonable, considerando la complejidad del asunto, pluralidad de los sujetos procesales, tiempo transcurrido desde la ocurrencia de los hechos y la cantidad de material probatorio aportado. Asimismo, indica -sin ofrecer más información- en sus observaciones adicionales, que tampoco se agotó la acción de reparación ni la acción de tutela contra la sentencia judicial condenatoria.

25. Colombia plantea que, si bien los accionantes presentaron su inconformidad frente a la tardanza en la resolución del recurso de apelación en el marco de la acción de grupo, el trámite de segunda instancia se desarrolló garantizando los derechos de las partes, y sorteando la complejidad de un caso en el que existirían afectaciones de un grupo compuesto por más de cuatrocientas personas y que tiene abundante material probatorio para ser estudiado por el juez constitucional. En consecuencia, argumenta que a pesar de que no se cumplieron a cabalidad los términos procesales de este asunto, estos retrasos no son atribuibles al juez del caso, pues se tomaron correctivos para que el proceso se diligenciará de forma ágil; y que, por el contrario, la demora responde a que los demandantes han tenido acceso a recursos adecuados y efectivos para controvertir cada decisión.

26. En sentido similar, indicó al momento de presentar sus primeras observaciones, que la acción de reparación directa presentada en favor de las presuntas víctimas está aún siendo analizada por el Consejo de Estado. Plantea que la demora del proceso se debe, al igual que en la acción de cumplimiento, a la complejidad del asunto y la diligencia de las autoridades judiciales para analizar correctamente la controversia. Debido a ello, solicita que los referidos puntos sean declarados inadmisibles, dado que a la fecha aún están pendientes de una decisión definitiva en la jurisdicción interna.

27. También, sostiene que los hechos denunciados no caracterizan violaciones de derechos humanos que le sean atribuibles. Indica que, del escrito inicial del peticionario, es posible reconocer un reproche general frente a las acciones y omisiones de las autoridades en el marco del Proyecto de Regulación de las Ciénagas de Sabanagrande, Santo Tomás y Palmar de Varela, que habrían generado daños ambientales. Sin embargo, alega que no se ha demostrado que los niveles de plomo encontrados en las presuntas víctimas tengan relación de causalidad directa con los hechos denunciados en la presente petición, dado que pueden existir diversas causas que explican la presencia de tal químico en la sangre. Señala que no existe en los alegatos de la parte peticionaria información individualizada que sustente la falta de atención médica a los habitantes de la zona, por lo que no es posible corroborar que haya existido alguna afectación a su derecho a la salud.

28. El Estado sostiene que existen decisiones definitivas en materia constitucional que ampararon los derechos de las presuntas víctimas, las cuales se encuentran debidamente motivadas y resultan concordantes con las garantías convencionales. Sostiene que el 9 de mayo de 2001 el Consejo de Estado falló en favor de las presuntas víctimas, ordenando a las autoridades la implementación de un conjunto de medidas para salvaguardar sus derechos, y disponiendo la conformación de un Comité de Verificación, conformado por representantes de distintas entidades públicas. Arguye que dicho organismo, a la fecha, se ha reunido en distintas ocasiones y ha brindado varios reportes de seguimiento. En concreto, alega que reporta actividades de seguimiento relacionadas con: (i) visitas a la comunidad; (ii) suscripción del contrato con la Universidad del Norte para el Estudio del Impacto Ambiental; (iii) ejecución de obras de ampliación de los diques de Sabanagrande; (iv) otorgamiento de licencia ambiental para las obras; y (v) presentación de informes trimestrales respecto al cumplimiento de las obligaciones de la Gobernación del Atlántico y la Corporación Regional del Atlántico.

29. Argumenta que la parte peticionaria pretende retomar las mismas circunstancias fácticas que ya fueron debidamente estudiadas en la acción popular y que ampararon los derechos de las presuntas víctimas. Y que se está garantizando debidamente el cumplimiento del citado fallo, con múltiples acciones en cabeza de la Gobernación del Atlántico y la CRA, monitoreadas por los miembros del Comité de Verificación del fallo. Agrega que no existe ningún pronunciamiento de la parte peticionaria que desvirtúe la validez de dicha decisión, o en el que se alegue la vulneración de su derecho al debido proceso, lo que demuestra que los acontecimientos descritos no representan una violación de derechos humanos.

30. Por último, aduce que las autoridades resolvieron correctamente, mediante decisiones motivadas, razonables y ajustadas a derecho, la acción de cumplimiento promovida por el señor Ricardo Alberto Manjarrés, por lo que tampoco tales resoluciones han resultado lesivas a los derechos de las presuntas víctimas. Finalmente, y en la misma lógica que los procesos previamente mencionados, alega que los órganos de justicia rechazaron correctamente la acción de tutela presentada contra la CRA y la Gobernación Atlántico; dado que la parte demandante no utilizó correctamente dicho recurso judicial. Por tales razones, solicita que la petición sea declarada inadmisibile con fundamento en el artículo 47(b) de la Convención Americana, toda vez que considera que la pretensión de la parte peticionara es que la Comisión actúe como un tribunal de alzada, en contradicción de su naturaleza complementaria.

## **VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN**

31. Con relación al proceso de acción popular, la Comisión observa que, a la fecha, conforme a los alegatos de las partes, han transcurrido más de veinte años desde la ocurrencia de los hechos, sin haberse cumplido en su totalidad las ordenes impartidas en el fallo del 11 de octubre de 2001 proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo a favor de las presuntas víctimas. En un contexto que demanda la implementación de medidas de protección medioambiental y de prevención de daños al medio ambiente. De este modo, a pesar de que la parte peticionaria intentó distintos recursos judiciales para lograr el cumplimiento de la decisión, como la acción de cumplimiento y la acción de tutela, aún las autoridades no la habrían acatado en su totalidad.



En este sentido, la Comisión considera que resulta aplicable la excepción al agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana<sup>9</sup>.

32. En cuanto al plazo de presentación, la CIDH observa que, si bien los presuntos hechos materia del reclamo tuvieron lugar en abril de 1998, el 11 de octubre de 2001 el Tribunal Contencioso Administrativo emitió una sentencia que, hasta la fecha, no se habría cumplido en su totalidad, a pesar de la interposición de una acción de cumplimiento y otra acción de tutela, entre otros mecanismos. En consecuencia, dado que algunos efectos se extenderían hasta el presente, la Comisión considera que este extremo de la petición fue presentado dentro de un plazo razonable con fundamento en el artículo 32.2 de su Reglamento.

33. Con respecto a la acción de grupo, la Comisión considera que en situaciones como las del presente caso, donde se alega la falta de cumplimiento de una decisión judicial, el que las presuntas víctimas hayan acudido o no a la jurisdicción civil en busca de una indemnización pecuniaria no es determinante para el análisis del agotamiento de los recursos internos. Sin perjuicio de lo mencionado, la Comisión observa que la parte peticionaria alega violaciones concretas en el marco de la demanda de acción de grupo. Por ello, la CIDH toma en cuenta que, en tal proceso, los recursos internos se agotaron con la decisión del 31 de enero de 2019 emitida por el Consejo de Estado que resolvió no seleccionar el caso de las presuntas víctimas. En atención a estas consideraciones, la Comisión considera que, sobre este punto, la presente petición cumple con el requisito de agotamiento de los recursos internos en los términos del artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

34. Finalmente, en cuanto al plazo de presentación, la CIDH observa que el agotamiento de los recursos internos se dio mientras el caso se hallaba bajo estudio de admisibilidad. Por lo tanto, en vista del contexto y las características del presente caso, la Comisión considera que la petición cumple con el requisito contenido en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

35. La Comisión observa que la presente petición incluye alegaciones sobre acciones y omisiones que habrían destruido los humedales y aguas, lo que habría producido la contaminación ambiental en los municipios de Sabanagrande, Santo Tomás y Palmar de Varela en el marco un convenio interadministrativo para realizar el Proyecto de Recuperación y Manejo Integral del Sistema de Ciénegas de dichos municipios, debido a las crecientes del río Magdalena, el cual no contaba con el respectivo estudio ni licencia ambiental según la normativa interna; lo que habría ocasionado tal contaminación y por ende, la afectación directa a la vida y sostenibilidad de las comunidades.

36. Además, la Comisión destaca que, conforme a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en caso de ocurrencia de un daño ambiental el Estado debe mitigar el daño ambiental significativo<sup>10</sup>. Incluso si el incidente ocurre a pesar de haberse tomado todas las medidas preventivas del caso, las autoridades deben asegurarse de que se tomen las medidas apropiadas para mitigar el daño, y deben, para esto, utilizar la mejor tecnología y ciencia disponible<sup>11</sup>. A juicio de la CIDH, la demora de un proceso judicial puede resultar más perjudicial al daño ambiental ocasionado, dada la intrínseca dimensión temporal en materia de protección al medio ambiente.

37. Asimismo, la Comisión también observa que la parte peticionaria sostiene que existe responsabilidad estatal causado por la falta de prevención, reducción y control de daños ambientales, la omisión estatal en la adopción de medidas para controlar y fiscalizar actividades que afectaron el derecho

<sup>9</sup> El presente análisis es similar al realizado en el Informe de Admisibilidad 76/09, en el que se examinó la falta de cumplimiento de una sentencia judicial que ordenaba la adopción de medidas para resarcir los daños al medio ambiente y la salud ocasionados por Petroperú, empresa petrolera en Perú. Al respecto, ver más en: CIDH. Informe No. 76/09. Petición 1473-06. Admisibilidad. Comunidad de la Oroya. Perú. 5 de agosto de 2009.

<sup>10</sup> Cfr. CPA, Arbitraje respecto del Rin de Hierro (Bélgica Vs. Países Bajos). Laudo de 24 de mayo de 2005, párr. 59; CPA, Arbitraje respecto de la planta hidroeléctrica del río Kishanganga (Pakistán Vs. India). Laudo Parcial de 18 de febrero de 2013, párr. 451 y Laudo Final de 20 de diciembre de 2013, párr. 112.

<sup>11</sup> Cfr. Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de Principios sobre la asignación de las pérdidas en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, Yearbook of the International Law Commission 2006, vol. II, Part Two (A/61/10), principio 5.b.

colectivo a un medio ambiente sano, la afectación a la salud de las presuntas víctimas como consecuencia de las acciones y omisiones estatales frente a la contaminación ambiental, la falta de reparación integral, así como el reclamo al debido proceso.

38. En atención a estas consideraciones y en vista de los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la Comisión considera que los alegatos de la parte peticionaria ameritan un examen de fondo a la luz de los derechos establecidos en los artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de dicho tratado, en perjuicio de las personas identificadas en el Anexo 1.

39. Por otro lado, la Comisión Interamericana ha establecido previamente que, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración Americana pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continua. En cuanto a los alegatos sobre violaciones a los artículos 6, 7, 10, 11 y 12 del Protocolo de San Salvador, la CIDH nota que la competencia prevista en los términos del artículo 19.6 de dicho tratado para establecer violaciones en el contexto de un caso individual se limita a los artículos 8 y 13. No obstante, en cumplimiento del artículo 29 de la Convención Americana la Comisión Interamericana podrá considerar las disposiciones del Protocolo de San Salvador al momento de determinar el contenido y alcances de otras disposiciones convencionales.

40. Con base en la información disponible, la Comisión considera que la afectación a la salud de las presuntas víctimas por el plomo en la sangre debido a la supuesta contaminación de materiales pesados en cuerpos de aguas del río Magdalena podría caracterizar la violación a la vida consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana, por lo que, analizará en la etapa de fondo, si se violó dicho artículo de la Convención.

41. Respecto a la solicitud del Estado sobre la delimitación de las presuntas víctimas, la Comisión recuerda que el criterio de identificación de las víctimas debe ser flexible y que la individualización de la totalidad de tales personas debe ser determinada con la prueba aportada por las partes en la etapa de fondo<sup>12</sup>. Sin perjuicio de ello, la Comisión toma nota la parte peticionaria ha individualizado doscientos noventa y siete presuntas víctimas a lo largo del trámite.

42. Por último, en relación con el alegato del Estado de cuarta instancia, la Comisión observa que al admitir esta petición no pretende suplantar la competencia de las autoridades judiciales domésticas, sino que analizará en la etapa de fondo de la presente petición, si los procesos judiciales internos cumplieron con las garantías del debido proceso y protección judicial en concordancia con los derechos protegidos por la Convención.

## VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 4, 5, 8, 25 y 26 de la Convención Americana, en concordancia con sus artículos 1.1, y;

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 1º días del mes de diciembre de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

<sup>12</sup> CIDH, Informe No. 61/16, Petición 1256/07, Admisibilidad, Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Colombia, 6 de diciembre de 2016, párr. 62.

**Anexo 1**  
**Listado de presuntas víctimas**

1. Manuel Mejía Mendoza
2. Ricardo Rivas Ospino
3. Salvador Polanco Muñoz
4. Adalberto Suarez Garizabalo
5. Víctor Meza Charris
6. Rosiris Polanco Rivas
7. Leonardo Mejía Castro
8. Rafael Ospino Menco
9. Hernando Polanco Muñoz
10. Manuel Castro De la hoz
11. Ángel Mejía Polanco
12. Alvaro Jiménez Cerpa
13. Giovanni Esther Salcedo Pérez
14. Eduardo E. Rivas Ospino
15. Eduardo A. Rivas Ospino
16. Juan Meza Meza
17. Nerio Padilla Silvera
18. Erlinda Ospino Menco
19. Walberto Polanco Muñoz
20. Omar Arias Cantillo
21. Antonio Castro Cuentas
22. Bertha Gonzalez Zabaleta
23. Julián Jiménez Cerpa
24. Oneir Cantillo Marín
25. Arnaldo Polanco Muñoz
26. Said Diaz Rivas
27. Abelardo Polanco Muñoz
28. Efraín Rivas Ospino
29. Luis Zambrano Sandoval
30. Milton Diaz Rivas
31. Ramon Ospino Menco
32. Juan Mejía Mendoza
33. Virgilio Bolano Charris
34. Marlenis Castro Fontalvo
35. Juan Oliveros Pertuz
36. Enmer Muñoz Bermejo
37. Candelaria Maldonado Castro
38. Roberto Cantillo Gutiérrez
39. Antonio Pérez Fontalvo
40. Nolis Retamozo Mendoza
41. Gregorio Escorcia Arrieta
42. Luis Jiménez Acuna

43. Marfa Domínguez Reales
44. Alexander Ospino Retamozo
45. Ismael Maldonado Pérez
46. Alfonso Ortega Mejfa
47. Félix Jiménez Acuna
48. Fredy Sandoval Mendoza
49. Sofanor Barrera Rangel
50. José Sandoval Mendoza
51. Antonio Rivas Ospino
52. Alexis Polanco Muñoz
53. Francisco Pérez Villamizar
54. Arnaldo Polanco Muñoz
55. Efren Rivas Maldonado
56. Pedro Herrera Caballero
57. Marlon Truyol Lopez
58. Jesús Gomez Escobar
59. Víctor Herrera Caballero
60. Mario Polo Domínguez
61. Víctor Maldonado Pertuz
62. José Cantillo Charris
63. Ehovanis Cantillo Truyol
64. Elisa Ospino Menco
65. Héctor Gutiérrez Cervantes
66. Osvaldo Mejfa Mendoza
67. Diovis Mejfa Mendoza
68. Ramon Vergara Ospino
69. Roberto Polanco Muñoz
70. Alfonso Castro De la Hoz
71. Donaldo Cáceres Cabarcas
72. Wilson Suarez Maldonado
73. Wilder Montero Pabón
74. Pedro Sandoval Mendoza
75. Jennifer Herrera Julio
76. Heriberto Escorcia Reales
77. Adolfo Andres Polanco Fontalvo
78. Alvaro Enrique Cantillo Gutiérrez
79. Andres Mauricio Polanco Fontalvo
80. Benicio Reales Bolaño
81. Deiver Alfonso Rivas Ospino
82. Eusebio Raúl Meza Verona
83. Ever José Jiménez Acuna
84. Roberto Sandoval Fontalvo
85. Francisco Javier Sarmiento Mendoza
86. Gabriel Antonio Monroy Menco
87. José Ángel De Ávila Rivas
88. José Isabel Polanco Sánchez

89. Ostin Alfonso Vergara Domínguez
90. Robinson Rafael Sarmiento Mendoza
91. Miguel Gutiérrez Guerrero
92. Edgardo Jesús Castro Suarez
93. Ricardo Manuel Gutiérrez Reales
94. Edgardo Jesús Castro Castro
95. Misael Salcedo Hernández
96. Efigenio Salcedo Fontalvo
97. Ramon Salcedo Pérez
98. Israel Salcedo Maldonado
99. Alejandro Arrieta Mejía
100. Elizabeth Navarro Pizarro
101. Arlet Martínez Caro
102. Gabriel Monroy Escorcía
103. José Daniel Ospino Menco
104. Ignacio Rúa Padilla
105. Antonio Reales Bolaño
106. Edgardo Suarez Bermejo
107. Zoila Fontalvo de Ortega
108. Heriberto Morales Truyol
109. Raúl Escorcía Reales
110. Edwin Rafael Mejía
111. Wilber Montero Pabón
112. Alfonso Arrieta Velásquez
113. Dagoberto Sampayo
114. Aracely Polanco Rivas
115. Luis Caballero Rodríguez
116. Antonio Thomas Meza
117. Gilberto Rodríguez
118. Luis Carranza Varela
119. Jairo Martínez Ayala
120. Teódulo Herrera Soto
121. Jesús Fábregas Gamero
122. Dionisio Martínez Ayala
123. Esteban Arévalo Carillo
124. Alberto Hernández
125. Alvaro Martínez Ayala
126. Albis Martínez de
127. Luis Meza Ayala
128. Ana Mercedes Orozco
129. Judith Martínez Rodríguez
130. José Estrada Miranda
131. Máximo Martínez Ayala
132. Alfonso Beltrán Gutiérrez
133. Alexander Solano Pacheco
134. Luis Hernández De la hoz

135. Bernardo Muñoz Ariza
136. Fredy Diaz Diaz
137. Luis Beleño Ospino
138. Fidel Robles Bermúdez
139. Pedro Montano Reales
140. José Montano Torres
141. Jorge Montano Torres
142. Julio De Alba Frías
143. Mercedes E. Florián
144. Tomás Colpas Ordóñez
145. Jorge Estrada Miranda
146. Marceliano Pardo
147. Marceliano Pardo
148. Manuel Galindo Cantillo
149. Armando Martínez Castro
150. Nelly Roja Miranda
151. Jonny Montano Torres
152. Adolfo Montano Torres
153. Hilda Martínez Arrieta
154. Ciro Martínez Florián
155. Elena De la Hoz Florián
156. Nayib Ballesteros Seluan
157. Carlos Martínez Arrieta
158. Pedro Miranda Mercado
159. Celso Miranda Florean
160. Bruno Galindo Casabuena
161. Fabio Vides Martínez
162. Adalberto Solano Pacheco
163. Andres Rodríguez
164. Luis Fábregas Gamero
165. Martha Sandoval
166. Rafael Charris Arrieta
167. Nicolas Alandete Suarez
168. Siboney Beltrán Gutiérrez
169. Yenis Anguila Marriaga
170. Baltazar Villazón Duran
171. Angelica Camargo Varela
172. Wanerge Yáñez Pacheco
173. Doris Romana Prado
174. Rony Trillo Ariza
175. Wilson De la hoz Florián
176. Sergio Urueta Escorcía
177. Jhon De Alba Gonzalez
178. Alfredo Antonio Charris
179. Clara Inés Yepes Conrado
180. Dayner Alberto

181. Emerito Mendoza
182. Fernando Augusto
183. José Dolores Montero
184. Juan de Dios Silvera
185. Juan Bautista Cantillo
186. Manuel de Jesús Borja
187. Manuel de Jesús Escorcía
188. Marlon Alberto Montero
189. Oscar Enrique Cantillo
190. Palsivar Mercedes Torres
191. Roberto Buzón
192. Sindulfo José Truyol
193. Soel Enrique Torres
194. Ricardo Julio Truyol
195. Feliz de los Reyes
196. Antonio Ramon Bonett
197. Francisco Truyol Cantillo
198. Leonardo Truyol Mejía
199. Pedro Bonett Ordóñez
200. Alfonso Charris
201. José Bonett Ordóñez
202. Máximo Marquez
203. Wilfredo Juliao Ferrer
204. José Barrios Ardila
205. Ulises Miranda Samper
206. Teófilo Barrios Lemus
207. Andres Torres Gutiérrez
208. Gaspar Barceló
209. Eugenio Peñaranda
210. Filiberto Miranda de Ávila
211. Luis García Navarro
212. María Moreno Paredes
213. Carlos Marquez Sandoval
214. Fidel Conrado Moreno
215. Heberto Barceló
216. Esmeralda Guerrero
217. Antonio Torres Gutiérrez
218. Nelson Ayala Ortega
219. Edgardo Juliao Ferrer
220. Maximiliano Marín
221. Oswaldo Sandoval
222. Arnaldo Martínez
223. Juan Peláez Niebles
224. Miguel Martínez Arzuza
225. Jorge Barrios Martínez
226. José Leal Suarez

227. Cesar Sandoval Torres
228. Marcial Sandoval
229. Robinson Conrado
230. Modesta Cantillo
231. José Sandoval Marchena
232. Agustín De Alba
233. Daniel Segundo Samper
234. Carmen Miranda Cantillo
235. Discobulo Guerrero
236. Edwin Guerrero Paredes
237. Electo Manuel Conrado
238. Hernán Miranda Samper
239. Jaime Ayala Guerrero
240. Jhonny Escalante Carbono
241. José Augusto Yépez
242. José Barrios Vélez
243. Julián Coronado Moreno
244. Martha Cecilia Julio Ferrer
245. Nayib Garrido Yépez
246. José Sandoval Torres
247. Nerys Miranda Ariza
248. Orlando Rodríguez
249. Santiago Jinete Ospino
250. Pedro Fandino Marquez
251. Víctor Rodríguez Moreno
252. Yesid Yepes Miranda
253. José Sandoval Marchena
254. Nicolas Samper Segura
255. Nelson De Alba Cuesta

**Presuntas víctimas fallecidas**

1. Solangel Polanco Atencio
2. Ramon Varela Hernández
3. José Beltrán Guette
4. Armando Martínez Escorcía
5. Roque Barranco Varela
6. Erasmo Rodríguez Samper
7. José Concepción Moreno