

**Bogotá D. C., 16 de junio de 2017.**

**Honorable Magistrado  
Álvaro Fernando García Restrepo  
Sala Casación Civil  
Corte Suprema de Justicia  
Secretaría**

**Radicado:** 27001-22-08-000-2017-00066-01.

**Asunto:** Intervención del dentro del proceso de acción de tutela iniciado por Nelson Mario Mejía Ospina, actuando en calidad de Procurador 186 Judicial I Administrativo de Quibdó y de representante de Dilon Martínez, Antonio Andrade Arriaga y Jorge Salgado Vélez, a su vez representantes del Comité Cívico Departamental por la Salvación y la Dignidad del Chocó, y de los demás habitantes del mismo departamento, en contra de la Nación-Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS).

Nelson Camilo Sánchez, identificado con cédula de ciudadanía 11'203.155, actuando en calidad de director de investigaciones del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y al amparo del inciso 2° del artículo 13<sup>1</sup> del Decreto 2591 de 1991, *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*, presento intervención dentro del proceso de tutela de la referencia.

Dejusticia es un centro de investigación socio-jurídica dedicado a la promoción de los derechos humanos en Colombia y el Sur Global, a la garantía del interés público y al fortalecimiento del Estado de derecho. A lo largo de 12 años hemos realizado acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas, incluyendo asuntos relacionados con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

El asunto que se debate, relativo al incumplimiento de los acuerdos pactados entre el gobierno nacional y líderes cívicos de este departamento, específicamente en relación con la pavimentación de las vías que comunican a Quibdó con las ciudades de Medellín y

---

<sup>1</sup> El inciso segundo señala: “Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud.”

Pereira, es de claro interés público relacionado con el objeto de trabajo de Dejusticia, razón por la cual nuestra organización tiene un interés legítimo en participar de este proceso.

Para exponer de forma clara nuestros argumentos, la intervención se divide en tres partes. En primer lugar, haré un breve recuento de los hechos que dieron lugar al proceso. En segundo lugar, me referiré al cumplimiento de los requisitos formales de la acción de tutela. En tercer lugar, analizaré la forma en la que la ausencia de carreteras que conecten al departamento del Chocó con el resto del país obstaculiza la materialización de los derechos fundamentales de sus habitantes y sostendré que es deber del juez de tutela exigir el cumplimiento del acuerdo suscrito entre los representantes del Comité Cívico por la Dignidad y la Salvación del Chocó y el gobierno nacional. Finalmente, presentaré algunas solicitudes al juez de tutela.

#### *Hechos que dieron lugar a la acción de tutela*

Entre los días 17 y 24 de agosto de 2016, los habitantes del departamento del Chocó adelantaron un “*Paro Cívico Departamental por la Salvación y la Dignidad del Chocó*”, con el fin de obtener respuestas definitivas a problemas graves en materia de infraestructura y la garantía de derechos económicos y sociales. Dentro de las reivindicaciones de los manifestantes del paro se encontraba la construcción y pavimentación de vías, específicamente las carreteras que comunican a la capital departamental con las ciudades de Medellín y Pereira.

De acuerdo con la parte accionante, como consecuencia del Paro Cívico Departamental, el 21 de agosto de 2016, se habría firmado en la Casa de Nariño un acta de la Mesa de Trabajo Institucional del Gobierno Local, Departamental y Nacional, en la que se habrían consignado algunos compromisos a cargo de distintas autoridades, incluyendo algunas relacionadas con la construcción y pavimentación de vías. Así, el acta señala que “[e]l gobierno nacional se compromete a dejar financiados los 70 Km necesarios para la terminación de la pavimentación en concreto rígido de las vías Quibdó-Medellín y Quibdó-Pereira”.

Según la tutela, dos días más tarde, en el municipio de Quibdó, una comisión delegada por el Presidente de la República habría llegado a un acuerdo con representantes del Comité Cívico por la Dignidad y la Salvación del Chocó, grupo de la sociedad civil vocero del paro, en el cual se declaró: “*El gobierno nacional se compromete a financiar la terminación de la pavimentación de las vías Quibdó-Medellín y Quibdó-Pereira por la suma de 720.000 millones de pesos en la modalidad de vigencias futuras. El proceso se iniciará inmediatamente, con la aprobación del CONPES y CONFIS y se harán todos los esfuerzos para que las respectivas licitaciones se abran en el menor tiempo posible.*”

No obstante, la parte accionante manifiesta que:

*“El compromiso de financiación de la terminación de la pavimentación de las vías Quibdó-Medellín y Quibdó-Pereira, por la suma de \$720 mil millones de pesos en la modalidad de vigencias futuras, firmado entre delegados del Gobierno Nacional y representantes de la sociedad chocoana, no se ha traducido en cambios significativos, reales y diferentes a las circunstancias iniciales que dieron lugar al paro cívico realizado por el Pueblo Chocoano entre los días 17 al 24 de agosto de 2016, y por el contrario, permanece en incumplimiento total, lo cual constituye una especie de abandono estatal y discriminación indirecta y estructural que perpetúan e intensifican la pobreza, la marginación, la insatisfacción de necesidades básicas, la violencia, que a su vez implica una afectación a la calidad de vida de sus habitantes y, una violación sistemática y endémica de los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida digna, a la igualdad y no discriminación, al debido proceso y a la paz de los señores DILON MARTÍNEZ MENA, ANTONIO ANDRADE ARRIAGA, JORGE SALGADO VÉLEZ Y DEMÁS HABITANTES DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, en el sentido de que sus habitantes mantienen niveles de exclusión inaceptables, y de desarrollo humano indignantes.*

En primera instancia, la Sala Única del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Quibdó decidió negar por improcedente la acción de tutela incoada, al considerar que el Procurador Judicial 186 “[...] no allegó solicitud de los representantes del Comité Cívico Departamental por la Salvación y la Dignidad del Chocó [...] para que los representara en esta acción constitucional, ni tampoco aportó prueba siquiera sumaria, que permita inferir que aquellos están en estado de indefensión o incapacidad física y jurídica para actuar, a tal punto que quieran ser representados por el agente del Ministerio Público”,<sup>2</sup> razón por la cual no contaría con legitimación en la causa por activa. Al mismo tiempo, señaló que toda vez que el Procurador Judicial 186 también adujo obrar en nombre de los demás habitantes del departamento del Chocó, era forzoso concluir que presentó la acción en defensa del interés general o para proteger derechos colectivos, los cuales no han de garantizarse a través de la acción de tutela sino por medio de la acción popular.

Con esto dicho, procedo a referirme a la procedencia de la acción de tutela en comento.

*La acción de tutela interpuesta cumple con los requisitos de forma establecidos en la Constitución Política y la ley*

a. Legitimación en la causa por activa:

De acuerdo con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante...” En relación con las facultades de la Procuraduría General de la Nación

---

<sup>2</sup> Tribunal Superior de Distrito Judicial de Quibdó-Sala Única. Sentencia del 4 de mayo de 2017.

para interponer acciones de tutela en defensa de los derechos de terceros, debe recordarse que el artículo 277 de la Constitución Nacional, señala que *“El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: [...] 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”* y que, por demás, el artículo 38 del Decreto 262 de 2000, *“Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”*, declara que los procuradores judiciales tienen como función, entre otras, *“[i]nterponer las acciones populares, de tutela, de cumplimiento, de nulidad de actos administrativos y nulidad absoluta de los contratos estatales, y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o el patrimonio público.”*

En este caso específico, el Procurador 186 interpuso acción de tutela en defensa de los derechos de tres integrantes del Comité Cívico por la Dignidad y la Salvación del Chocó, así como de las garantías constitucionales de los demás habitantes del departamento antes mencionado. No obstante, el juez de tutela consideró que el procurador judicial carecía de legitimación en la causa por activa toda vez que el representante del Ministerio Público no allegó prueba de la solicitud de representación elevada por los titulares de los derechos fundamentales en comento, ni probó que sus representados se encontraran en situación de indefensión.

A juicio de la organización que represento, el agente del Ministerio Público sí contaba con legitimación en la causa por activa para interponer la acción de tutela, pues no solo se encuentra facultado por la Constitución Política y la ley para activar este mecanismo de protección de derechos en beneficio de terceros, sino que, particularmente, en caso de requerirse prueba de la representación que el agente del Ministerio Público ostentaba en relación con los miembros del comité cívico, el juez de tutela ha debido solicitarla a la parte accionante de manera oportuna, con el fin de dar trámite adecuado a la acción constitucional.

En torno a este punto, debe recordarse que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la práctica de pruebas necesarias para fallar es una facultad-deber del juez de tutela. Así, en la sentencia T-699 de 2002,<sup>3</sup> reiterada luego en la T-571 de 2015,<sup>4</sup> la Corte Constitucional declaró que *“[...] a los jueces de tutela les asiste el deber de decretar y practicar pruebas*

---

<sup>3</sup> M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>4</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

*de oficio cuando de la solicitud de amparo y los informes que alleguen los accionados no obren suficientes elementos de juicio para decidir el asunto sometido a su consideración, por cuanto la labor constitucional encomendada es precisamente la protección efectiva de los derechos fundamentales.”*

Así las cosas, en caso que el juez de tutela considerase necesario contar con prueba de la solicitud de representación jurídica elevado por los señores Dilon Martínez, Antonio Andrade Arriaga y Jorge Salgado Vélez, representantes del Comité Cívico Departamental por la Salvación y la Dignidad del Chocó, ha podido (y debido) solicitar a la parte accionante o a los titulares de los derechos fundamentales de forma directa que aportaran la prueba aludida o reafirmaran su voluntad de que sus intereses fueran defendidos en sede constitucional por el agente del Ministerio Público.

Por ello, el proceder del juez de tutela habría errado al abstenerse de usar la facultad probatoria que la ley le concede, para superar de esta forma el obstáculo procesal que, de acuerdo con la sentencia, encontró el *a quo*. Toda vez que el juez de tutela tuvo la posibilidad de acceder a la información relacionada con la representación judicial de los titulares de los derechos fundamentales en comento, la acción de tutela ha debido estudiarse de fondo previa solicitud judicial de la información relacionada con la representación judicial de la parte accionante, al no existir una barrera procesal o probatoria definitiva que diera lugar a su declaratoria de improcedencia por falta de legitimación en la causa por activa.

#### b. Subsidiariedad

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela “[...] solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” De igual forma, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, establece que, entre otras, la acción de tutela no procederá “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

Ahora bien, en el caso concreto, los señores Dilon Martínez, Antonio Andrade Arriaga y Jorge Salgado Vélez, representados por el Procurador 186 Judicial I Administrativo de Quibdó, pretenden hacer valer sus derechos fundamentales, que resultaron lesionados debido al incumplimiento del gobierno nacional de los compromisos adquiridos con el Comité Cívico por la Dignidad y la Salvación del Chocó, específicamente en lo concerniente a la construcción y mejoramiento de las vías que unen a Quibdó con Medellín y a Quibdó con Pereira. En este orden de ideas, debe advertirse que la acción constitucional resulta procedente pues no existe ningún otro mecanismo judicial que permitiera a los titulares de los derechos exigir el cumplimiento de los acuerdos surgidos a raíz del paro

cívico departamental de 2016, distintos a la acción de tutela, pues otros mecanismos como la acción de cumplimiento y las acciones contractuales no resultarían idóneas para dicho fin, toda vez que el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el acuerdo, precisan de la articulación de varias entidades públicas y de la disposición de gasto público, al tiempo que, al tratarse de la protección de derechos fundamentales, la respuesta de las instituciones responsables debe ser célere y sin dilaciones.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, de manera más amplia, la acción constitucional tiene como objetivo buscar la protección de derechos fundamentales cuya garantía también entraña la salvaguarda de derechos colectivos. En cuanto a la posibilidad de acudir a la tutela para solicitar la protección de derechos e intereses colectivos, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece que la tutela no procederá “[c]uándo se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.” No obstante, la Corte Constitucional ha reconocido la posibilidad de acudir a este mecanismo de protección de derechos para preservar intereses colectivos cuando la afectación a derechos colectivos se traduce en una lesión a los derechos fundamentales de los titulares.<sup>5</sup> En estos casos, el Tribunal Constitucional ha fijado una serie de criterios que deben cumplirse para que la acción constitucional resulte procedente, dentro de los cuales se encuentran:

*“1. Que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo.*

*2. El peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva.*

*3. La vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente.*

*4. La orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza.”<sup>6</sup>*

En este caso, los requisitos anteriormente mencionados se encuentran acreditados. Para empezar, la inexistencia de carreteras que comuniquen el municipio de Quibdó con el interior del país es una situación que no solo afecta los derechos colectivos de los habitantes de este departamento sino derechos de rango fundamental. La falta de carreteras hace que el acceso a servicios de salud no disponibles en Quibdó se torne, en muchos casos,

---

<sup>5</sup> Sentencia T-574 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>6</sup> Sentencia T-154 de 2013, M. P. Nilson Elías Pinilla Pinilla.

inviabile; igualmente, el mal estado de las vías pone en riesgo de accidentes mortales a quienes por ellas se desplazan. En dicho sentido, derechos fundamentales como la libertad de locomoción, el derecho a la salud y el derecho a la vida de los habitantes del departamento que transitan por las carreteras mencionadas se encuentran amenazados. Por demás, la única manera de superar el riesgo que se cierne sobre los derechos fundamentales en comento es a través de la mejora de la conectividad vial del departamento, puesto que es el mal estado de las vías la fuente de peligro para los derechos fundamentales de los afectados.

De forma adicional, los peticionarios en este caso serían residentes del municipio de Quibdó y de forma recurrente verían sus derechos fundamentales en riesgo al transitar por las vías antes mencionadas, por lo que el segundo requisito también se hallaría cumplido.

En relación con el tercer requisito, la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes y los demás habitantes del departamento del Chocó no solo se encuentra probada en el expediente, sino que es evidente a la vista, tanto para las autoridades públicas departamentales y municipales como para las orden nacional. En dicho sentido, la amenaza sobre los derechos de los habitantes de la región no es hipotética, sino real, concreta y cierta. Sin embargo, en caso que el juez constitucional considere que la amenaza sobre los derechos fundamentales de los residentes del departamento no son los suficientemente específicos, puede, según se explicó previamente, solicitar informes a las autoridades que considere pertinentes con el fin de contar con evidencia concreta sobre este punto.

Finalmente, la orden que la parte accionante busca obtener del juez de tutela no consiste sino en el cumplimiento del acuerdo pactado entre los representantes de las autoridades estatales y los líderes cívicos del paro; es decir que tiene como finalidad garantizar la realización efectiva de los derechos fundamentales de los habitantes del departamento del Chocó. Sin embargo, es claro que la orden judicial encaminada a garantizar los derechos fundamentales de los miembros del Comité Cívico por la Dignidad y la Salvación del Chocó tendría como efecto colateral la garantía de algunos derechos e intereses colectivos.

c. Ausencia de carencia actual de objeto

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “[e]l fenómeno de la carencia actual de objeto tiene como característica esencial que la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, esto es, caería en el vacío...”<sup>7</sup> La carencia actual de objeto puede tener su origen en dos situaciones: el daño consumado o el hecho superado. En relación a este último, la Corte Constitucional ha declarado que

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2014, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*“La carencia actual de objeto por hecho superado se da cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo, razón por la cual cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. Respecto a la carencia actual de objeto por hecho superado, la Corte ha indicado que el propósito de la acción de tutela se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley. Sin embargo, cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde su razón de ser, pues en estas condiciones no existiría una orden que impartir.”<sup>8</sup>*

Ahora bien, en este caso, luego de la interposición de la acción de tutela por parte del Ministerio Público la ciudadanía del departamento del Chocó entró, una vez más, en un paro cívico que concluyó con un nuevo acuerdo entre el Comité Cívico por la Dignidad y la Salvación del Chocó y el gobierno nacional, firmado el 26 de mayo de 2017 en el municipio de Quibdó. En dicho documento se establece que:

*“En el tema de vías: El gobierno nacional a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, declara la importancia estratégica del proyecto de las vías para Chocó: Transversal Quibdó-Medellín, y Transversal Central del Pacífico (La Virginia-Apiá-Las Ánimas-Quibdó); cuya ejecución excede el período de gobierno actual. La terminación de estas dos importantes vías requiere de recursos estimados en 720.000 millones de pesos de los cuales, se asigna una inversión inicial de 440.000 millones de pesos a ser ejecutados durante las vigencias 2017-2022. Lo anterior de conformidad con el aval fiscal que otorgará el CONFIS en la sesión que debe realizarse antes del 15 de junio de 2017.*

*“Los recursos restantes, estimados en cuantía mínima de 280.000 millones, para la culminación de las citadas transversales, así como las fuentes de financiación en las que se incluyen recursos de crédito, Presupuesto General de la Nación u otras fuentes, para la culminación total del proyecto durante el período 2017-2022; serán priorizados por el gobierno nacional en la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la vigencia 2018, a través de los actos administrativos correspondientes, de acuerdo con las disponibilidades del gobierno nacional central.*

*“La inversión inicial por 440.000 millones de pesos se estará adjudicando en la primera quincena de septiembre de 2017.”<sup>9</sup>*

En principio, podría pensarse que el nuevo acuerdo logrado entre el Comité Cívico por la Dignidad y la Salvación del Chocó y el gobierno nacional podría dar lugar, en este caso, a

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2014, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>9</sup> Declaración final de la Sesión de Trabajo entre el Comité Cívico por la dignidad y Salvación del Chocó y el Gobierno Nacional.



la configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado. Sin embargo, ello sería errado debido a que, como lo ha sostenido la Corte Constitucional en su jurisprudencia, el hecho superado solo se configura cuando se satisface en su totalidad las pretensiones contenidas en la acción de tutela, lo cual en este caso no ha ocurrido, pues la solicitud de la acción constitucional era el cumplimiento material del acuerdo, el cual no ha ocurrido, pues los recursos necesarios para la pavimentación de las carreteras, eje central del acuerdo inicial, aun no se han desembolsado, ni se han concluido de forma total las gestiones necesarias que den lugar a la construcción y terminación de las obras de conectividad vial. Se concluye entonces que pese a que ya existe un nuevo acuerdo entre la sociedad civil y el Estado sobre el mejoramiento de las carreteras, los compromisos aún están por ejecutarse, por lo que no puede hablarse en este caso de la configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado.

Por las razones anteriores, la acción de tutela cumple con los requisitos de forma que resultan exigibles a este mecanismo de protección de derechos, pudiéndose proceder a su estudio de fondo. A continuación, expondremos las razones por las cuales el mal estado de las vías que conectan a Quibdó con Medellín y Pereira origina una vulneración de derechos fundamentales de los habitantes de departamento y que justifican la exigibilidad judicial del acuerdo suscrito entre los líderes sociales y el gobierno nacional.

*Vulneración de derechos fundamentales y exigibilidad judicial del acuerdo entre el Comité Cívico por la Dignidad y la Salvación del Chocó y el gobierno nacional*

El departamento del Chocó está, en buena medida, aislado del resto de Colombia. Se conecta al resto del país a través de dos carreteras principales: Quibdó-Medellín y Quibdó-Pereira. En el departamento hay tan solo 5 aeropuertos (Acandí, Bahía Solano, Nuquí y Quibdó). Además, como se observa en el mapa 1, las pocas vías terrestres están concentradas cerca de las ciudades con aeropuerto.

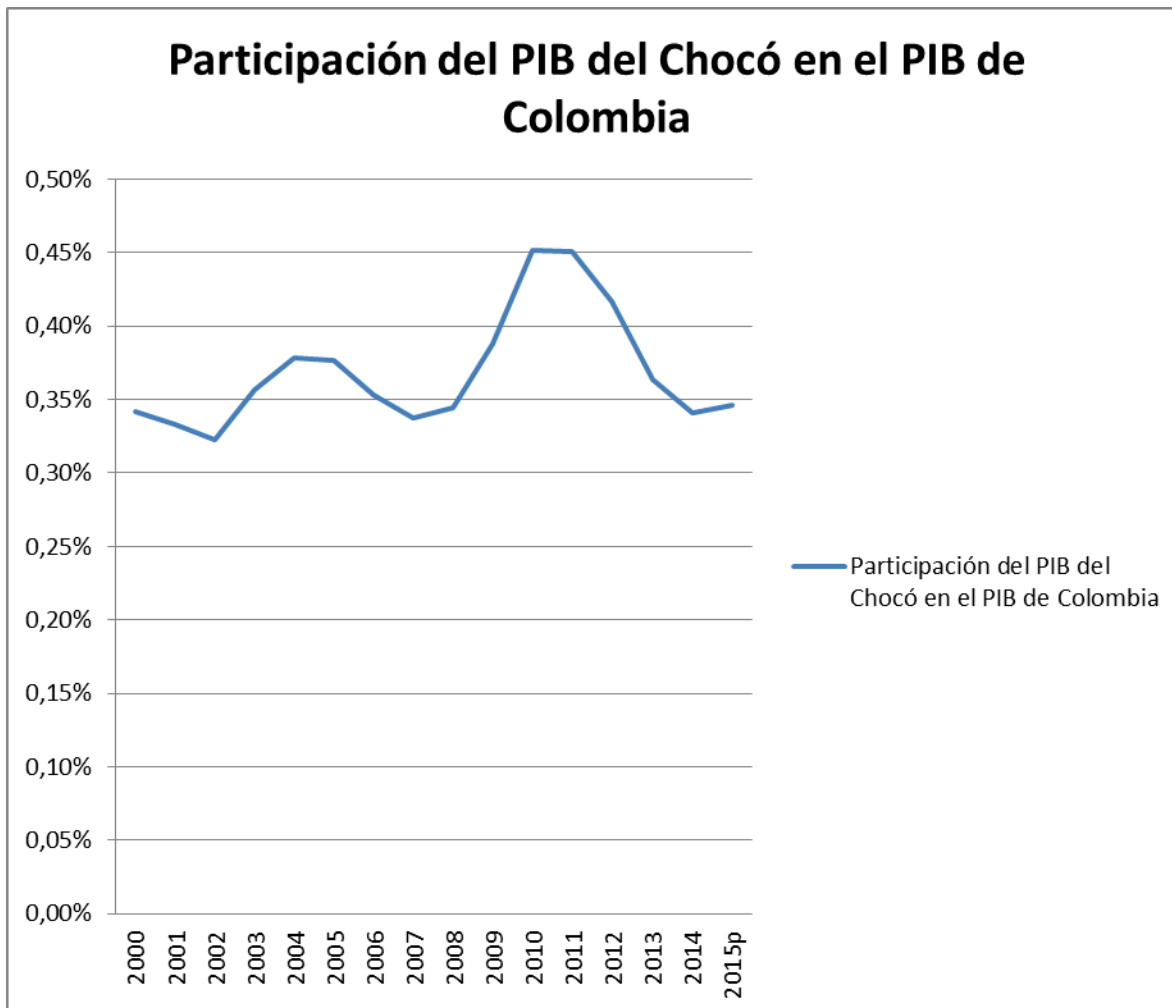
Mapa 1. Chocó



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (s.f)

Históricamente, el departamento del Chocó ha sido un ente territorial que, en buena medida, ha estado marginado del resto del país y que no tiene una alta importancia económica para la Nación. Como se observa en el gráfico 2, actualmente, el Chocó no alcanza a aportar ni el 0,5% del PIB del Colombia.

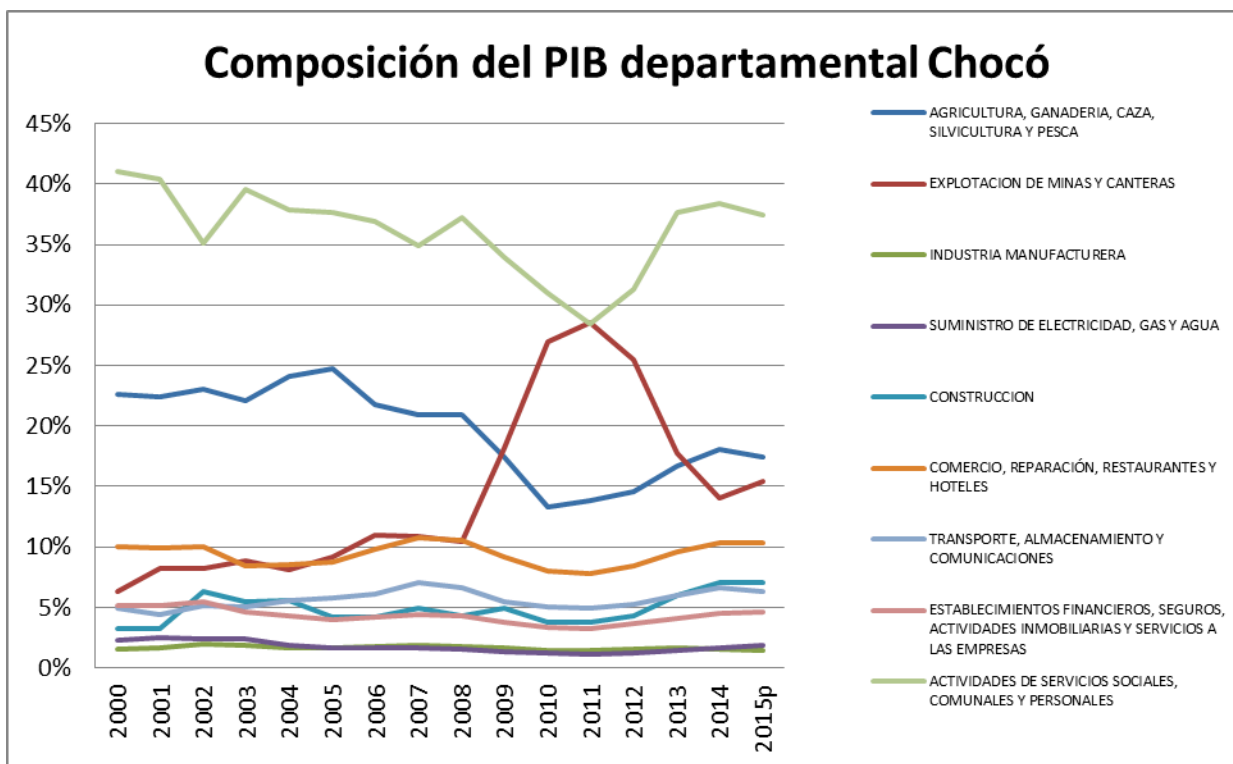
Gráfico 1. Participación del PIB del Chocó en el PIB de Colombia



Fuente: DANE (2017)

Al entrar a analizar cómo se compone el PIB del departamento, se encuentra que el sector de servicios es el que más dinero le produce al ente territorial, seguido por la agricultura y la explotación de minas y canteras. En cambio, los demás sectores de la economía tienen una participación marginal, que no supera el 10% (gráfico 2).

Gráfico 2. Componentes del PIB departamental



Fuente: DANE (2016)

Dentro del sector servicios, la administración pública y defensa es la actividad económica mayoritaria, representando en promedio un 41% en los últimos 15 años. Por su parte, en el sector agrícola, la silvicultura, extracción de madera y actividades conexas han representado en los últimos 15 años el 48% de los ingresos. En cuanto a la minería, la extracción de minerales metalíferos es la generadora del 99% del valor agregado. Aunque los 3 sectores principales constiuyen más del 50% de la economía del departamento, se observa un aumento de la participación del sector comercio; en el que los hoteles, restaurantes, bares y similares han representado en los últimos año en promedio el 73%.

La economía del Chocó se basa entonces en las instituciones gubernamentales, extracción de madera y de minerales metalíferos; volviéndose cada vez más importante el comercio y el turismo. Es interesante que todas las actividades principales, exceptuando por los servicios gubernamentales, requieren de infraestructura de transporte: la madera y los minerales deben ser sacados del departamento para su comercialización y el turismo requiere de infraestructura para que los visitantes puedan llegar a los sitios de interés. Sin embargo, al analizar el sector transporte se evidencia que éste ha alcanzado históricamente un 7% del PIB departamental, siendo el transporte por vía terrestre un 15%, por vía acuática 9% y por vía aérea 9%.

Como se mencionó anteriormente, existen tan solo 2 vías que conectan al departamento del Chocó con el resto del país. En cuanto a la vía Medellín-Quibdó, esta es definida por INVIAS como “[...] una vía que atraviesa la cordillera occidental que presenta condiciones geográficas, hidrológicas y topográficas difíciles como la intensidad de lluvias y pendiente del terreno, que durante muchos años ha sido el dolor de cabeza de transportadores y viajeros para desplazarse dentro del Chocó y sus poblaciones aledañas.”<sup>10</sup> La topografía del terreno es complicada, pues “[...] el corredor comienza en Quibdó a 32 metros sobre el nivel del mar, atravesando parte del valle aluvial del río Atrato y asciende a 84 \*msnm en Tutunendo en el kilómetro 14, alcanzando su máxima altura en el sitio conocido como La Mansa en el kilómetro 114 a 2.154 msnm., lo cual representa un vertiginoso ascenso de más de 2.000 metros en tan solo 100 km. Después de La Mansa en un trayecto de 12 km se desciende al municipio de Ciudad Bolívar, en el departamento de Antioquia, ubicado a 1.200 msnm, lo que representa un descenso de 954 metros en tan solo 12 kilómetros, lo cual da un indicio de la complejidad topográfica del terreno donde se están adelantando las obras.”<sup>11</sup> Esta vía tiene 123 km y, según el INVIAS, toma 6 horas recorrerla. En cambio, la vía Bogotá-Neiva cuenta con 292 km (más del doble) y puede recorrerse en 5 horas y media. La vía mencionada anteriormente es una de las priorizadas por el Gobierno Nacional y forma parte de uno de los “*corredores prioritarios para la prosperidad*”, compuesto por 38 corredores viales que se buscaban consolidar en un período de 10 años (de 2007 a 2016). Además, es uno de los 19 tramos priorizados por el CONPES 3536 de 2008, según se observa en la tabla 1.

Tabla 1.

No.	NOMBRE	TRAMO	NUEVOS RECURSOS (Aprobación CONFIS)
1	DOBLE CALZADA BUCARAMANGA CÚCUTA	Bucaramanga – Cuestaboba	\$108.500
2	CORREDOR DEL SUR	San Miguel - Santa Ana	\$221.600
3	MARGINAL DE LA SELVA	San José del Fragua - San Vicente del Caguán – Puerto Arturo	\$257.700
4	ANILLO DEL MACIZO COLOMBIANO	Rosas - San Sebastián - Bolivar - La Lupa	\$99.000
5	TRONCAL NORTE DE NARIÑO	El Empate – Higueroles	\$32.500
6	TRONCAL CENTRAL DEL NORTE	La Palmera – Málaga – Presidente	\$193.000
7	TRANSVERSAL DEL LIBERTADOR	Popayán - La Plata	\$322.400
8	TRANSVERSAL DE BOYACÁ	Puerto Boyacá – Chiquinquirá	\$248.800
9	TRANSVERSAL MEDELLÍN QUIBDÓ	Quibdó - Ciudad Bolivar	\$274.500
10	TRANSVERSAL CENTRAL DEL PACÍFICO	Tadó – Mumbú - Santa Cecilia - Pueblo Rico - Apía - La Virginia	\$284.200
11	TRANSVERSAL CAFETERA	Manizales – Fresno	\$182.700

<sup>10</sup> Invias (s.f) “Periódico Kminos” en *Publicaciones* [en línea] disponible en <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/publicaciones/1934-transversal-medellin-quistodo-3/file>, recuperado: 20.05.2017

<sup>11</sup> *Ibíd.*

No.	NOMBRE	TRAMO	NUEVOS RECURSOS (Aprobación CONFIS)
12	TRANSVERSAL DEL CUSIANA	Aquitania - El Crucero – Aguazul	\$79.000
13	TRONCAL DEL NORDESTE	El Tigre – Zaragoza	\$38.500
14	TRANSVERSAL DEL CARARE	Cimitarra – Landázuri	\$103.525
15	CORREDOR DE LAS PALMERAS	San José del Guaviare - Fuente de Oro	\$49.500
16	BOGOTÁ - BUENAVENTURA	Loboguerrero – Cisneros	\$291.600
17	BOGOTÁ - BUENAVENTURA	Citronela - Altos de Zaragoza	\$159.000
18	BOGOTÁ - BUENAVENTURA	Altos de Zaragoza - Triana – Cisneros	\$249.575
19	VILLAGARZÓN - SAN JOSÉ DEL FRAGUA	Villa Garzón - San José del Fragua	\$135.000
20	ANCON SUR – PRIMAVERA	Ancón Sur – Primavera	\$227.000
21	PUENTE DE HONDA	Puente de Honda	\$43.000

Fuente: CONPES 3706

Nota:  Se resaltan los 16 corredores que posteriormente fueron contratados en el marco del "Programa Corredores Prioritarios para la Prosperidad"

Fuente: Cámara Colombiana de la Infraestructura (2013)

En cuanto a la construcción de la vía, el proyecto de Quibdó-Medellín cuenta con 3 fases: *“la Fase I se inició en 2009 con una longitud de 35 kilómetros y tuvo un costo de \$122.000 millones de pesos. La fase II tiene una inversión de \$254.000 millones para pavimentar 76 kilómetros, de los cuales aún restan por entregar 55. Y la fase III, que se adjudicó en octubre del 2015, pretende mejorar 12 kilómetros de la vía con una inversión de aproximadamente \$80.000 millones.”*<sup>12</sup> De acuerdo a la Contraloría, hasta el 2 de diciembre de 2016 se habían pavimentado 58 de los 123 km por un valor cercano a los \$500.000 millones de pesos.

La existencia de únicamente dos carreteras que permiten sacar los productos del departamento a otros lugares de Colombia genera un estancamiento económico. De hecho, el Banco Mundial catalogó a Colombia en el puesto 84 de calidad de la infraestructura dentro de 140 países.<sup>13</sup> El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) cuenta con una sección completa dedicada al transporte y en este momento está realizando la Encuesta de Costos de Vehículos Vinculados de Transporte Intermunicipal de Pasajeros, la Encuesta Básica de Empresas de Transporte de Carga y la Miniencuesta de Transporte de Cargas y Pasajeros. Si bien dicha entidad cuenta con el Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera (ICTC), los corredores que muestra este índice son solamente los relacionados con las principales ciudades del país. Asimismo, cuenta con el Índice de

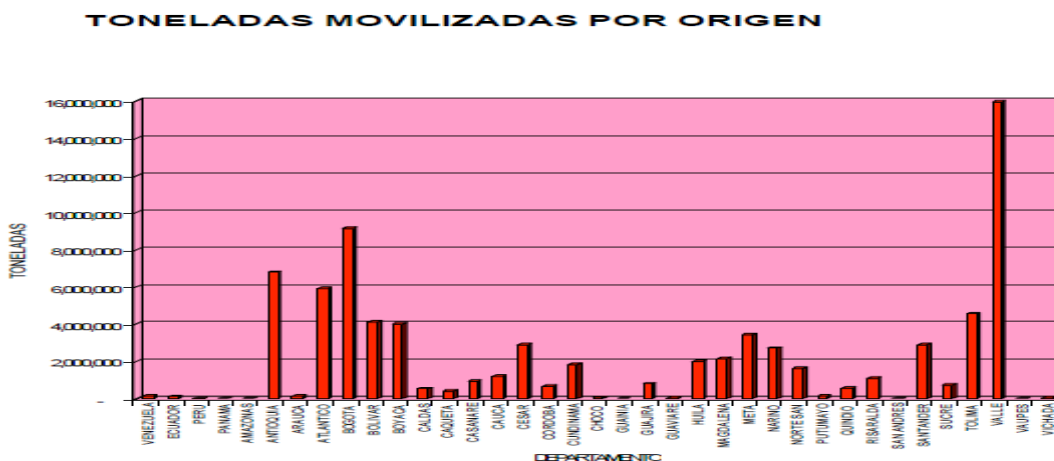
<sup>12</sup> Contraloría General de la República (2016) “Comunicado de prensa no. 208” disponible en [http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset\\_publisher/JI4Sa8JTmjbW/content/este-martes-6-de-diciembre-en-quirbdo-choco-contraloria-general-realiza-audiencia-publica-sobre-obras-de-infraestructura-vial-transversal-medellin-quiib/pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_JI4Sa8JTmjbW\\_viewMode=print](http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset_publisher/JI4Sa8JTmjbW/content/este-martes-6-de-diciembre-en-quirbdo-choco-contraloria-general-realiza-audiencia-publica-sobre-obras-de-infraestructura-vial-transversal-medellin-quiib/pop_up?_101_INSTANCE_JI4Sa8JTmjbW_viewMode=print), recuperado: 22.05.17

<sup>13</sup> World Bank (2016) Infrastructure finance-Colombia and FDN en *EM Compass* [en línea], vol 4.

Costos del Transporte Intermunicipal de Pasajeros, pero no con la información a nivel departamental.

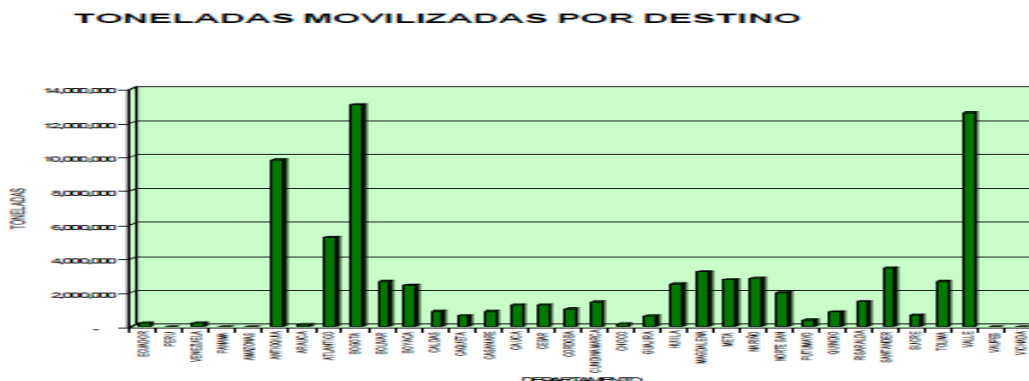
Por la falta de información, se tomará el informe “Operación del Transporte de Carga por Carretera en Colombia” para analizar la situación del transporte. Como se observa en el gráfico 3, las toneladas que se movilizan en Colombia provenientes del Chocó son marginales en comparación al resto del país. Sin embargo, como se mostró de forma previa, la economía del departamento está basada en materias primas que precisan llegar a otras zonas del territorio para ser comercializadas. El problema no es solo de oferta, sino también de demanda. En el gráfico 4 se ve que el Chocó tampoco recibe grandes cantidades de toneladas de transporte de otros lugares, mostrando así su aislamiento.

Gráfico 3.



Fuente: MinTransporte (2001)

Gráfico 4.



Fuente: MinTransporte (2001)

Al analizar la distribución de carga por origen y destino, se evidencia la poca participación del departamento del Chocó en el tránsito de mercancías y materiales. En términos de origen, el departamento aporta tan solo el 0,061% del total nacional, estando tan solo por encima de los departamentos de la región amazónica; situación que se repite en el destino, donde representa el 0,197%. Esto contrasta, por ejemplo, con el departamento vecino, Valle del Cauca, que al contar con el puerto de Buenaventura tiene una gran importancia económica.

Una alternativa que tendría el Chocó para sacar los productos sería a través de sus ríos. Esta posibilidad tiene múltiples ventajas, como el bajo consumo energético que implicaría, la gran capacidad de cargas sobredimensionadas y un menor costo por tonelada.<sup>14</sup> No obstante, si se analiza el mercado del departamento a nivel fluvial, se evidencia que no es competitivo. En el Chocó no hay ninguna empresa de carga fluvial y hay tan solo 8 de pasajeros. Es decir, que la competencia en el departamento a nivel fluvial es menor al de departamentos como Amazonas y Putumayo (tabla 3).

Tabla 3.

Departamento	Carga	Pasajeros	Total
Amazonas	5	4	9
Antioquia	9	22	31
Atlántico	12	2	14
Bolívar	22	13	35
Cundinamarca	8	8	16
Caquetá	0	6	6
Chocó	0	8	8
Huila	1	4	5
Magdalena	0	4	4
Meta	19	4	23
Putumayo	7	5	12
Santander	9	5	14
Otros	13	24	37

Fuente: Ministerio de Transporte.

Fuente: Asociación Nacional de Instituciones Financieras (2014)

<sup>14</sup> ANIF (2014), Costos de transporte, multimodalismo y la competitividad de Colombia.



Los elementos mostrados anteriormente sobre la situación de infraestructura de transporte en el Chocó muestran la poca competitividad que tiene el departamento. De acuerdo a la CEPAL, la competitividad es “[...] tanto la capacidad para tener una economía y una sociedad, cuyo desarrollo resulta atractivo en términos de la competencia económica agregada; como las competencias que tiene un territorio para lograr un desempeño moderno, con fortalezas, equilibrios, integralidad, diversidad y resiliencia.”<sup>15</sup> La CEPAL estudió al país con indicadores desde el 2000 hasta el 2015 para desarrollar un indicador a mediano y largo plazo, el Índice de Competitividad Departamental (ICD).

Como se ve en el gráfico 5, el desempeño del departamento del Chocó en la fortaleza de la economía es bajo. Esta categoría consiste en la disponibilidad de recursos, nivel de desarrollo de habilidades y la consecución de logros del agregado de la economía departamental. Esto no es sorprendente, pues la economía del departamento se basa en *commodities*. Sin embargo, es preocupante que no se vea un escenario más optimista en el que la región genere valor agregado.

Gráfico 5.

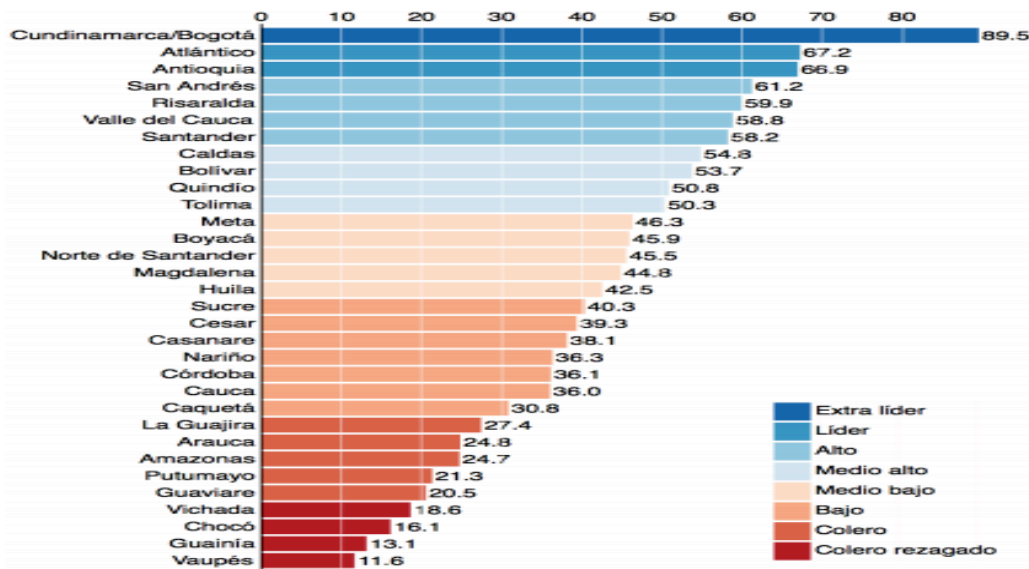


Figura 2.1: Puntajes y niveles de la fortaleza de la economía  
Fuente: elaboración de los autores

En cuanto a la infraestructura, este es un indicador clave pues las carreteras “[...] estimulan el comercio y el desarrollo, abren oportunidades a nuevos mercados, vinculan los consumidores entre las regiones y mejoran la competitividad de las industrias

<sup>15</sup> CEPAL (2015), Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia 105.

domésticas.”<sup>16</sup> Por su parte, la CEPAL establece frente a los puertos y aeropuertos que “Muchos beneficios económicos están asociados con el acceso a puertos y con su buen funcionamiento, ya que estos bajan el costo del comercio internacional y generan valor agregado, empleo y aglomeración en los principales sectores económicos. Incentivar la eficiencia de los puertos, o su accesibilidad desde las regiones, puede aumentar significativamente el volumen de comercio.” En esta categoría el Chocó ocupa el lugar 27 dentro de los 32 departamentos.

Gráfico 6.

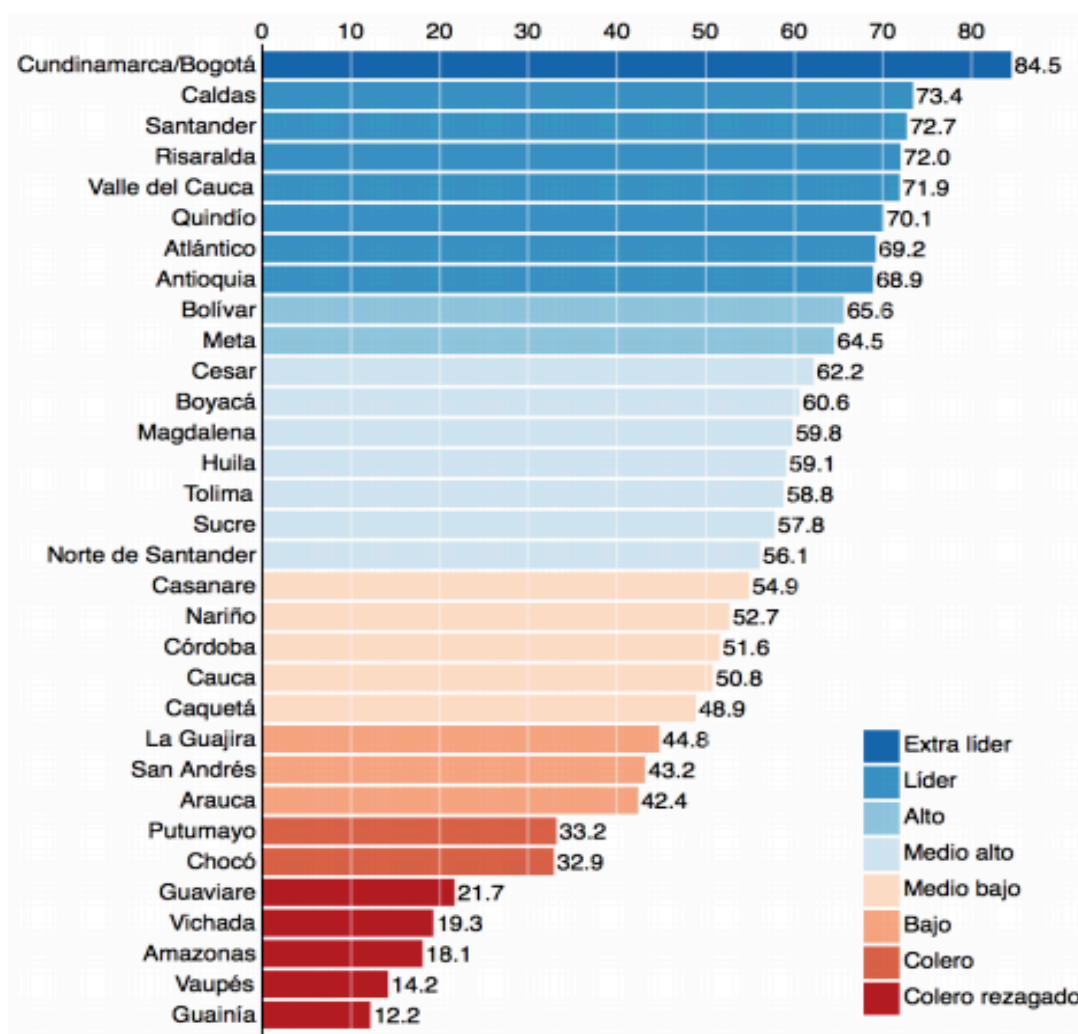


Figura 3.1: Puntajes y niveles de la infraestructura

<sup>16</sup> Ibid.

En conclusión, el departamento del Chocó se encuentra aislado del resto del país en materia económica y de transporte. Su economía está fundamentada en productos que no generan valor agregado, pero que requieren ser sacados del departamento para su comercialización. Sin embargo, el mal estado de las carreteras y puertos existentes lleva a que haya un alto costo de transporte. Si bien no se cuenta con información sobre las cifras de este costo, es evidente que tan solo el largo tiempo que toma recorrer la carretera de Quibdó-Medellín es un factor que eleva los precios. Además, aunque el departamento cuenta con una gran cantidad de ríos, no hay competencia de mercado. Esta situación es preocupante, pues la infraestructura de transporte está estrechamente relacionada con el desarrollo económico y social de una región. El hecho de estar conectado con otros lugares permite tener acceso a hospitales, colegios y otros mercados. Además, una buena infraestructura permite tener costos bajos, promoviendo la competitividad del mercado.<sup>17</sup>

El aislamiento geográfico del departamento del Chocó debido a la falta de carreteras y vías que lo comuniquen con el resto del país no solo representa obstáculos para desarrollo económico de la región, sino que también contribuye a diferentes vulneraciones a los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes. En dicho sentido, la falta de medios de transporte y específicamente vías parece estar vinculado de forma estrecha con las difíciles condiciones de vida de los habitantes del departamento en materia de salud, educación, alimentación entre otros.

De acuerdo con fuentes oficiales, en 2012 “[...] el índice de necesidades básicas insatisfechas, NBI, muestra que el 79% de la población chocoana carecía de alguna de ellas (vivienda, servicios públicos, educación, hacinamiento y dependencia económica). Es decir, que 352.257 residentes del departamento pueden considerarse pobres, de los cuales 52% habitan en las zonas urbanas y 48% en las zonas rurales. Si se compara con el NBI para el país, se encuentra una gran disparidad, ya que el NBI departamental es tres veces mayor al nacional.”<sup>18</sup>

La dificultad en el acceso a servicios básicos para las personas es especialmente evidente en materia de servicios públicos domiciliarios. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo “[l]as precarias condiciones de vida de los chocoanos se sustentan en las bajas coberturas que en servicios públicos reporta el censo de 2005. Servicios como el de acueducto y alcantarillado, con una incidencia directa sobre las condiciones de salud de la población, solamente alcanzan coberturas que son, respectivamente, el 22,5% y el 15,9% del

---

<sup>17</sup> World Bank (2005) Why road maintenance is important and how to get it done

<sup>18</sup> Defensoría del Pueblo, Resolución Defensorial N° 64: Crisis Humanitaria en el Departamento del Chocó 2014, p. 46.

*promedio de cobertura del país. El 65% de las viviendas cuentan con energía eléctrica y el 19,1% con teléfono (DANE, 2010). ”<sup>19</sup>*

En el campo de la educación, el departamento del Chocó se enfrenta a difíciles condiciones para garantizar este derecho a sus habitantes. La tasa de analfabetismo casi triplica el promedio nacional, alcanzando un 20.9%<sup>20</sup>, mientras que “[...] el 37.3% de la población residente en Chocó, ha alcanzado el nivel básica primaria; el 25.8% ha alcanzado secundaria y el 7.3% el nivel superior y posgrado. La población residente sin ningún nivel educativo es el 20.8%. ”<sup>21</sup>

Finalmente, en lo que a ingresos y propiedad se refiere, “[...] la pobreza monetaria en Chocó ha aumentado entre 2011 y 2012 pasando de un 64% a un 68% de la población, mientras que la pobreza del país disminuye (de 34.1% en 2011 a 32.7% en 2012). Igualmente, aumentó la brecha y la severidad de la pobreza pasando del 31% al 37% y del 19% al 25% respectivamente. En Colombia, ambos indicadores ha disminuido, pasando del 13% al 12% en materia de brecha de pobreza y del 7.3% al 7% en términos de intensidad. ”<sup>22</sup>

Las dificultades de acceso físico al territorio chocoano desde el centro del país, donde se concentra la oferta de bienes y servicios, se encuentra ligada de forma directa con los indicadores sociales antes descritos, pues impiden mayor eficacia de la presencia estatal sobre el territorio, al tiempo que limitan el comercio desde y hacia la región y la posibilidad de acceder a servicios en otras zonas del territorio nacional. En dicho sentido, la carencia de vías en buen estado constituye una amenaza directa sobre los derechos económicos y sociales de los habitantes del departamento, por lo que su protección vía tutela no solo resulta posible, sino necesaria.

Ahora bien, es preciso recordar que la acción de tutela no solo se dirige a superar el estado de vulneración de derechos económicos y sociales del departamento sino a lograr la ejecución de un acuerdo suscrito entre representantes del gobierno nacional y líderes cívicos del departamento del Chocó. En cuanto a la exigibilidad por vía judicial y, específicamente, a través de la acción de tutela de acuerdos suscritos entre el gobierno nacional y representantes de la sociedad civil, la Corte Constitucional en la sentencia T-007 de 1995,<sup>23</sup> resolvió una acción de tutela interpuesta por tres procuradores delegados contra varios ministerios, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Instituto de Fomento Industrial, por considerar violados los derechos del pueblo indígena Wayúu de La Guajira, debido al incumplimiento de un acuerdo suscrito entre

---

<sup>19</sup> Ibíd.

<sup>20</sup> Ibíd.

<sup>21</sup> Ibíd.

<sup>22</sup> Ibíd.

<sup>23</sup> M. P. Antonio Barrera Carbonell.

representantes del gobierno y la comunidad indígena relacionado con la constitución de una empresa de economía mixta para la explotación de sal en dicha región del país y la garantía de trabajo, seguridad social, servicios públicos, salud, agua potable para el pueblo Wayúu. De acuerdo con la parte accionante: “[e]l incumplimiento del acuerdo determinó el desconocimiento de los aludidos derechos fundamentales a la Comunidad Indígena Wayúu”.<sup>24</sup> En su fallo, la Corte tuteló los derechos fundamentales del pueblo Wayúu y ordenó a las autoridades que suscribieron el acuerdo con las comunidades indígenas cumplirlo o, dentro de un término de 90 días, tomar las medidas que fueran necesarias para “[...] garantizar a la comunidad Wayúu sus derechos al trabajo, a la salud, a la educación, al suministro de agua potable y a su desarrollo social y cultural que le permitan a sus miembros disfrutar de una especial calidad de vida acorde con el medio en el cual habitan.”<sup>25</sup>

En su sentencia, la Corte descartó que en el caso bajo estudio las acciones contractuales que la ley dispone fueran un mecanismo de defensa judicial idóneo para lograr el cumplimiento del acuerdo celebrado entre las partes en conflicto o para satisfacer los derechos fundamentales de la comunidad indígena. Igualmente, señaló que “[...] el Estado a través de las entidades públicas intervinientes en la celebración del Acuerdo se comprometió a la realización de una serie de acciones tendientes a garantizar de manera concreta el derecho al trabajo de la comunidad Wayúu con la organización y funcionamiento de una empresa que se encargara de la explotación de la sal y, además, a adoptar las medidas necesarias para el desarrollo social y cultural de dicha comunidad. Por lo tanto, a juicio de la Sala, el compromiso asumido tiende a hacer efectivos derechos que se estiman fundamentales, no meramente programáticos, sino ciertos y reales, que se consideran medulares para la supervivencia y el desarrollo socio-cultural de la etnia Wayúu como grupo social que merece la especial protección del Estado...”<sup>26</sup>

En relación con el incumplimiento por parte del Estado de pactos suscritos con distintos grupos civiles para llevar a término episodios de conflictividad social, la Corte Constitucional declaró que la falta de observancia de estos acuerdos “[...] resta credibilidad y legitimidad a la acción del Estado, frustra las aspiraciones legítimas de la comunidad, alienta las soluciones violentas a sus reclamaciones y, además, es contrario a la filosofía que emana del preámbulo de la Carta y al principio de la buena fe (art. 83 C.P.)”<sup>27</sup> y, por ello, declaró que “[e]l cumplimiento de esas obligaciones, en cuanto contribuyan a realizar efectivamente los derechos fundamentales, puede demandarse a través de la acción de tutela, no propiamente porque el respectivo convenio o acuerdo creó el derecho fundamental, pues éste ya aparece determinado en el ordenamiento constitucional, sino porque la unión de las voluntades -la estatal y la de la comunidad- se

---

<sup>24</sup> Sentencia T-007 de 1995, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> *Ibíd.*

*constituye en un instrumento de determinación, concreción y materialización del derecho, que le imprime un vigor adicional para su exigibilidad.*<sup>28</sup>

Así las cosas, resulta claro que existe un precedente constitucional aplicable al caso en comento, pues, al igual a lo ocurrido en la sentencia T-007 de 1995, lo que pretende la acción de tutela interpuesta por la parte accionante en el caso que nos convoca es hacer exigible por vía judicial los compromisos adquiridos entre el gobierno nacional y una comunidad, surgido con ocasión de un proceso de protesta social, que pretende llevar a la realización práctica de derechos económicos y sociales de rango fundamental. En consecuencia, es deber del juez de segunda instancia aplicar el precedente precitado al caso bajo estudio y ordenar las medidas que hagan falta para hacer valer el pacto suscrito entre los representantes del Comité Cívico por la Dignidad y la Salvación del Chocó y los representantes del gobierno nacional, tal como lo hizo la Corte en la providencia mencionada.

### **Peticiones**

De forma respetuosa, pedimos al juez de tutela:

**Primero:** revocar la sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia y, en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales de los señores Dilon Martínez, Antonio Andrade Arriaga y Jorge Salgado Vélez, y los demás habitantes del departamento del Chocó.

**Segundo:** ordenar a los representantes del gobierno nacional que suscribieron el acuerdo mencionado con los representantes del Comité Cívico por la Dignidad y la Salvación del Chocó que, de forma inmediata, procedan a dar cumplimiento a lo pactado entre ambas partes, específicamente en lo que tiene que ver con la construcción de vías en el departamento dentro de un plazo perentorio.

**Tercero:** advertir a los representantes del gobierno nacional que los acuerdos que suscriban con representantes cívicos y líderes sociales en el marco de procesos de negociación que den lugar a la culminación de procesos de protesta social deben ser respetados y cumplidos de acuerdo al principio constitucional de la buena fe.

Con respeto,

**Nelson Camilo Sánchez**  
**Director de Investigaciones**  
**Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad**

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*