

## CORTE CONSTITUCIONAL

### Sala Primera Revisión

Sentencia T-163 de 2024

Expediente: T-8.864.894.

Acción de tutela presentada por la Confederación Mesa Nacional de Pesca Artesanal de Colombia (COMENALPAC), la Asociación Agropesquera de Tacaloe (AGROPESTABO) y la Asociación Agropesquera de Las Brisas (ASOAGROPESBRIS) en contra de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), la gobernación del departamento de Bolívar y la alcaldía del municipio de Magangué, Bolívar.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, el magistrado Juan Carlos Cortés González y la magistrada Natalia Ángel Cabo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA.

En el trámite de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Magangué y, en segunda instancia, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de ese mismo municipio, dentro de la acción de tutela interpuesta por la Confederación Mesa Nacional de Pesca Artesanal de Colombia (en adelante COMENALPAC), la Asociación Agropesquera de Tacaloe (en adelante AGROPESTABO) y la Asociación Agropesquera de Las Brisas (en adelante ASOAGROPESBRIS), en contra de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (en adelante CSB), la gobernación del departamento de Bolívar y la alcaldía del municipio de Magangué.

### I. I. ANTECEDENTES

1. 1. El 8 de abril de 2022, COMENALPAC, AGROPESTABO y ASOAGROPESBRIS presentaron acción de tutela, en nombre propio, en contra de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), la gobernación del departamento de Bolívar y la alcaldía del municipio de Magangué. Los accionantes solicitaron la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida digna, al trabajo, a la seguridad alimentaria y al ambiente sano. Como consecuencia del taponamiento del caño Rompedero y otros canales que conectan el complejo cenagoso Cascaloa y el río Magdalena, atribuible a las autoridades demandadas, se redujo la oxigenación de las aguas de las ciénagas. Por efecto de esa obstrucción, indican los demandantes, están en riesgo los procesos vitales de esos ecosistemas y, por ende, el desarrollo de las actividades que realizan, tales como la pesca y la agricultura. A continuación, se reseñan los aspectos relevantes de la solicitud de amparo y las actuaciones surtidas dentro del trámite constitucional.

Situación fáctica descrita en la acción de tutela

2. La Confederación Mesa Nacional de Pesca Artesanal de Colombia (COMENALPAC), la Asociación Agropesquera de Tacaloe (AGROPESTABO) y la Asociación Agropesquera de Las Brisas (ASOAGROPESBRIS) sostuvieron en su acción de tutela que, al norte de la cabecera municipal de Magangué (Bolívar), se ubica un sistema de ciénagas conocido como Cascaloa. Este complejo hace parte del gran humedal de la Depresión Momposina, ubicada en el Caribe colombiano, en las desembocaduras de los ríos Cauca, San Jorge, Cesar y el bajo río Magdalena.

3. La zona a la cual pertenece el complejo Cascaloa se caracteriza por ser un ecosistema altamente productivo que proporciona alimento y sustento económico a las poblaciones aledañas, las cuales se dedican, principalmente, a la pesca y a la agricultura. Ese complejo cenagoso tiene aproximadamente 11.000 hectáreas, distribuidas en 80 ciénagas, en torno de las cuales habitan alrededor de 26.000 personas de 12 corregimientos. Históricamente, el río Magdalena y ese complejo cenagoso han mantenido un vínculo hidrológico a través de afluentes como el caño Rompedero y otros. Los canales conectan el río con el complejo, por lo cual cumplen la función de posibilitar la oxigenación acuífera de toda la ciénaga.

4. Según el relato de los accionantes, para el año 1998, la alcaldía de Magangué construyó una vía carretable que conduce desde la cabecera municipal de Magangué hasta su

corregimiento Las Brisas. Esa infraestructura vial, de aproximadamente 27 kilómetros, se instaló en la frontera entre el complejo cenagoso de Cascaloa y el río Magdalena, como se evidencia en el siguiente gráfico, tomado del informe presentado por la Corporación Tiempos de Vida:

5. En su escrito de tutela, los demandantes manifestaron que, desde 1998, la existencia de la carretera que construyó la alcaldía de Magangué ha afectado la conectividad entre las dos fuentes hídricas (Cascaloa y el río Magdalena). Por consiguiente, las actividades pesqueras y de agricultura, así como la movilidad de quienes habitan en el sector, se han visto perjudicadas. Uno de los afluentes más damnificados fue el caño Rompedero que se sitúa entre los corregimientos de Tacaloa y Puerto Kennedy.

6. En el año 2005, líderes de la comunidad de Cascaloa gestionaron con Ecopetrol la donación e instalación de una tubería de hierro que permitiera el flujo de agua en el caño Rompedero con el objetivo de atender por sus propios medios la problemática ambiental del complejo cenagoso. No obstante, esta obra resultó insuficiente, ya que muy pronto dejó de suministrar oxigenación a las ciénagas.

7. Entre los años 2010 y 2011, según los accionantes, la fuerza de las corrientes de agua y la incapacidad de la infraestructura acarrearón la destrucción de aproximadamente 25 alcantarillas que se habían instalado en “el tramo carreteable de 16 kilómetros de la vía que va del corregimiento Santa Lucía al corregimiento Las Brisas”, lo que contribuyó al taponamiento de los caños que vinculan hidrológicamente el río Magdalena y el complejo cenagoso.

8. En el año 2019, la alcaldía del municipio de Magangué ejecutó un proyecto de rehabilitación y limpieza de tales caños, entre los que se encontraba Rompedero. Sin embargo, los efectos negativos sobre la conectividad de la ciénaga continuaron.

9. Los demandantes sostuvieron que, para ese mismo año (2019), la Defensoría del Pueblo realizó una visita al lugar de los hechos en la que documentó la situación ocurrida en la ciénaga. En ella, este ente de control advirtió la construcción de barreras (denominadas jarillones) en algunas franjas del complejo, sin el cumplimiento de todos los requisitos legales, y el subsecuente taponamiento de los caños. Por ello, ese organismo decidió informar de esta situación a la CSB para que investigara quién los había construido, al tiempo

que le solicitó la realización de una audiencia de inspección ocular.

10. El 26 de mayo de 2020, la CSB emitió el concepto técnico 107 en el que documentó el fenómeno de mortandad de peces en la ciénaga Los Jiménez, perteneciente al complejo cenagoso de Cascaloa. En este documento, la autoridad ambiental destacó que el deterioro ambiental de ese sistema de ciénagas se inició con la construcción de la vía carretable que obstruyó la entrada y salida de agua hacia el río Magdalena. El concepto concluyó que la CSB debía requerir a la alcaldía municipal para la recuperación de dicho ecosistema.

11. En julio de 2020, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Agencia Nacional de Tierras y la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) se reunieron con el propósito de discutir la problemática que atravesaban los pescadores y las pescadoras del complejo cenagoso de Cascaloa. De conformidad con el acta de dicha reunión, en ella las autoridades expresaron la necesidad de rehabilitar los caños, en lo cual tenía prioridad el caño Rompedero.

12. El 18 de agosto de 2020, la CSB emitió un concepto técnico con el fin de ofrecer un diagnóstico de la problemática ambiental del complejo cenagoso de Cascaloa. En ese documento, a partir de una diligencia de inspección ocular llevada a cabo el 6 de agosto del mismo año, el equipo técnico evidenció que la construcción de jarillones efectivamente obstruyó y fraccionó la comunicación entre los componentes de este ecosistema. Debido a la afectación de la dinámica hídrica, el documento requirió a la alcaldía de Magangué para que tomara medidas integrales encaminadas a remediar la situación y realizara las obras estructurales necesarias en el caño Rompedero y otros, que devolvieran el flujo natural que anteriormente existía entre el río Magdalena y el complejo cenagoso de Cascaloa.

13. En una reunión extraordinaria, el 20 de febrero de 2021, el Concejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Magangué registró una serie de desastres causados por la temporada seca asociada al fenómeno de El Niño. En particular, la entidad observó la destrucción de kilómetros de jarillones y percibió muros de contención que presentaban fracturas, caída del talud y de carretables. Ante este panorama, el Concejo otorgó un concepto favorable para declarar la calamidad pública. Con base en ello, la alcaldía municipal de Magangué, mediante el Decreto 078 del 25 de febrero de 2021, declaró la urgencia manifiesta con ocasión de la calamidad pública, ante la erosión de costas y jarillones de la

zona rural y cabecera municipal causada por el intenso verano y sequía.

14. La temporada de invierno de 2021 provocó que las aguas buscaran las áreas en las que naturalmente deberían reposar cuando aumentara su nivel. A causa de este fenómeno, la creciente fragmentó la vía carretable de Magangué a Las Brisas en cinco sectores que corresponden a los caños: Guayabito, Santa Teresa, Rompedero, El Silencio o La Ensenada y Cárcamo o El Partido. La alcaldía municipal de Magangué, en septiembre de 2021, inició la construcción de una nueva vía mediante un jarillón alterno. Frente a esto, los accionantes aseguraron que la comunidad opuso resistencia y alertó sobre la destrucción de la dinámica hídrica del complejo cenagoso.

15. El 18 de noviembre de 2021, la Defensoría del Pueblo advirtió a la CBS que los caños del complejo cenagoso podrían resultar taponados, si la construcción del nuevo jarillón no cumplía criterios técnicos. Igualmente, el Ministerio Público le señaló a la CBS que el caño Rompedero era decisivo para la conectividad ecológica y la seguridad alimentaria de los habitantes. En particular, la Defensoría le solicitó a la CBS copia del concepto técnico de la visita realizada el 5 de noviembre de 2021 y le pidió informar las condiciones que debía cumplir la reconstrucción de la vía que conduce de Tacaloe a Las Brisas para garantizar la rehabilitación del caño Rompedero. Este requerimiento fue reiterado el 28 de diciembre de 2021.

16. El 22 de noviembre de 2021, la CSB emitió el concepto técnico 369. Allí, la entidad constató que el caño Rompedero aún se encontraba obstruido por un jarillón carretable, el cual fue sobrepasado por el aumento del caudal. Esto produjo el aislamiento de la comunidad que tuvo que construir una empalizada para poder transitar. Además, la autoridad mencionó que se evidenció la construcción de un nuevo trazo de jarillón. Por consiguiente, el referido documento sugirió, nuevamente, requerir a los entes territoriales para que realizaran obras estructurales en el caño Rompedero que permitieran el flujo de la dinámica natural del río Magdalena al complejo Cenagoso de Cascaloe y viceversa. Esta vez se resaltó la necesidad de incorporar un enfoque de adaptabilidad de infraestructura al cambio climático y de garantizar el tránsito de las comunidades. Igualmente, en el concepto se señaló que la alcaldía de Magangué y la gobernación de Bolívar debían obtener los permisos ambientales correspondientes para las obras ubicadas en los caños Rompedero y La Corriente.

17. A inicios de diciembre de 2021, las entidades territoriales demandadas desarrollaron un proyecto de mitigación de inundaciones. Según la demanda, las administraciones de ambos entes pretendían taponar los caños que naturalmente eran usados por la creciente del río Magdalena para reposar sus aguas en época de invierno. En ese mes, cuando el nivel del río estaba bajando, los accionantes indicaron que las autoridades procedieron a materializar el taponamiento de los caños Guayabito, Los Mangos y Rompedero.

18. Luego de esa actuación, la CSB, mediante auto 861 del 14 de diciembre 2021, confirmó la afectación ambiental producida con ocasión de las obstrucciones a la dinámica hídrica del complejo cenagoso de Cascaloa. Como consecuencia de ello, la CSB requirió a la alcaldía de Magangué y a la gobernación de Bolívar que solicitaran, en un término de 30 días, el permiso de ocupación de cauce para las actividades desarrolladas en las coordenadas de los caños Rompedero y La Corriente, ubicados en el corregimiento de Tacaloa. Además, la autoridad exhortó a estos entes territoriales para que implementaran obras de conectividad entre el río Magdalena, el caño Rompedero y el complejo cenagoso de Cascaloa.

19. Para los accionantes, todo lo anteriormente expuesto deja en evidencia que el taponamiento de los afluentes se produjo a causa de la construcción de jarillones que taponaron el flujo de agua entre el complejo y el río Magdalena. A su juicio, a esa obstrucción se le suman otros factores que, en conjunto, contribuyen a la disminución de la oxigenación de las ciénagas como, por ejemplo, el paso del tiempo, la falta de mantenimiento, las temporadas de sequía e invierno y la sedimentación. Esta situación afecta, actualmente, la disponibilidad de agua y de peces, dificulta la navegabilidad, así como el tránsito de personas, y menoscaba directamente la economía de quienes habitan las riberas de estos cuerpos de agua.

Respuestas de las entidades accionadas y las entidades vinculadas

a. a. La alcaldía de Magangué

21. La alcaldía municipal de Magangué, por conducto del Secretario de Planeación, Infraestructura y Desarrollo Económico, se opuso a la acción de tutela. La entidad señaló que, mediante Decreto 078 del 25 de febrero del 2021, declaró la urgencia manifiesta para conjurar la calamidad pública derivada de la fuerte erosión de las costas y jarillones de la zona rural, por lo que se ejecutó el contrato 265 del 29 de marzo del 2021. Con dicha obra,

según manifestó el ente territorial, se buscaba mitigar el impacto de la erosión de los jarillones en el sector rural, los cuales se encontraban en ese momento en muy mal estado. De igual manera, el Secretario señaló que se esperaba proteger a toda la población de Tacaloa, Las Brisas y pueblos circunvecinos frente al eventual recrudecimiento de la temporada de lluvias.

22. La alcaldía de Magangué manifestó, además, que el municipio no había realizado taponamientos de los caños que pusieran en riesgo a los accionantes. De hecho, la entidad indicó que, si no se reforzaban los jarillones, todos los habitantes de la zona sufrirían con las crecientes del río, perderían sus cosechas y bienes materiales y, además, se produciría una alerta roja por el desplazamiento de estas comunidades ante un desastre generado por la ola invernal. De igual modo, la alcaldía manifestó que el complejo de Cascaloa no recibía agua del río Magdalena directamente sino por la parte de atrás de él. Además, según el Secretario, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) tenía previsto un proyecto para instalar un nuevo sistema de compuertas.

23. La alcaldía concluyó que no había vulnerado los derechos fundamentales de los habitantes del sector, pues la ciénaga todavía puede emplearse para la pesca. Además, a su juicio, el ambiente no está afectado por contaminación exógena. Por lo tanto, el Secretario de Planeación solicitó declarar improcedente la tutela.

#### b. La Procuraduría 188 Judicial I Ambiental y Agraria de Magangué

24. Por su parte, la Procuradora 188 Judicial I Ambiental y Agraria de Magangué calificó como cierto que el complejo cenagoso de Cascaloa era un cuerpo de agua altamente productivo que beneficiaba a las comunidades aledañas. También, en su intervención, la agente del Ministerio Público ratificó las denuncias elevadas por los representantes de las comunidades afectadas. La Procuraduría sostuvo que, según una visita técnica, llevada a cabo el día 6 de agosto de 2020 por parte de la CSB (concepto técnico 135 de 18 de agosto de 2020), se construyó un gran número de jarillones y algunas obras civiles que afectaron y disminuyeron la diversidad del ecosistema. La procuradora indicó que de esta manera resultaron alterados los caudales de agua del complejo, lo cual impactó negativamente la disponibilidad del recurso pesquero. Además, dicha funcionaria señaló que se deterioró la economía de la zona porque la mayor parte de la población vivía de la pesca. Para la mencionada procuradora, en

consecuencia, la tutela debe prosperar, porque el gremio de pescadores artesanales, reconocidos como sujetos de especial protección constitucional, se ha visto perjudicado.

#### c. La Corporación Tiempos de Vida

25. La Corporación Tiempos de Vida indicó que, en efecto, la construcción de la vía carreteable, que conduce de Magangué hacia el corregimiento de Las Brisas, tapó aproximadamente 16 caños de desborde. Esto alteró la dinámica hídrica del complejo cenagoso de Cascaloa. De igual manera, el representante de esta organización indicó que, en septiembre de 2021, la erosión generada por el río Magdalena destruyó parte de la vía en inmediaciones del caño Rompedero y amenazó con dejar a las comunidades de Tacaloa y Las Brisas incomunicadas. Esta intervención señaló que, ante este panorama, la administración municipal decidió construir un nuevo tramo de jarillón que implicaba tapar el caño Rompedero.

26. El representante de la Corporación también indicó que el complejo cenagoso de Cascaloa continuaba en deterioro. Por lo tanto, la pesca, como medio de vida de las comunidades que hacen parte del complejo cenagoso de Cascaloa, según el representante, se encuentra en peligro por la pérdida de la dinámica hídrica y la disminución de los recursos hidrobiológicos. De igual manera, el señor Garrido señaló que a la Coalición Vida a los Humedales y a la Corporación Tiempos de Vida se les negó el acceso a la información pertinente con respecto a decisiones y acciones que afectaban el caño Rompedero, el complejo cenagoso de Cascaloa y la pesca artesanal como medio de vida de las comunidades.

#### d. La gobernación del departamento de Bolívar

27. La gobernación de Bolívar, por conducto del jefe de la Oficina Asesora de Gestión del Riesgo de Desastres, adujo que el ente territorial carecía de legitimación por pasiva. La autoridad sostuvo que no ejecutó la intervención de los puntos críticos afectados por la erosión de la ribera del río Magdalena en el complejo cenagoso. En su concepto, fue el municipio de Magangué el responsable de incorporar la gestión del riesgo de desastres en la formulación, adopción e implementación de todos sus instrumentos y políticas públicas de planificación y gobierno en los ámbitos de desarrollo sectorial, territorial, ambiental y económico.



28. La CSB señaló que hizo una visita técnica de inspección ocular al complejo cenagoso de Cascaloa, en atención a la solicitud de intervención que le formuló la Defensoría del Pueblo. Después de la inspección ocular, la CSB emitió el concepto técnico 135 del 18 de agosto de 2020 y, luego, el auto 041 del 29 de enero de 2021, por medio del cual inició una investigación preliminar por presuntas afectaciones ambientales. La entidad también indicó que la Coalición Vida a los Humedales le informó de la existencia de un jarillón en la parte norte del municipio de Magangué a lo largo de la ribera del río Magdalena, que actualmente obstruye la dinámica hídrica del cuerpo cenagoso de Cascaloa y, en particular, del caño Rompedero.

29. La CSB también señaló que expidió el auto 646 del 23 de septiembre de 2021, a través del cual dispuso realizar una nueva visita ocular para verificar dicha afectación. La Corporación manifestó que, además, mediante auto 861 de 2021, determinó que los entes territoriales no habían obtenido los permisos de ocupación de cauce para las obras adelantadas, por lo cual les dio el plazo de 30 días para que los solicitaran. En ese acto, la CSB le ordenó a la alcaldía de Magangué y exhortó a la gobernación de Bolívar para que implementaran obras conectivas con el río Magdalena, el caño Rompedero y el complejo cenagoso Cascaloa. Finalmente, la entidad también señaló que la acción de tutela era improcedente por no cumplir con el requisito de subsidiariedad, ya que los derechos invocados podían ser protegidos por otros medios judiciales como las acciones populares.

#### Decisiones judiciales de tutela objeto de revisión

##### a. a. Sentencia de primera instancia

30. El Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Magangué, en sentencia del 3 de mayo de 2022, declaró improcedente la acción de tutela. La autoridad judicial consideró que la solicitud de amparo no cumplía con la exigencia de subsidiariedad porque pretende la protección de derechos colectivos que pueden ser reivindicados a través de una acción popular. El Juzgado añadió que la naturaleza de la controversia planteada es compleja, de tal forma que la acción popular es el mecanismo adecuado para hacer un análisis probatorio adecuado y resolver apropiadamente la presente controversia.

##### b. Impugnación

31. El 11 de mayo de 2022, los accionantes impugnaron el fallo de primera instancia. En su recurso, los actores manifestaron que el juez de tutela no analizó el impacto de la problemática frente a los derechos fundamentales de quienes integran la comunidad. Debido a la reducción de los recursos pesqueros y la afectación a los cauces de agua, lo ocurrido en el complejo cenagoso constituyó una barrera para el ejercicio del derecho fundamental al trabajo de los pescadores artesanales, y vulneró su libertad de oficio, así como su seguridad alimentaria. El fallo de primera instancia desconoció también, según los tutelantes, la protección constitucional reforzada a las economías tradicionales de subsistencia, así como a su diversidad cultural y étnica como pescadores artesanales. En su criterio, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los pescadores artesanales son además sujetos de especial protección constitucional, por la íntima relación que adquieren con los ecosistemas acuáticos, así como por sus altos niveles de pobreza y vulnerabilidad, originadas, entre otros factores, por la inadecuada gestión estatal.

32. En el caso en concreto, a juicio de los peticionarios, la tutela debe desplazar la acción popular, por cuanto la interponen sujetos de especial protección constitucional que se encuentran en situación de debilidad manifiesta. En particular, el perjuicio que experimentan se deriva de la escasez de recursos económicos y la ausencia de respuesta estatal frente a la amenaza que se desprende de la afectación ambiental causada al complejo cenagoso de Cascaloa.

#### c. Sentencia de segunda instancia

33. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Magangué, en sentencia del 15 de junio de 2022, confirmó la decisión de primera instancia. El juez llegó a esta determinación por no encontrar acreditada la vulneración de un derecho fundamental, en tanto se invocó la desprotección de un derecho colectivo como es el ambiente sano. Si bien, para el juzgado, ese derecho está estrechamente vinculado con los derechos a la vida y a la salud de las personas, no es posible extender su protección por medio de una sentencia de tutela si no se individualizan debidamente las presuntas afectaciones de derechos individuales. A su juicio, la afectación comunitaria puede encontrar una pronta solución a través de una acción popular o de grupo, que permiten la protección al derecho colectivo a gozar de un ambiente sano.

Actuaciones surtidas en el trámite de revisión constitucional

34. Durante el trámite de revisión en la Corte Constitucional, esta Sala de Revisión decretó un conjunto de pruebas con el objeto de establecer cuáles fueron las intervenciones que adelantaron las autoridades accionadas en el complejo cenagoso de Cascaloa. Esta Corporación también consideró relevante conocer los efectos generados por el taponamiento de los caños, tanto en lo ambiental como en los derechos fundamentales individuales de los accionantes. Con esos fines, la Sala ofició a una serie de entidades públicas y organizaciones expertas en pesca artesanal, en seguridad alimentaria y en el tratamiento de recursos hídricos, para que proporcionaran información sobre los posibles riesgos que podía representar el taponamiento de los caños de ese complejo cenagoso. Especialmente, la Corte indagó por la afectación del taponamiento en las actividades de pesca artesanal y en la seguridad alimentaria de los pobladores de la zona. La síntesis de los requerimientos y las respuestas recibidas se encuentran en el anexo de esta sentencia. Sin perjuicio de lo anterior, a continuación se exponen los elementos relevantes de las respuestas remitidas a la Corte en sede de revisión.

35. Respuesta de la CSB. La CSB precisó que el complejo cenagoso de Cascaloa se localiza en el municipio de Magangué (Bolívar) y hace parte de la cuenca hidrográfica La Mojana — Río Cauca — NSS (código 2502-02). En la actualidad, existe un Plan de Ordenación y Manejo de esa Cuenca Hidrográfica (POMCA), formulado y adoptado mediante la Resolución Conjunta 2338 del 2017, proferida por las Corporaciones Autónomas Regionales de Sucre (CARSUCRE), del Canal del Dique (CARDIQUE) y de Bolívar (CSB). Una vez revisada la cartografía de los sistemas de información, específicamente la cartografía básica del IGAC, la CSB señaló que el único caño que conecta al complejo cenagoso con el río Magdalena es el caño El Chorro, conocido comúnmente por la comunidad como Rompedero.

36. La CSB informó que evidenció varias afectaciones ambientales graves por construcción de terraplenes o jarillones en el complejo cenagoso de Cascaloa. De acuerdo con el informe que presentó en este proceso, una de las áreas que se vio damnificada, por la obstrucción de la dinámica hídrica del caño Rompedero, fue la que conducía aguas del río Magdalena al complejo cenagoso de Cascaloa y viceversa. Sin embargo, la CSB señaló que, a partir de las visitas de inspección ocular que ha practicado a la zona de Cascaloa, pudo establecer que la alcaldía de Magangué no ha ocasionado cambios relevantes en los cuerpos de agua.

37. La CSB sostuvo que la Corporación Tiempos de Vida realizó una expedición, el 15 de

diciembre del año 2021, en la que observó que el carreteable desde Magangué hacia el corregimiento de Las Brisas tapó 16 caños de desborde y alteró la dinámica hídrica del complejo cenagoso de Cascaloa. Sin embargo, la CSB afirmó que no tuvo conocimiento de la obstrucción de los caños referenciados por dicha organización. De igual forma, la CSB informó que, revisados los expedientes, no reposa comunicado o queja por parte de la Corporación Tiempos de Vida u otras personas en relación con la obstrucción de otros caños diferentes a los ya mencionados en los conceptos técnicos 135 del 18 de agosto del 2020 y 369 del 22 de noviembre de 2021.

38. Respuesta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). El IGAC, a través de la Dirección Territorial de Bolívar, remitió al presente proceso el plano predial rural con código 13430 y escala 1:25.000. Según la entidad, este plano da cuenta del complejo cenagoso de Cascaloa desde el punto de vista cartográfico.

39. Respuesta de la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Magangué. Esta delegada del Ministerio Público expresó que la interrupción de la dinámica hídrica del complejo cenagoso de Cascaloa y su paulatino deterioro se ha ocasionado por las permanentes intervenciones antrópicas y por el escaso control de las autoridades administrativas. También indicó que entidades como la CSB han alertado sobre los riesgos ecosistémicos que enfrenta el complejo, tales como la ocupación y utilización del espacio geográfico sedimentado, y un conflicto por el uso de la tierra y del agua (concepto técnico 135 del 20 de agosto de 2020).

40. La mencionada procuradora judicial señaló que campesinos y pescadores enfrentan dificultades para acceder al cuerpo de agua debido a la privatización o cerramiento de los terrenos comunales aledaños. Además, esta funcionaria indicó que es grave la contaminación por vertimientos urbanos, agroindustriales y mineros en el territorio. Igualmente, precisó que la desecación de las zonas cenagosas y la deforestación de los bosques de sus orillas han transformado antiguos espejos de agua en zonas para ganadería y pastizales. Lo anterior, según la funcionaria, ha provocado no sólo la pérdida de biodiversidad y de recursos para los habitantes, sino que también ha habilitado zonas que han terminado siendo apropiadas indebidamente.

41. Para la mencionada procuradora judicial, es evidente que el deterioro de la conectividad hídrica y el incremento de la contaminación ocasionan un detrimento del patrimonio natural y

cultural de la región. Tal y como indica, personas, familias y comunidades ven malograda su vocación pesquera como medio de subsistencia. Además, los daños a la integridad de los ecosistemas menoscaban las fuentes de provisión de agua que los pobladores utilizan para la alimentación y el abastecimiento de zonas agrícolas en las orillas y playones. La procuradora judicial mencionó que la situación actual del complejo compromete de manera especialmente dramática la seguridad alimentaria de los habitantes de la zona, por el drástico declive de la riqueza pesquera y acuífera.

42. En relación con la disponibilidad de peces en el complejo cenagoso de Cascaloa y los riesgos que pueden representar las actividades de construcción de jarillones en las vías del complejo cenagoso de Cascaloa, la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Magangué recalcó lo ya evidenciado técnicamente por la CSB en su concepto 135 de 2020. A su juicio, este documento da cuenta de la disminución y alteración de la biodiversidad del sistema acuático, la disminución del espejo de agua por la alta sedimentación, así como la expansión ganadera, la obstrucción o taponamiento de los canales aferentes, y la incertidumbre de la población de las asociaciones de pescadores por la baja oferta de los recursos hidrobiológicos que pone en riesgo su seguridad alimentaria.

43. Respuesta del Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios. Este delegado respaldó el concepto previamente citado de la Procuradora Judicial Ambiental y Agraria de Magangué y por el estudio de la Corporación Vida a los Humedales. En su intervención, el delegado destacó que el avanzado estado de deterioro ambiental de este ecosistema puede agravarse por la construcción o adecuación de jarillones en las vías que cruzan este complejo cenagoso y que no cuentan con estudios técnicos ambientales debidamente soportados y concertados. En ese contexto, para el Ministerio Público, el proceso activado por esta acción de tutela debe ser la oportunidad para exigir una intervención integral y sistémica de entidades del orden nacional, regional y local, quienes, con la participación de las comunidades, deberían ser llamadas a trazar una hoja de ruta con el fin de que, en el corto, mediano y largo plazo, implementen soluciones sociales y ambientalmente sostenibles para el área y sus pobladores.

44. Respuesta de la Defensoría del Pueblo. La Defensoría del Pueblo remitió el informe de diagnóstico que realizó el 23 de mayo de 2022 denominado “Estrategia Defensorial dirigida al reconocimiento de los derechos de los pescadores artesanales”, el cual formó parte de la

estrategia de esa entidad para el reconocimiento de los derechos de los pescadores de la región. En dicho documento, la referida entidad destacó que la situación actual de la ciénaga se ha venido deteriorando progresivamente muy a pesar de las denuncias y las quejas ante las autoridades. Así mismo, identificó la pérdida de la biodiversidad a causa de la problemática ambiental que se vive en la zona. A su vez, en dicho informe la Defensoría del Pueblo resaltó la relación que los jóvenes, niños, mujeres, personas de la tercera edad y, en general, la población de Cascaloa, tiene con el complejo cenagoso. Para esa entidad, “muchos pescadores se emplean en el mototaxismo” o “está acabándose la pesca artesanal porque no hay recursos, y así mismo los jóvenes cada vez menos se dedican a la pesca artesanal”.

45. Respuesta de la Corporación Tiempos de Vida. Esta organización allegó al presente trámite un documento denominado “Impacto Reciente de las Actividades de Construcción de Jarillones, en la población, las ciénagas y la fauna del complejo cenagoso de Cascaloa”, que elaboró a partir del conocimiento del territorio, el diálogo con las comunidades y un conjunto de fotografías recientes que dan cuenta de la intervención realizada al complejo durante los años 2021 y 2022.

46. Respuesta de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (en adelante AUNAP). Con base en la información suministrada por la Dirección Regional de Magangué, esta autoridad sostuvo que la obstrucción de los caños naturales limita la reproducción, migración, entrada y salida de los peces. Tal dinámica es propia de las especies nativas de la región como el bocachico, el bagre, el blanquillo, la arenca, entre otros. Es decir, el taponamiento impide a esas especies desarrollar sus migraciones naturales. Según esta intervención, en la zona se han desmejorado las poblaciones de peces y las circunstancias para su reproducción, debido a la expansión agrícola y ganadera. Pese a que existen caños de desborde, la AUNAP señaló que estos se ven obstruidos y obstaculizados por la presencia de jarillones que han taponado dichos canales.

47. Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). La ANT informó que actualmente se adelantan 33 procesos agrarios de deslinde en el complejo cenagoso de Cascaloa. Estos procesos se iniciaron a partir de una solicitud enviada por la Defensoría del Pueblo Regional Bolívar, en la que se alertó sobre las afectaciones a la comunidad víctima de violencia del corregimiento de Cascajal como consecuencia de la construcción de jarillones que

perturbaban la dinámica hídrica de las ciénagas, limitaban la disponibilidad de agua y peces, obstruían la navegabilidad y el tránsito de las personas y menoscababan la economía de los habitantes del territorio. La entidad aseveró que, por ahora, estos procedimientos se encuentran en etapa publicitaria de los actos administrativos de inicio. Una vez culminada esta fase, se le debe dar paso al periodo probatorio.

## . CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

48. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del proceso en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Presentación del problema jurídico y metodología de la decisión.

49. En este caso, como luego se expondrá en detalle, los elementos de juicio aportados durante el proceso dejan en evidencia tres hechos relevantes para formular el problema jurídico. En primer lugar, los accionantes pertenecen a una población de pescadores artesanales cuyas prácticas de pesca se desarrollan en el complejo cenagoso de Cascaloa. En segundo lugar, el cuerpo de agua de este complejo se ha reducido, lo cual ha perjudicado a los pescadores artesanales por el impacto de la alteración de la dinámica del ecosistema sobre la población de peces y la cantidad del recurso hídrico. En tercer lugar, según la información que obra en el expediente, desde hace algún tiempo las autoridades demandadas conocen de los cambios experimentados por el complejo cenagoso y han desplegado algunas intervenciones, mediante obras públicas.

50. En ese contexto, la Corte Constitucional debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulneran las autoridades demandadas los derechos fundamentales al medio ambiente sano, a la seguridad alimentaria, al trabajo, a la vida digna, al debido proceso administrativo y a la participación de una comunidad de pescadores artesanales, por las acciones y omisiones relacionadas con el mantenimiento y construcción de unos jarillones en el complejo Cascaloa que desencadenaron en la obstrucción de la conectividad entre las referidas ciénagas y el río Magdalena, así como, en las afectaciones socioambientales asociadas a dicha obstrucción?

51. Para resolver este interrogante, la Sala iniciará con un recuento de jurisprudencia sobre el derecho al ambiente sano y a la protección del agua en los territorios. Luego se referirá a lo dicho por la Corte sobre seguridad y autodeterminación alimentaria en la jurisprudencia constitucional para, finalmente, analizar las principales características y consecuencias que tiene el derecho a la participación ambiental en esta clase de controversias.

#### Procedencia de la acción de tutela en este caso

52. Como se entrará a explicar en este caso se cumplen con todos los requisitos de procedencia.

53. En primer lugar, se cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa. En efecto, en el presente asunto, el amparo lo presentaron los presidentes e integrantes de COMENALPAC, AGROPESTABO y ASOAGROPESBRIS, en su condición de pescadores artesanales y habitantes del sector del complejo cenagoso de Cascaloa, quienes son los que alegan encontrarse afectados por la pérdida de conectividad hidrológica entre el río Magdalena y el complejo cenagoso de Cascaloa. Según los certificados de existencia y representación legal aportados, estas asociaciones son entidades sin ánimo de lucro que tienen por objeto, entre otros, representar al sector pesquero artesanal, agremiar organizaciones e integrar personas dedicadas a la actividad agropecuaria y pesquera. De tal manera, los accionantes son asociaciones que agrupan pescadores artesanales que habitan la región, cuyos intereses comunes y la necesidad de proteger sus derechos los han llevado a crear personas jurídicas que se encuentran legitimadas para interponer el amparo constitucional. Además, el debido proceso administrativo, la vida digna, el trabajo, la seguridad alimentaria y el ambiente sano son prerrogativas que pueden ejercer sus miembros de manera individual y colectiva. Por lo tanto, esta Corte encuentra satisfecho el mencionado requisito.

54. En segundo lugar, también se cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva. Lo anterior, porque la tutela fue presentada en contra de la alcaldía municipal de Magangué, el departamento de Bolívar y la CSB, que son entidades de carácter público señaladas en la tutela de ocasionar la vulneración de los derechos fundamentales de los actores. En efecto, la solicitud de amparo sostiene que la disminución del cuerpo de agua del complejo cenagoso de Cascaloa fue ocasionada por acciones y omisiones atribuidas a las



mencionadas entidades, tales como la construcción de jarillones y otras obras que obstruyen el paso del agua entre el complejo cenagoso de Cascaloa y el río Magdalena, así como por la falta de solución a los problemas que presenta el ecosistema.

55. En tercer lugar, la tutela cumple con el requisito de inmediatez. En el presente caso, la tutela se dirige contra acciones y omisiones atribuidas a las autoridades demandadas. Pese a que la vía carreteable se construyó desde 1998, lo cierto es que los efectos de su construcción se mantienen al día de hoy. Según los accionantes, al día de hoy, esta infraestructura obstruye la dinámica hídrica entre el complejo cenagoso y el río Magdalena. Además, en épocas de invierno, la creciente del río fragmenta esta vía en diferentes sectores, ante lo que la administración municipal responde mediante la construcción de jarillones. Para los accionantes, estas intervenciones derivan en un taponamiento de los caños que permitirían la conectividad hidrológica. Por esta razón, algunas comunidades enfrentan inundaciones o quedan aisladas sin opción de movilidad. De tal modo, las alegadas acciones y omisiones de las autoridades para responder a los taponamientos sobre la ciénaga son actuales. Esto es así porque la pérdida de conectividad hidrológica se mantiene hasta el momento, así como las consecuencias que esta tiene sobre la vida e integridad de quienes habitan la zona y pescan en el sector. Conforme a las pruebas, hasta el momento la situación del cuerpo de agua, que presuntamente amenaza o vulnera los derechos fundamentales de los peticionarios, no se ha corregido. Por lo tanto, esta Corte encuentra satisfecho el requisito de inmediatez.

56. Por último, también se cumple con el presupuesto de subsidiariedad. Este requisito implica que no exista otro mecanismo de defensa judicial, que sea igualmente eficaz para proteger los derechos de los accionantes. Para las controversias que involucran una presunta amenaza o vulneración de derechos fundamentales derivada de problemas de deterioro o impacto ambiental, los demandantes, en principio, cuentan con acciones populares o con medios de control de reparación directa para protegerlos y exigir la reparación de los daños ocasionados (CP arts. 88 y 90). Sin embargo, la Corte ya ha indicado que esta regla puede encontrar excepciones cuando los demandantes son sujetos de especial protección constitucional y cuando se concluye que estos mecanismos no son eficaces en el caso concreto. En especial, la Corte ha estimado procedente la tutela cuando la vulneración de derechos colectivos amenaza de manera directa los derechos fundamentales subjetivos y se concluye que las acciones populares o de reparación directa no suministran una protección

efectiva, completa y oportuna a sus titulares.

57. En el presente caso, la acción de tutela se promovió para remediar los efectos de un supuesto menoscabo que ha tenido el complejo cenagoso de Cascaloa. Como las afectaciones que menciona la acción de tutela proceden del presunto deterioro o de una supuesta alteración relevante de un recurso natural hídrico, puede afirmarse razonablemente que, en esta oportunidad, una forma de salvaguardar los derechos invocados por los accionantes es la interposición de una acción popular, pues a través de esta se puede perseguir la protección de su derecho a un ambiente sano (CP arts. 79, 95-8 y 339). Es decir que, en principio, podría plantearse que la acción popular contribuiría a resolver el problema planteado por los tutelantes.

58. No obstante, la Corte observa que en este caso la acción popular no sería eficaz, porque al tratarse de un instrumento para la protección de derechos colectivos carece de la integralidad necesaria para solucionar urgente y completamente la situación de amenaza o vulneración de los derechos fundamentales envueltos en el presente caso. La problemática ambiental denunciada prima facie afecta en diferentes formas los derechos individuales de los accionantes y, simultáneamente, de otros pescadores y pobladores de la zona. La tutela no solo pretende una solución para la perturbación del ecosistema, lo cual determina la disponibilidad de agua y de peces en el complejo e incide en la navegabilidad y tránsito de personas. A través de esta acción también se busca el amparo de la subsistencia, la vida digna y la seguridad alimentaria de quienes habitan el área cenagosa y viven de ella en diversas formas. La reducción en la oxigenación de las aguas del complejo y la intervención en los procesos vitales de las ciénagas son problemas que, en principio, se pueden enfrentar apropiadamente mediante acción popular, pero la vida, la dignidad y la seguridad alimentaria de los pobladores constituyen un grupo de derechos fundamentales individuales que no encuentran completa salvaguarda en el proceso derivado de esa acción colectiva.

59. Si bien es factible pensar en que una solución del problema ambiental podría, con posterioridad, contribuir a remediar las afectaciones a los derechos fundamentales de los actores, lo cierto es que se necesita una acción más expedita, para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En este caso, los tutelantes señalaron que como pescadores artesanales afrontan una precaria situación económica pues la pesca les garantizaba en buena medida su subsistencia, en tanto les proveía una fuente de trabajo, alimentación y

comercio. La disminución del cuerpo de agua en el complejo interfirió en sus trabajos y redujo notoriamente la población de peces. De tal forma, se ha visto amenazada su capacidad de alimentarse, subsistir y vivir con dignidad. Estas circunstancias dejan en evidencia que los peticionarios se encuentran ante un perjuicio grave, que además es actual porque los efectos sobre el cuerpo de agua se manifiestan en el presente. Por lo tanto, este caso requiere medidas judiciales de urgencia que no deben postergarse.

60. Finalmente, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que los integrantes de una comunidad de pescadores artesanales devienen sujetos de especial protección constitucional, cuando derivan su subsistencia de la pesca en un determinado cuerpo de agua que experimenta daños, alteraciones o reducciones relevantes, y esto pone en riesgo su subsistencia. En la sentencia T-325 de 2017, la Corte estudió una tutela presentada por la comunidad residente en la región Salina del municipio de Rionegro (Santander) contra los propietarios de la hacienda La Yaruma. Los accionantes alegaron que los administradores y propietarios de dicha hacienda habían incurrido en prácticas de encerramiento y desecamiento de fuentes hídricas conectadas con el río Lebrija, en donde habitualmente la comunidad realizaba actividades de pesca artesanal. En esta oportunidad, la Corte reconoció que la comunidad de pescadores artesanales estaba conformada por sujetos de especial protección constitucional porque, entre otras razones, la comunidad en general afrontaba una precaria situación económica, ya que se dedicaba a la actividad de pesca artesanal para su subsistencia, pero ésta se terminó por el desecamiento de la ciénaga en la que realizaban dicha actividad. Por consiguiente, en dicho fallo se ampararon sus derechos fundamentales.

61. Esas características concurren, precisamente, en esta oportunidad, por cuanto los demandantes son pescadores artesanales cuyo trabajo, vida y dignidad dependen en buena medida de la integridad del ecosistema al cual pertenece el complejo Cascaloa. De este modo, las afectaciones que este sistema de ciénagas ha tenido amenazan su subsistencia. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha establecido que las tutelas, en las que se discuten cuestiones socioambientales, proceden con mayor razón, cuando las interponen sujetos a los que se les ha reconocido una especial protección constitucional. Así ha ocurrido en casos como el de los integrantes del Resguardo Indígena Wayúu Provincial, el de los niños del corregimiento de San Anterito de Montería (Córdoba) o el de los niños de la vereda Bocanas de las Verdes del municipio de Belén de los Andaquíes (Caquetá). En el mismo sentido, en la sentencia T-325 de 2017, la Corte estableció que:

“[S]e tiene que la seguridad alimentaria es un derecho reconocido a nivel constitucional a partir de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, que deviene de la necesidad de proteger a la población rural en el acceso oportuno y permanente a los recursos que ofrece el ambiente donde se encuentran, y sobre el que se garantiza la consecución de alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio propio y de las generaciones futuras. La protección especial que se le da a los grupos minoritarios en cuanto a la producción y obtención de alimentos, no solamente está relacionada con su supervivencia, sino también con la relación que existe entre ellos y los recursos naturales, obteniendo particular relevancia la importancia que estos grupos le imprimen al deber constitucional de resguardar y preservar la diversidad cultural y biológica de la Nación. Por ello, las comunidades que dependen de los recursos proporcionados por el ambiente, entre las que se encuentran los pescadores, gozan de una especial protección de parte del Estado, de suerte que se les permite participar y concertar las decisiones y medidas que impliquen una afectación al medio en el que habitan”.

62. Por ende, dado que los demandantes son sujetos de especial protección constitucional, esto refuerza la procedencia del amparo. Y a esa circunstancia se le suma que, por sus condiciones actuales, los actores están en una posición de indefensión real frente a las accionadas, ya que las dificultades para acceder a los recursos de los que derivaban su manutención hacen para ellos imposible o difícil sustancialmente someterse a procesos con amplia extensión temporal, para tomar medidas encaminadas a responder a la violación de sus derechos. No puede perderse de vista que este asunto lleva más de veinte años en esta situación, sin que a la fecha las entidades involucradas en esta controversia, hayan podido resolver integralmente la problemática que les afecta.

63. En consecuencia, contrario a lo señalado por el juez de instancia, la acción de tutela es el medio adecuado para examinar la presente controversia. Por lo tanto, es necesario analizar el fondo de la cuestión, para lo cual la Corte expondrá las exigencias constitucionales en el campo ecológico, respecto de casos como este, antes de mostrar cuáles son los parámetros aplicables a los problemas de afectación al trabajo, a la subsistencia y a la dignidad que aducen los accionantes.

La Constitución ecológica de 1991 y su relación con el ambiente sano. Reiteración de

## jurisprudencia

64. Uno de los asuntos de mayor trascendencia para el derecho constitucional contemporáneo tiene que ver con la protección del derecho al ambiente sano (CP art. 79). Cada vez con mayor frecuencia, esta Corte ha tenido que resolver conflictos sociales, ambientales y culturales en los que se presentan una serie de tensiones entre los derechos de las comunidades que habitan los territorios y los intereses legítimos que subyacen a proyectos u obras con impactos ambientales en estas zonas. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado las normas superiores en este campo para concretar un conjunto de reglas y principios que forman parte de la “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde”.

65. El artículo 79 de la Constitución, que reconoce el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, establece que la ley “garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo” y, además, le asigna al Estado un deber de protección a la “diversidad e integridad del ambiente”, así como la tarea de conservar las áreas de especial importancia ecológica. Con fundamento en estos deberes de garantía de la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente y de protección de la diversidad e integridad del ambiente, la jurisprudencia Constitucional ha identificado una serie de pautas aplicables a los asuntos que comprometan el goce efectivo del ambiente sano.

### a. a. Derecho a la participación frente a decisiones que afecten el ambiente

66. La participación, prevista en la Constitución, es una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho (CP art. 1). Precisamente, el artículo 2 de la Constitución estatuye que, entre los fines esenciales del Estado, se encuentra el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Particularmente, la jurisprudencia constitucional ha protegido, en diversas ocasiones, el derecho de comunidades pescadoras a participar en la adopción de decisiones que pueden significar un impacto para el ambiente, como se muestra a continuación.

69. En la sentencia T-194 de 1999, la Corporación protegió el derecho a la participación de una comunidad de pescadores y campesinos cuya subsistencia se vio comprometida por cuenta de los efectos ambientales procedentes de la construcción de la hidroeléctrica Urrá I.

En ese fallo, este Tribunal estableció que las obras ocasionaron una disminución del recurso hídrico y la desecación de los cuerpos de agua de la zona, lo que impactó en los modos de vida de la comunidad accionante, dedicada a la agricultura y a la pesca. Por eso, ordenó adoptar medidas para la protección del ambiente. En ese contexto, la Corte Constitucional constató que, aunque se habían previsto instancias de consulta y concertación con las comunidades afectadas por el impacto medioambiental de la hidroeléctrica, sus propuestas eran desechadas por no contar con ciertos estándares técnicos, lo cual la justicia constitucional consideró como violatoria del derecho a un ambiente sano.

67. En la sentencia T-348 de 2012, antes mencionada, la Corte se pronunció sobre la tutela promovida por integrantes de una asociación de pescadores de Cartagena que reclamaron la protección de su derecho a ser consultados sobre la ejecución del proyecto Anillo Vial Malecón de Crespo. Aunque esta Corporación consideró que los demandantes no eran titulares del derecho a la consulta previa, por cuanto no formaban parte de un “grupo culturalmente diferenciado titular de este derecho especial de participación, como son los indígenas y los afrodescendientes”, aclaró que tal circunstancia no implicaba que no tuvieran derecho a ser informados sobre los efectos positivos y negativos del proyecto y acerca de las medidas que se adoptarían para mitigar los daños. Una Sala de Revisión de este Tribunal amparó el derecho a la participación de los accionantes y ordenó diseñar, en conjunto con la comunidad, las medidas para compensarlos por el impacto que supuso la obra para el ejercicio de la pesca artesanal, actividad de la que derivaban su sustento.

68. En la sentencia T-135 de 2013, la Corte Constitucional debía resolver la solicitud de amparo instaurada por un conjunto de personas que se dedicaban a diferentes actividades, dentro de ellas las de pesca y construcción, las cuales laboraban en el área donde, por ese entonces, se construía la hidroeléctrica “El Quimbo”. Los peticionarios invocaron una vulneración de su derecho fundamental a la vida digna, pues a causa de la ejecución de la obra habían sufrido algunos perjuicios para su trabajo y la satisfacción de sus necesidades. Tras verificar que en esa oportunidad no se habían ofrecido espacios de participación a los pobladores de la zona, y que estos se encontraban damnificados por la construcción, este Tribunal ordenó a la demandada hacer efectivos procesos de participación, relativos a la toma de decisiones con impacto ambiental.

69. En la sentencia T-606 de 2015, la Corte examinó la acción de tutela instaurada por un

integrante de la cooperativa de pescadores de Barlovento, por cuanto se le hizo efectiva una prohibición de pesca artesanal en áreas protegidas del Parque Nacional Tayrona, en particular en la Bahía Gayraca, y posteriormente le decomisaron sus redes de pesca. El peticionario consideró que ambas decisiones fueron desproporcionadas, en tanto impidieron que él y su comunidad ejercieran la actividad de la que dependía su subsistencia y la de sus familias. La Corte concluyó que la prohibición de pesca en la Bahía Gayraca no era en principio desproporcionada ni arbitraria porque pretendía proteger un ecosistema invaluable. No obstante, aunque se comprobó que los elementos de pesca ya habían sido devueltos, el fallo resaltó que los derechos fundamentales de los pescadores se encontraban en peligro. Especialmente, la Corte reprochó que la medida se hubiera adoptado sin garantizar la participación de los grupos potencialmente afectados por ella. La Corporación amparó, en ese caso, el derecho a la participación de los pescadores artesanales del Parque Tayrona y ordenó conformar una mesa de trabajo para el diseño y ejecución de un plan de compensación, en la que deberían participar las comunidades y personas afectadas por las decisiones en cuestión.

70. La participación en asuntos que afectan el ambiente es, además, una exigencia de justicia ambiental. Este concepto lo ha empleado la jurisprudencia constitucional colombiana al menos a partir de la sentencia T-294 de 2014. En esa ocasión, la Corte debía examinar si el otorgamiento de una licencia ambiental para la construcción de un relleno sanitario en Ciénaga de Oro (Córdoba) impactaba a dos comunidades: una reclamaba su identidad indígena y otra se reconocía como campesina. La Corporación sostuvo que el derecho a la participación debía garantizarse a las dos comunidades y debía recaer sobre “la evaluación de los impactos ambientales, sociales, culturales y económicos, así como sobre el diseño de medidas de prevención, mitigación y compensación correspondientes”. En ese contexto, la Sala señaló que la justicia ambiental es una noción que designa “el tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas, independientemente de su raza, color o ingreso económico con respecto al desarrollo, leyes, reglamentos y políticas ambientales”. La justicia ambiental sintetiza, pues, dos normas fundamentales dentro de un Estado Social de Derecho que instituye el goce de un ambiente sano como un derecho constitucional: demanda un tratamiento justo y revela el compromiso estatal de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones o cuestiones ambientales que la afectan.

71. El tratamiento ambientalmente justo, según la sentencia T-294 de 2014,

supone que “ningún grupo de personas, incluyendo los grupos raciales, étnicos o socioeconómicos, debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas como resultado de operaciones industriales, municipales y comerciales o la ejecución de programas ambientales y políticas a nivel federal, estatal, local y tribal”. Según la Corte, esta prescripción encuentra justificación en los riesgos de un eventual fenómeno de desprotección medioambiental, conforme al cual, los principales efectos adversos de los proyectos de intervención en el ambiente tiende a soportarlos la población puesta en situaciones de mayor vulnerabilidad. Dado que no es posible que una población se afecte desproporcionadamente, cuando los efectos adversos de un proyecto recaen sobre ella, la justicia ambiental impone adoptar medidas de mitigación, adecuación y compensación suficientes, pues los más vulnerables no pueden correr con el daño que perjudica a toda la población.

72. Por su parte, en relación con la participación de la comunidad, la Corte indicó que esta es significativa cuando:

“(i) los residentes comunitarios potencialmente afectados tienen una oportunidad apropiada para participar en las decisiones sobre una actividad propuesta que afectará su ambiente y/o salud; (ii) la contribución del público y las preocupaciones de todos los participantes son efectivamente tenidas en cuenta y susceptibles de influir la toma de decisiones; (iii) los responsables de decidir promueven y facilitan la participación de aquellas personas y/o grupos potencialmente afectados” .

73. Más recientemente, en las sentencias T-361 de 2017 y T-413 de 2021, la Corte también se refirió a las características y consecuencias que tiene el derecho fundamental a la participación ambiental. En esas decisiones, la Corte sostuvo que existen tres elementos que garantizan este derecho fundamental, los cuales son: “(i) el acceso a la información, (ii) la participación pública y deliberativa de la comunidad y, finalmente, (iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos”.

74. De lo anterior se concluye que el principio de justicia ambiental supone una apertura a espacios de participación en materias ambientales y un reparto de las cargas y beneficios asociados al ambiente que no sea desproporcionado.



75. En relación con los mecanismos de participación administrativa ambiental, es preciso tener en cuenta lo dispuesto por la Ley 99 de 1993. En su título X, esta ley establece lo concerniente a los modos y procedimientos de participación ciudadana en materia ambiental. A partir de lo allí dispuesto, a través de figuras como las de tercero interviniente, la ciudadanía puede constituirse en un sujeto procesal dentro de las actuaciones administrativas. En particular, el artículo 69 dispone:

“ARTICULO 69. Del Derecho a Intervenir en los Procedimientos Administrativos Ambientales. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.”

b. Derecho a que el Estado prevenga, mitigue y repare el daño ambiental

76. La Corte Constitucional ha dispuesto que el Estado cuenta con verdaderas obligaciones constitucionales de prevención, mitigación, reparación y, eventualmente, punición del daño o el deterioro ambiental. La sentencia C-259 de 2016 es crucial dentro de este ámbito de la doctrina constitucional. En esa decisión, esta Corporación estudió una demanda en contra del artículo 165 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas y Energías) el cual establecía que:

“Artículo 165. Legalización. Los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable, de tres (3) años contados a partir del primero (1º) de enero de 2002, que la mina o minas correspondientes les sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar. Formulada la solicitud y mientras ésta no sea resuelta por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código (...). (Aparte subrayado demandado)

77. Frente a esta norma, los demandantes plantearon dos cargos. Por un lado, la demanda señaló la vulneración de los principios constitucionales de protección del medio ambiente y de los recursos naturales. De otro lado, los accionantes indicaron que se vulneraba también

el principio constitucional según el cual es deber del Estado investigar y sancionar los delitos ambientales. La Corte encontró que el procedimiento de legalización de las minas sin título no tornaba inoperante el control administrativo y penal del Estado. Además, este fallo tuvo en cuenta que se trataba de una medida temporal que se ajustaba a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Por consiguiente, la Corte resolvió declarar exequible la expresión demandada.

78. En su análisis, este fallo concretó el deber de prevención así:

“(i) El deber de prevenir los daños ambientales, entre otros, se contempla en los siguientes preceptos constitucionales: (a) en el mandato de evitar factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), esto es, adoptando de forma anticipada un conjunto de medidas o de políticas públicas que, a través de la planificación, cautelen o impidan el daño al ecosistema y a los recursos naturales; o que, en caso de existir, permitir o habilitar algún impacto sobre los mismos, logren asegurar su aprovechamiento en condiciones congruentes y afines con el desarrollo sostenible. Este deber también se expresa en el (b) fomento a la educación ambiental (CP arts. 67 y 79) y en la garantía (c) a la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79)”.

79. Este deber de prevención de daños ambientales fue mencionado en la sentencia T-445 de 2016. En su análisis sobre la explotación de recursos naturales, la Corte Constitucional señaló que el deber de prevención se encontraba ligado al concepto de desarrollo sostenible. De ahí que este implicara la obligación de identificar los lugares estratégicos que, por sus condiciones ecológicas, requieren la promoción de su uso adecuado. Además, el alcance de este deber se ha distinguido del principio de precaución en tanto este último aplica en casos en los que no se tiene certeza de las consecuencias de determinada actividad. Aunque, el deber de prevenir debe armonizarse con el principio de precaución, según lo precisado en la sentencia T-204 de 2014, la prevención exige evaluar el impacto ambiental, así como tramitar autorizaciones previas, con el fin de estimar con antelación el daño ambiental y actuar conforme a ese conocimiento anticipado. Por ejemplo, en la sentencia T-080 de 2015, la Corte resaltó cómo las autoridades ambientales, con apoyo de la fuerza pública y en el marco de la acción preventiva, pueden desde exigir a los operadores información sobre amenazas de daños ambientales hasta decretar:

“amonestaciones escritas, decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción, e incluso la suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”.

80. Sobre el deber de mitigación, la Corte Constitucional señaló que:

“(ii) El deber de mitigar los daños ambientales se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), en términos concordantes con el artículo 334 del Texto Superior, el cual autoriza al Estado a intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Por esta vía, por ejemplo, se destaca la existencia de los planes de manejo ambiental y de las licencias ambientales, que en relación con actividades que pueden producir un deterioro al ecosistema o a los recursos naturales, consagran acciones para minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad”.

81. La Corte, en la sentencia T-080 de 2015 antes citada, destacó algunas medidas de mitigación de daños ambientales como, por ejemplo, el proyecto de reforestación dentro de un ecosistema similar al afectado, ordenado por el Consejo de Estado en un caso de 2013 por contaminación por glifosato. Igualmente, este fallo resaltó la decisión de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos (Ecuador) en la que ordenó la financiación completa de un plan de salud pública para los afectados y un programa de reconstrucción comunitaria y reafirmación étnica.

82. En relación con el deber de indemnizar o reparar los daños ambientales, esta Corporación ha sostenido lo siguiente:

“(iii) El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales encuentra respaldo tanto en el principio general de responsabilidad del Estado (CP art. 90), como en el precepto constitucional que permite consagrar hipótesis de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos (CP art. 88). Adicionalmente, el artículo 80 del Texto Superior le impone al Estado el deber de exigir la reparación de los daños causados al ambiente. Por esta vía, a manera de ejemplo, esta Corporación ha avalado la exequibilidad

de medidas compensatorias, que lejos de tener un componente sancionatorio, buscan aminorar y restaurar el daño o impacto causado a los recursos naturales”.

83. En la sentencia T-080 de 2015, citada anteriormente, la Corte Constitucional estableció una distinción entre acciones reparadoras primarias (restauración, recuperación y rehabilitación) y secundarias (equivalencia, mitigación y complementarias). En relación con las primarias, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han sostenido que su sentido es privilegiar la reparación en especie por encima de la pecuniaria. Esto quiere decir que debe buscarse la restitución del medio ambiente afectado a su situación previa al daño ambiental y recuperarlo sustancialmente.

84. Por su parte, las acciones reparadoras secundarias proceden cuando resulta imposible restaurar el bien afectado, como ocurre, por ejemplo, cuando se comprueba la extinción de una especie. En estos eventos, lo que corresponde es proveer un bien natural de igual naturaleza. Según este fallo de la Corte, en el ordenamiento comunitario europeo, por ejemplo, se han establecido una serie de criterios para valorar las opciones reparadoras tales como:

“el efecto de cada opción en la salud y la seguridad públicas; el coste que supone aplicar la opción; la probabilidad de éxito de cada opción; la medida en que cada opción servirá para prevenir futuros daños y evitar daños colaterales como consecuencia de su aplicación; la medida en que cada opción beneficiará a cada componente del recurso natural o servicio; la medida en que cada opción tendrá en cuenta los correspondientes intereses sociales, económicos y culturales y otros factores pertinentes específicos de la localidad; el periodo de tiempo necesario para que sea efectiva la reparación del daño medioambiental; la medida en que cada una de las opciones logra reparar el paraje que ha sufrido el daño medioambiental; y la vinculación geográfica con el paraje dañado”.

86. Finalmente, esta Sala debe destacar que, según la sentencia T-622 de 2016 (río Atrato), el agua, los bosques y la seguridad y soberanía alimentaria están íntimamente relacionados y protegidos a través de la cláusula general del derecho al medio ambiente sano. Por tanto, la preservación del ambiente, el resguardo de los ecosistemas marinos y terrestres, la protección de la flora y la fauna, la defensa ambiental de las especies animales y vegetales, y la garantía de una soberanía alimentaria, son imperativos en cabeza de las autoridades y los

habitantes de todo el territorio nacional.

Derecho a la alimentación y sus implicaciones para la seguridad y autodeterminación alimentaria. Relaciones con la pesca tradicional

87. A continuación, se examinará con mayor detenimiento (a) el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y (b) la relación entre este derecho y la pesca tradicional.

a. a. Derecho a la alimentación: implicaciones para la seguridad y la autodeterminación alimentaria

88. La Constitución de 1991 consagró el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de las niñas y niños, el de las mujeres en estado de embarazo a recibir un subsidio alimentario, y el de las personas de la tercera edad a obtener un subsidio de esa misma naturaleza en casos de indigencia (artículos 43, 44 y 46). A su vez, los artículos 64, 65, 66, 78 y 81 fijaron en cabeza del Estado una serie de obligaciones dirigidas a garantizar la producción de alimentos y mecanismos para lograrlos. Específicamente, el artículo 65 de la Constitución, expresamente, dispuso que la producción de alimentos pecuarios y pesqueros gozará de especial protección por parte del Estado. Además de estas prescripciones, la Constitución dispuso que el Estado social de derecho se funda “en el respeto de la dignidad humana” (art. 1), lo cual presupone el reconocimiento del derecho a la dignidad humana como la base del ordenamiento constitucional (arts. 5 y 94).

89. Para interpretar el contenido de este derecho, la Constitución ordena tomar en cuenta los tratados internacionales sobre derechos humanos debidamente ratificados por Colombia (CP art. 93). Dentro de los instrumentos relevantes para esta sentencia, se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) que consagró, en su artículo 11.1, el deber de los Estados de reconocer a toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación, así como el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su calidad de intérprete institucional de ese Pacto, ha sostenido que el derecho a la alimentación implica la capacidad de tener alimentos que aseguren una adecuada nutrición, la cual adquiere una relevancia especial cuando se trata de poblaciones vulnerables y discriminadas. Este derecho a la alimentación se garantiza a través de diversos instrumentos, entre ellos, el acceso a la tierra, la producción en pequeña escala, “a participar

en los mercados locales y rurales, a las áreas tradicionales de pesca”. Esta protección se garantiza, además, en el marco de la “libre elección de prácticas de subsistencia de las comunidades”.

90. La especial protección de las prácticas tradicionales de producción de alimentos se explica, entonces, en parte como una forma de garantizar su derecho a la alimentación, a la propia subsistencia, a la dignidad humana. Pero también es un modo de amparar la diversidad étnica y cultural, cuando son grupos étnicos o culturalmente diferenciados los que derivan su subsistencia o construyen sus propias costumbres en torno a una práctica de obtención de alimentos a partir de la naturaleza. Para la Corte Constitucional, impedirles a ciertos grupos que exploten los recursos naturales a través de sus usos y costumbres puede interferir, por tanto, no solo en su derecho a la alimentación, a la existencia individual y a la dignidad, sino también a la supervivencia comunitaria y, con ello, en la diversidad étnica y cultural. El hambre y la inseguridad alimentaria pueden conducir a la “desintegración cultural, la desnutrición, la no satisfacción de las necesidades básicas, la desprotección de su derecho al trabajo, y en general la amenaza a la supervivencia de la población”.

91. Como se observa, entonces, existe una relación entre el derecho a la alimentación y la protección de las prácticas tradicionales de pesca. Para efectos de ofrecer una justificación suficiente de las premisas que sirven en este juicio, la Corte Constitucional explicará de una manera más amplia esta relación.

b. La relación entre el derecho a la alimentación y la protección de las prácticas tradicionales de pesca

92. La Corte Constitucional ha empleado la Observación General 12 del Comité del PIDESC para interpretar el derecho a la alimentación, específicamente, en casos de pescadores artesanales. Como ya se ha mencionado, en la sentencia T-348 de 2012, la Corte estudió el caso de unos pescadores que se oponían a un proyecto vial. En su análisis, el fallo concretó las responsabilidades del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho. En relación con la seguridad alimentaria, esta Observación General 12 se empleó para apreciar las facetas de adecuación, disponibilidad y accesibilidad de alimentos en cantidad y calidad. En esta observación, el Comité estableció que el derecho a la alimentación adecuada se halla asegurado “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene

acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. Para erradicar el problema del hambre y la malnutrición, no basta entonces con incrementar la producción de alimentos, sino que también es necesario garantizar que la población más vulnerable tenga disponibilidad y acceso directamente a sus propios alimentos. Por eso, el Comité precisó que el derecho a la alimentación tiene cuatro componentes: a) la disponibilidad, b) la accesibilidad, c) la estabilidad y d) la utilización de los alimentos. De estos componentes, dos son especialmente relevantes para la presente decisión, a saber: la disponibilidad y la accesibilidad.

93. Se entiende por disponibilidad “las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda”. La accesibilidad, por su parte, hace referencia a que los individuos tengan acceso a alimentos adecuados, tanto en términos económicos como físicos. La disponibilidad de alimentos y el acceso sostenible a ellos están determinados, entre otros factores, por las condiciones de sostenibilidad ambiental, las cuales se aseguran si existe una gestión pública y comunitaria prudente de los recursos que aseguren la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras.

94. Esta posición fue ratificada en la sentencia T-622 de 2016. En esa oportunidad, la Corte Constitucional estudió la tutela presentada por el Centro de Estudios para la Justicia Social “Tierra Digna” en representación del Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca), el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), la Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato (Asocoba), el Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó (FISCH) y otros, contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros. En este caso, el fallo resolvió:

“declarar la existencia de una grave vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato y sus afluentes, imputable a las entidades del Estado colombiano accionadas (...) por su conducta omisiva al no proveer una respuesta institucional idónea, articulada, coordinada y efectiva para

enfrentar los múltiples problemas históricos, socioculturales, ambientales y humanitarios que aquejan a la región y que en los últimos años se han visto agravados por la realización de actividades intensivas de minería ilegal”.

95. En consecuencia, particularmente para pescadores artesanales como los que promovieron el presente proceso, la pesca deviene una actividad fundamental para la seguridad y autodeterminación alimentaria, así como para el ejercicio de sus derechos al trabajo y la vida digna. Al respecto, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales, reconocida por la Corte Constitucional como parámetro y guía interpretativa del ordenamiento interno, estableció el derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria. El artículo 15 de este instrumento precisó que este derecho comprende la producción de alimentos y la nutrición adecuada. Además, allí se impuso a los Estados la obligación de velar por el acceso a una alimentación suficiente y adecuada que esté producida y sea consumida de manera sostenible y equitativa, y que respete la cultura de los campesinos y trabajadores de las zonas rurales. En particular, el numeral 4 de dicho artículo dispuso que estos sujetos tienen derecho a definir sus propios sistemas agroalimentarios. Para esto, las entidades estatales deben establecer mecanismos que garanticen la coherencia de sus políticas con la realización de los derechos de esta Declaración.

96. A título ilustrativo, con el fin de salvaguardar esta actividad de subsistencia, diversos instrumentos internacionales de derecho blando han planteado la necesidad de adoptar medidas de ordenamiento y conservación dirigidas a impedir la degradación medioambiental de los hábitats de los peces. Recientemente, por ejemplo, se ha destacado el papel de la pesca en pequeña escala y su contribución para la erradicación del hambre y la pobreza. Ese es el caso de las Directrices Voluntarias (DV) de la FAO elaboradas en 2018 como un complemento al Código de Conducta para la Pesca Responsable de 1995. Estas DV recogieron normas internacionales sobre derechos humanos, así como reglas y prácticas en materia de pesca responsable y desarrollo sostenible, conforme a lo establecido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20). El instrumento hizo énfasis en la realización del derecho a la alimentación adecuada y en la especial atención que requieren grupos vulnerables, marginados y empobrecidos, cuyo sustento depende de esta actividad. En especial, las DV llaman la atención sobre los desequilibrios de poder



existentes que afectan a los trabajadores de la pesca en pequeña escala y lo cual se vincula con la relación directa entre el impacto ambiental y las condiciones económicas de las comunidades. Por esta razón, dentro de sus principios rectores, se incluyó la garantía de consulta y participación.

97. En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia T-325 de 2017 en relación con otorgar una protección especial a las prácticas tradicionales de comunidades pescadoras. En efecto, la comunidad residente en la región salina del municipio de Rionegro, Santander, estaba conformada por sujetos de especial protección constitucional quienes afrontaban una precaria situación económica, entre otras razones, derivada de los problemas ambientales de la ciénaga en la que realizaban sus actividades. En esa decisión, la Corte reiteró el nivel de protección de estas comunidades, al tiempo que insistió en la relación que existe entre el derecho al agua, la participación ambiental, la alimentación y las comunidades pesqueras que enfrentan esta clase de problemas.

98. A las asimetrías en materia de participación, al déficit en el goce efectivo de derechos y a la vulnerabilidad que enfrentan estas comunidades se suman fenómenos como la contaminación, la pérdida de conectividad de los cauces, el cambio climático y el despojo territorial. Todo eso hace que este modo de vida, que debería ser protegido como patrimonio cultural, se encuentre amenazado. No en vano, diversas aproximaciones al concepto de pescador artesanal han destacado su condición de sujeto histórico e intercultural que posee y transmite conocimientos ancestrales y tradicionales. Su relación íntima y directa con las aguas y las tierras, además de reflejar un sistema de conocimiento en torno al arte y la técnica de la pesca, produce expresiones culturales, organizativas, familiares y espirituales. Por consiguiente, la disponibilidad de agua y peces reviste no sólo una importancia ambiental, sino que además está ligada a la subsistencia de los pescadores artesanales y también a su pervivencia cultural

99. En Colombia, la Corte Constitucional les ha otorgado una protección especial a las prácticas tradicionales de producción de comunidades de pescadores.

100. Por ejemplo, en la sentencia T-574 de 1996, esta Corporación revisó el caso de un grupo de pescadores que alertaron sobre la vulneración de sus derechos como consecuencia de un derrame de crudo por parte de Ecopetrol. En esa oportunidad, la justicia constitucional juzgó

vulnerados los derechos a la alimentación y la subsistencia de los pescadores puesto que subsistían de la pesca tradicional.

101. Luego, en la sentencia T-348 de 2012, la Corte se refirió a las economías tradicionales de subsistencia. En este caso, como se mencionó anteriormente, una comunidad de pescadores de Cartagena reclamó que no le fue consultado un proyecto de infraestructura, cuya obra impidió el desarrollo de la pesca artesanal. Esta vez la Corte estableció que aquellas comunidades que dependen de los elementos del ambiente merecen una atención especial por parte del Estado. Además, debido a su relación íntima con los ecosistemas, se resaltó el proceso de creación de identidad cultural ligado al oficio tradicional. En esa oportunidad este Tribunal también afirmó que las comunidades de pescadores y todas aquellas que dependen de los recursos del medio ambiente merecen una especial atención por parte de los Estados, toda vez que son grupos de personas, en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital. Incluso, la Corte aseguró que era evidente la relación íntima que adquirirían estas comunidades con los ecosistemas que, junto con el ejercicio de su oficio tradicional, creaban una identidad cultural. De ahí que este fallo hubiera amparado el derecho a la participación de estas comunidades.

102. Finalmente, en el caso del río Atrato, resuelto en la sentencia T-622 de 2016, la Corte examinó la vulneración de derechos de comunidades étnicas asentadas en el departamento de Chocó con ocasión de la contaminación derivada de prácticas de minería en la región. En este fallo, la Corporación destacó los derechos al trabajo y la subsistencia de comunidades agrícolas, indígenas, étnicas o campesinas a menudo están conceptual y prácticamente vinculados a los elementos del entorno. En esa oportunidad, la Corte precisó que la soberanía alimentaria no sólo comprende la potestad que tienen los Estados de determinar los procesos de producción de alimentos sino que implica, también, el respeto y preservación de las comunidades que despliegan producción artesanal y a pequeña escala, conforme a su cultura y con diversidad, de modos de vida campesinos y pesqueros.

103. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala Primera de Revisión pasará a resolver el caso concreto.

Caso concreto

104. Para examinar, en concreto, si en este caso las autoridades demandadas han amenazado o vulnerado derechos fundamentales de los accionantes, la Corte Constitucional expondrá, en primer lugar, cuál es el estado actual del complejo cenagoso de Cascaloa, de acuerdo con las pruebas obrantes en este proceso. En segundo lugar, la Corporación analizará cuáles son las consecuencias de esta situación sobre los derechos fundamentales de los pescadores artesanales de la zona. En tercer lugar, la Sala examinará si esas consecuencias son atribuibles a acciones u omisiones de los entes públicos accionados y, de ser así, se indicarán las decisiones a adoptar.

a. a. El estado actual de complejo cenagoso

105. El complejo cenagoso de Cascaloa pertenece al municipio de Magangué (Bolívar) y está ubicado al norte de su cabecera municipal, en la zona que linda principalmente con los corregimientos de Tacaloa, Las Brisas y Puerto Kennedy de ese municipio. En el área donde se encuentra el complejo de Cascaloa, se han realizado al menos dos clases de obras: una vía carreteable y jarillones. Por una parte, en el año 1998, sobre la frontera que existe entre el complejo de Cascaloa y el río Magdalena, se construyó una vía carreteable que conduce desde la cabecera municipal de Magangué al corregimiento Las Brisas. Por otra parte, en visita del 6 de agosto de 2020, la CSB comprobó la construcción de un jarillón, terraplén o barrera de tierra en el territorio que está entre la cabecera municipal de Magangué y su corregimiento de Tacaloa. Luego, en la visita técnica del 5 de noviembre de 2021, la CSB evidenció que se había elevado un nuevo trazo de jarillón en el ámbito del complejo, esta vez situado a una distancia aproximada de 56 metros del anterior terraplén.

106. La construcción de jarillones o terraplenes, según la CSB, llevó al taponamiento de los canales que comunican al río Magdalena con las ciénagas del complejo Cascaloa, en especial al del caño Rompedero. Esta situación afectó una dinámica hídrica que existía entre el río Magdalena y el complejo cenagoso. La interferencia en dicha dinámica acarreó, en primer lugar, una reducción en el cuerpo de agua de las ciénagas. A una conclusión similar llegaron, por su parte, la Procuraduría 188 Judicial I Ambiental y Agraria de Magangué y la Corporación Tiempos de Vida. La Procuraduría sostuvo que la desecación de las zonas cenagosas –junto con otros fenómenos como la deforestación de los bosques de sus orillas—han convertido antiguos espejos de agua en zonas para ganadería y pastizales. La Corporación Tiempos de Vida, a su turno, en un estudio ambiental independiente, ejemplificó lo que ha ocurrido en el

ecosistema, con la ilustración de la evolución de una de sus ciénagas, la ciénaga Válvula. Según esa Corporación, Válvula pertenece al complejo Cascaloa y, por el taponamiento de los conductos que había entre Cascaloa y el río Magdalena, ha perdido profundidad.

107. En segundo lugar, la obstrucción de los caños naturales, y el consecuente decrecimiento de los flujos hídricos, ha limitado la migración de peces. Según la AUNAP, las especies nativas de la región, tales como el bocachico, el bagre, el blanquillo, la arenca, entre otros, tenían una dinámica migratoria entre los diferentes componentes del ecosistema. La obstrucción de los sitios que conectan al río Magdalena con el complejo cenagoso de Cascaloa les ha impedido a los peces efectuar sus migraciones naturales. Esta autoridad ha indicado que, pese a que existen caños de desborde, de todas formas, la afluencia se perjudica por la presencia de los jarillones que taponan los conductos. La AUNAP concluyó que esos factores, junto a la expansión agrícola y ganadera, han desmejorado las poblaciones ícticas y los factores naturales que se requieren para la reproducción y migración de peces.

108. Estas circunstancias se han visto combinadas con otras que igualmente impactan en la realidad del complejo cenagoso. En efecto, en tercer lugar, según el concepto técnico 369 del 22 de noviembre de 2021 de la CSB, el cambio en la dinámica hídrica ha incidido en que, especialmente durante ciclos invernales, aumente el caudal del río Magdalena y ocasione desbordamientos de aguas sobre la vía carretable. Esta situación ha dejado incomunicados a los pobladores de la zona y, en ocasiones, los ha obligado a construir empalizadas con sacos para transitar por el sector. La construcción de jarillones, por su parte, ha generado represamiento de aguas lluvias e inundaciones en las comunidades aledañas, como sucedió en la comunidad de Puerto Kennedy tras la temporada invernal del año 2021.

Impactos de este contexto sobre los derechos constitucionales de los pescadores artesanales de la región

109. En el concepto técnico 135 del 18 de agosto de 2020, la CSB estableció que las transformaciones sufridas por el complejo cenagoso de Cascaloa no solo han disminuido su biodiversidad, sino que además han menoscabado la oferta global de recursos hidrobiológicos. A una conclusión igual llegaron, de forma independiente, la Procuradora 188 Judicial I Ambiental y Agraria de Magangué y la AUNAP. Como consecuencia de este deterioro ambiental, los campesinos que pueblan el área experimentan, actualmente, grandes

dificultades para realizar sus prácticas tradicionales de pesca artesanal. Como ya se mencionó, la Corporación Tiempos de Vida, por ejemplo, documentó que en la ciénaga Válvula, perteneciente al complejo Cascaloa, se ha tornado materialmente imposible la pesca, y eso se debe precisamente a las alteraciones en la dinámica hídrica –que existía antes—entre el río Magdalena y el complejo cenagoso de Cascaloa.

110. El trastorno de las condiciones hidrológicas, la perturbación en la oferta total de poblaciones ícticas y la degradación de la biodiversidad constituyen, en sí mismos, un quebranto en el derecho a disfrutar de un ambiente sano y diverso, del cual es titular la colectividad de la cual forman parte los pescadores artesanales del sur de Bolívar (CP art. 79). Pero además, en segundo término, la turbación en la biodiversidad y en el universo general de peces desprovee a los campesinos que viven de la pesca, de su principal fuente de subsistencia y trabajo, con lo cual los drásticos problemas ambientales repercuten objetivamente en su derecho a la vida, a la dignidad y a un trabajo en condiciones dignas y justas (CP arts. 1, 11, 25). Finalmente, según la Procuradora 188 Judicial I Ambiental y Agraria de Magangué, las adversas condiciones para mantener las tradiciones de pesca artesanal de los pobladores amenazan la diversidad cultural (CP art. 7 y 72). Efectivamente, en la medida en que los pescadores se sientan obligados a trabajar en otras actividades, se pone en peligro la continuidad de prácticas, saberes, conocimientos, habilidades, usos, etc., que están condensados en la pesca artesanal y enriquecen el patrimonio cultural de la región y, en general, el del país.

111. En consecuencia, las circunstancias presentes del complejo cenagoso de Cascaloa cuentan con una ostensible relevancia constitucional, pues evidencian una situación de desprotección de diferentes derechos constitucionales. El estado actual de las ciénagas no solo interfiere en el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano y diverso, íntegro y debidamente protegido, sino también en la seguridad y autodeterminación alimentarias de los pobladores de la zona, en su vida y en su dignidad humana, lo mismo que en la riqueza cultural que estas comunidades le aportan a la colectividad. La Corte Constitucional debe entonces evaluar si esta desprotección se puede atribuir a acciones u omisiones de los entes accionados.

b. La situación actual se debe a diversas acciones y omisiones de las autoridades públicas demandadas

112. Cuando el Decreto 2591 de 1991 reguló lo relativo al recaudo y al estándar probatorio en el proceso de tutela, previó que el juez constitucional puede proferir el fallo, sin necesidad de practicar pruebas adicionales, “tan pronto llegue al convencimiento necesario respecto de la situación litigiosa” (art. 22). En esta oportunidad, la Sala Primera de Revisión considera que existen bases suficientes para llegar al convencimiento necesario de que la situación actual de desprotección de los derechos constitucionales de los pescadores artesanales del complejo Cascaloa se puede atribuir a diferentes acciones y omisiones de las autoridades accionadas. A continuación, la Sala identificará por separado las acciones y las omisiones que se han mencionado y las que se han acreditado en este trámite, y analizará, respecto de cada una, su incidencia en el goce efectivo de los derechos fundamentales.

113. En primer lugar, a finales de la última década del siglo anterior, se construyó la vía carretable que conduce del municipio de Magangué al corregimiento Las Brisas. En el presente proceso, los demandantes sostuvieron que la construcción de esta vía es una de las causas probables del taponamiento de los caños que comunican al complejo cenagoso con el río Magdalena. Esta aseveración se confirma con el concepto técnico 107 del 26 de mayo de 2020, elaborado por la CBS. En este documento, la autoridad ambiental expresó que el deterioro ambiental del complejo cenagoso de Cascaloa inició con la construcción de la carretera que obstruyó la entrada y salida de agua hacia el río Magdalena y viceversa. Este concepto constituye una prueba técnica que documenta una relación causal entre la realización de esa vía y la obstrucción de los canales de comunicación entre el río y el complejo cenagoso. Además, en la reunión llevada a cabo el 2 de julio de 2020 en la Procuraduría, el director de la CSB admitió que la vía carretable afectó considerablemente el complejo cenagoso de Cascaloa. Por lo tanto, la Corte Constitucional concluye que esta obra representa una causa de vulneración o amenaza de derechos fundamentales de los tutelantes.

114. No obstante, pese a que se requirió a la administración municipal, no se cuenta con información sobre cómo se construyó esta infraestructura. En todo caso, si bien no obran en el expediente pruebas acerca de quién realizó esa obra en aquella época, por las competencias legales, así como la ubicación misma de la obra, es posible presumir la responsabilidad del municipio de Magangué y del departamento de Bolívar.

115. Lo anterior, en la medida en que, para aquel entonces, ya se había proferido la Ley 105

de 1993, mediante la cual se dictaron disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyeron competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, y se reglamentó la planeación en el sector transporte. Esta ley distribuyó la infraestructura de transporte (arts. 12-18) y habilitó a los departamentos a acceder al Fondo de Cofinanciación de Vías directamente ((parágrafo 3 del artículo 16). Esta ley autorizó a los municipios a acceder directamente al Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbano. Sin embargo, para cofinanciar vías vecinales, debían hacerlo a través del departamento (parágrafo 3 del artículo 16). De igual forma, esta ley dispuso que sería responsabilidad de las entidades territoriales la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, para lo cual debían determinar las prioridades para su conservación y construcción, así como efectuar las apropiaciones presupuestales correspondientes (art.20). Por lo anterior, resulta apenas evidente que si bien no se tiene certeza de quién construyó esta infraestructura, de la Ley 105 de 1993 se concluye que la responsabilidad recae sobre la alcaldía y gobernación. Mucho más teniendo en cuenta que, en virtud del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, la alcaldía de Magangué guardó silencio.

116. En segundo lugar, en el año 2020, en el concepto técnico 135 de 2020, la CSB manifestó haber practicado una visita al complejo cenagoso el 6 de agosto de 2020. En esa inspección, la CSB pudo comprobar la construcción de un jarillón carreteable de 15 metros de longitud que taponó el caño Rompedero y obstruyó la dinámica hídrica entre el río y el complejo cenagoso. Sin embargo, no obran en el expediente pruebas de que la administración municipal de Magangué, en particular, o las demás autoridades demandadas, en general, hayan contratado o ejecutado esta obra. Por esa razón, el levantamiento de dicho jarillón y el taponamiento generado no se pueden clasificar como acciones de las entidades públicas desplegadas con el efecto de vulnerar o amenazar derechos fundamentales de los pescadores artesanales del complejo cenagoso de Cascaloa.

117. En tercer lugar, en el área del complejo se construyó otro terraplén, este sí a cargo de la alcaldía del municipio de Magangué. De acuerdo con las pruebas que obran en este proceso, dicha alcaldía ejecutó el contrato 265 del 29 de marzo de 2021 con Construcciones de La Mojana y El San Jorge S.A.S. El objeto de este contrato fue la reconstrucción y refuerzo del jarillón protector, localizado en la ribera del río Magdalena entre los corregimientos de Tacaloa y Las Brisas. Luego, en el concepto técnico 369 de 2021, la CSB dejó constancia de haber efectuado una nueva visita al complejo el 5 de noviembre de 2021, y de la

constatación de la existencia de un nuevo trazo de jarillón a 56 metros del tramo original. No obstante, en ninguno de los conceptos técnicos, aparece acreditado que el taponamiento de los caños se deba, exclusivamente, a la ejecución de este otro tramo de jarillón.

118. En conclusión, la Sala observa que, entre las causas o factores que condujeron al actual estado de desprotección de los derechos fundamentales de los actores, se encuentran al menos dos intervenciones que pueden atribuirse a las autoridades públicas demandadas. Por un lado, la construcción de la vía carreteable en 1998 y, de otro lado, las obras ejecutadas en virtud del contrato 265 de 2021.

119. En todo caso, los derechos fundamentales se pueden vulnerar o amenazar no solo por acción, sino también por omisión (CP art. 86). De hecho, el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales (CP arts. 2, 6 y 93). En consecuencia, una vulneración de estos derechos puede provenir de las actuaciones positivas de los entes públicos o de la omisión de cumplir con sus deberes constitucionales y legales de protección y garantía. Por lo tanto, la Corte Constitucional examinará a continuación si las entidades accionadas incurrieron en alguna omisión que hubiera implicado el desconocimiento de los derechos fundamentales de los pescadores artesanales de Cascaloa.

120. Como antes se explicó, el derecho a gozar de un ambiente sano implica al menos tres clases de deberes a cargo del Estado. Primero, un deber de evitación o prevención del daño ambiental. Segundo, un deber de mitigación del deterioro ambiental, el cual se activa cuando ha ocurrido o está en ejecución un daño al ambiente. Tercero, una obligación de reparación del perjuicio ambiental. Es claro, entonces, que en este caso es necesario revisar si las autoridades estatales cumplieron con estos deberes. No obstante, aunque en la doctrina constitucional todos ellos se radican en cabeza del Estado, lo cierto es que eso no significa que cada una de las entidades territoriales cuenten con las mismas responsabilidades institucionales. En realidad, aunque es el Estado como un todo el que detenta los deberes de evitación, mitigación y reparación del daño ambiental, cada una de sus entidades tiene una participación distinta en el cumplimiento de estas conductas debidas. Le corresponde a la Sala definir qué era responsabilidad del municipio de Magangué, qué del departamento de Bolívar y qué de la CSB.



## Las omisiones atribuibles al municipio de Magangué, Bolívar

121. Según la Constitución, las autoridades municipales tienen diversas funciones relacionadas con los hechos de este proceso. El artículo 313 superior prevé que los concejos municipales cuentan con la atribución de dictar las normas necesarias para “el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio” (numeral 9). El artículo 315 dispone que el alcalde debe hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas y los acuerdos, y puede presentar ante el concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, y los demás que estimara convenientes para atender esta situación ambiental (numeral 5). Es decir que, si existía información objetiva sobre un potencial o actual daño ambiental, capaz de afectar el patrimonio ecológico o cultural del municipio, el alcalde debía ejercer sus atribuciones de hacer cumplir la Constitución y, en caso de necesitarlo, radicar una iniciativa de acuerdo, con el fin de actuar dentro de sus competencias, controlar la situación, preservar el ambiente sano y defender el patrimonio municipal.

122. Por otra parte, la Carta Política señala que las atribuciones de las autoridades municipales se encuentran contempladas no solamente en el orden constitucional, sino también en la ley (CP arts. 314 numeral 10 y 315 numeral 10). En materia ambiental, las competencias municipales se encuentran reguladas esencialmente en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 ‘por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros’. De acuerdo con esta norma, a los municipios les corresponde, directa o indirectamente, con recursos propios, o del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal. En especial, el artículo 76.5 prescribe que es competencia de los municipios tomar medidas de control, preservación y defensa del ambiente; promover, participar y ejecutar programas y políticas de mantenimiento del ambiente sano; coordinar y dirigir actividades de control y vigilancia ambientales; realizar actividades para el adecuado manejo y aprovechamiento de ciertos recursos hídricos, entre otras. Obsérvese lo que dispuso expresamente el legislador en dicho precepto:

“Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la

Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

[...]

#### 76.5. En materia ambiental

76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.

76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.

76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.

[...]

76.5.6. Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas. [...]"

123. En este caso, pese a que en sede de revisión se requirió al municipio de Magangué, no se ha acreditado que este ente territorial hubiera tomado medidas de control, preservación y defensa del ambiente, frente al deterioro experimentado en el complejo cenagoso. Tampoco se observa que la administración municipal hubiera promovido, participado o ejecutado programas o políticas de mantenimiento del ambiente sano, específicamente dirigidas a atacar el daño ambiental documentado en el sistema de ciénagas de Cascaloa. No se verifica, además, que las entidades administrativas del orden municipal hubieran coordinado o dirigido actividades de control y vigilancia ambientales respecto de los caños que conectan al río Magdalena con el complejo Cascaloa. Es decir, las autoridades municipales de Magangué no demostraron el cumplimiento de sus deberes de prevenir, mitigar y reparar el deterioro ambiental concretamente ocurrido en la dinámica hídrica que previamente existía entre el complejo cenagoso de Cascaloa y el río Magdalena. Esa omisión tuvo lugar en un

contexto en el cual era claro que ese menoscabo ecológico estaba por ocurrir, se encontraba en curso o había efectivamente sucedido.

124. En efecto, desde el año 2020, la CSB ha evidenciado públicamente los efectos negativos que algunas obras civiles podían tener y han tenido sobre la disponibilidad de agua y peces del complejo cenagoso de Cascaloa. Inicialmente, tras su visita técnica llevada a cabo el 6 de agosto de 2020, la CSB declaró que se construyó un gran número de jarillones en las coordenadas de las ciénagas que conforman el complejo, y que esas intervenciones afectaron y disminuyeron la diversidad del ecosistema acuático. Más adelante, mediante auto 861 del 14 de diciembre de 2021, la CSB reveló la existencia de una afectación ambiental en el complejo, producida por la construcción de los jarillones. En esa decisión, además, la Corporación indicó que había un taponamiento del caño Rompedero y otros, que conectaban al complejo con el río Magdalena. Para dicha época, la administración pública había desarrollado obras en torno al complejo cenagoso. En vista de ello, la CSB requirió a la administración municipal de Magangué y a la gobernación de Bolívar para que solicitaran, en un término de 30 días, un permiso de ocupación de cauce para realizar tales actividades en las coordenadas de los caños Rompedero y La Corriente, ubicados en el corregimiento de Tacaloa. Además, exhortó a estos entes territoriales para que implementaran obras de conectividad entre el río Magdalena, el caño Rompedero y el complejo cenagoso de Cascaloa.

125. Entre tanto, el 18 de noviembre de 2021, la Defensoría del Pueblo le advirtió a la CSB que los caños del complejo cenagoso podrían resultar taponados, si la construcción de un nuevo jarillón –que estaba en proceso de ejecución por parte del municipio de Magangué—no cumplía criterios técnicos. Igualmente, esa entidad del Ministerio Público le señaló a la CSB que el caño Rompedero era decisivo para la conectividad ecológica y la seguridad alimentaria de los habitantes. En particular, la Defensoría le solicitó a la CSB copia del concepto técnico de la visita realizada el 5 de noviembre de 2021 y le pidió informar las condiciones que debía cumplir la reconstrucción de la vía que conduce de Tacaloa a Las Brisas para garantizar la rehabilitación del caño Rompedero.

126. Por el mismo tiempo, justamente en noviembre de 2021, la Corporación Tiempos de Vida documentó el desarrollo de un proyecto público en el complejo Cascaloa, cuyo objetivo era el mejoramiento de la vía a través de la construcción de un nuevo trazo de jarillón hacia Tacaloa. En particular, dentro de dicho estudio, la Corporación advirtió los problemas que

podía haber en el caño Rompedero, al no contemplarse ninguna obra específica para facilitar el flujo de agua (como por ejemplo la instalación de alcantarillas, puente o box culvert), pues estas intervenciones –en tales condiciones—afectaban la dinámica hídrica del ecosistema.

127. Sin embargo, pese a todos los anteriores requerimientos, advertencias y exhortaciones, para enero de 2022, la alcaldía municipal de Magangué no había tramitado el permiso de ocupación de cauce para la construcción de obras en el sector, tal como se lo había requerido la CSB. Además, hasta la fecha de expedición de la presente sentencia, no se ha allegado prueba alguna de que el municipio hubiera implementado acciones encaminadas a mitigar o reparar los problemas de conectividad hídrica que se desarrollaron en el complejo cenagoso de Cascaloa.

128. Además, en su contestación, la alcaldía de Magangué informó que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) “tiene un proyecto de un nuevo sistema de compuertas en las coordenadas planteadas”. Sin embargo, en respuesta al requerimiento hecho por esta Corte, la UNGRD señaló que, una vez consultado el banco de proyectos de intervención correctiva, no se encontró ningún plan de compuertas para este sector. De ahí que se mantenga la incertidumbre frente a las obras de conectividad con el río Magdalena, que la CSB le ha requerido a la alcaldía municipal que implemente.

129. Más aún, la Corte observa que la alcaldía de Magangué ha ignorado las propuestas presentadas por la comunidad del complejo cenagoso para remediar la situación ambiental. El documento que la Coalición Vida a los Humedales denominó Plan de Recuperación del Complejo Cenagoso de Cascaloa contiene propuestas detalladas, elaboradas por la comunidad, para la construcción de obras que restablezcan la conectividad hidrológica y permitan la movilidad de la comunidad. Este documento plantea como ejes la reforestación, la limpieza de caños, la veda concertada, y la determinación de zonas de reserva y repoblamiento. Sin embargo, pese a haber presentado este plan a las accionadas, la comunidad no ha recibido respuesta de las autoridades municipales en relación con sus sugerencias.

130. Dado que el deterioro ambiental es la causa decisiva de la desprotección de los derechos constitucionales anteriormente identificada, y en vista de que el daño ambiental se debe en parte a las omisiones –antes referidas—de la administración municipal, debe

concluirse que esta es responsable también de la vulneración de los derechos al ambiente sano, a la vida, a la seguridad alimentaria, a la dignidad y al trabajo de los peticionarios. El municipio de Magangué no solo no ha cumplido con sus obligaciones de evitar, mitigar y reparar el daño ambiental, del que se deriva la afectación de otros derechos constitucionales, sino que además carece actualmente de un plan para hacerlo. En particular, la alcaldía de Magangué no cuenta con plan que diagnostique integralmente la situación del complejo y de los habitantes de la zona, y que prevea –previa participación de los moradores de la región—las medidas para proteger y garantizar los derechos de los pescadores artesanales de Cascaloa.

#### Las omisiones atribuibles a la CSB

131. En virtud de la descentralización dispuesta por la Constitución (artículos 1, 209, 286, 287 y 288), las Corporaciones Autónomas Regionales ejercen competencias en materia ambiental. Su objeto ha sido previsto por la Ley 99 de 1993 y comprende, en esencia, la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como la oportuna aplicación de las disposiciones legales sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento (art. 30).

132. Según esta Ley 99 de 1993, como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, estas Corporaciones otorgan permisos y ejercen funciones de evaluación, control y seguimiento frente a los usos de los recursos naturales renovables (art. 31 num. 9 y 12). Aparte de eso, en su relacionamiento con particulares y con otras entidades públicas y privadas, estas entidades transfieren tecnología, prestan asistencia técnica, apoyan y asesoran en la elaboración de proyectos y en la planificación territorial (art. 31 num. 24, 26 y 29). Además, las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentran habilitadas para ejecutar obras de infraestructura que resulten necesarias para la recuperación del medio ambiente (art. 31 num. 20). Igualmente, en coordinación con otros organismos del sistema de adecuación de tierras, ellas pueden adelantar obras para la defensa contra las inundaciones y la regulación de cauces y corrientes de agua (art. 31 num. 19). Es así como estas autoridades cuentan con una amplia gama de funciones dentro de las que también se encuentran:

“ARTICULO 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes

funciones:

[...]

7) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados; [...]

23) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirlas en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación.”

133. La CSB, además de evidenciar el daño ambiental en sus visitas, emitir conceptos técnicos, requerir a las autoridades el trámite de permisos ambientales y adelantar los procesos sancionatorios en contra de particulares, pudo ejercer otras funciones como máxima autoridad ambiental. Según las atribuciones dispuestas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, conforme a la jurisprudencia constitucional, la CSB pudo requerir apoyo de la fuerza pública para exigir información, decomisar elementos y suspender obras que amenazaran al complejo cenagoso y a sus comunidades.

134. De igual manera, conforme a dicho artículo, esta autoridad pudo ejecutar, administrar, operar y mantener, en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del sistema de ciénagas (numeral 20). Especialmente, la CSB se encontraba habilitada para imponer y ejecutar medidas de policía y sanciones, así como para exigir la reparación de los daños causados a este sistema de ciénagas (numeral 17). También, la CSB pudo asesorar a los entes territoriales en la elaboración de proyectos (numeral 26) y realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres en este ecosistema (numeral 23).

1. 1. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, esta autoridad contaba con atribuciones para promover la participación comunitaria de los pescadores del complejo de Cascaloa (numeral 3). Incluso, tenía la posibilidad de, por ejemplo, la realización de una audiencia pública ambiental, que en este caso resultaba especialmente importante en atención a los múltiples llamados hicieron sobre tal asunto. Por lo tanto, además de citar a los quejosos para que se notificaran personalmente del auto 861, la CSB pudo informar sobre los mecanismos de participación administrativa ambiental. En particular, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 99 de 1993, la Corporación se encontraba habilitada para constituir a los peticionarios como terceros intervinientes en las actuaciones administrativas que involucraran al complejo cenagoso de Cascaloa. De esta forma, estos hubieran tenido un mayor acceso a la información y se habrían consolidado garantías para su participación en las decisiones que los afecten.

135. Otra omisión atribuible a la autoridad ambiental, en relación con el complejo cenagoso de Cascaloa, tiene que ver con la falta de acceso a información actualizada que afronta la comunidad. En particular, se requiere una línea base que identifique la totalidad de los caños que (i) permitían la conectividad hidrológica entre las ciénagas y el río Magdalena y (ii) que han resultado taponados. Así lo indicó Omar Guarín Villazón, presidente de Comenalpac, en sus observaciones a la respuesta presentada por la CSB. Al respecto, el señor Guarín propone la actualización de esta información a partir de los ejercicios de cartografía social que ha realizado la comunidad. También, él plantea que se incorpore un estudio con imágenes de sistemas de información geográfica para evidenciar los caños que existían antes de la construcción de la vía carretable y su estado en aquel entonces. De tal manera, en ejercicio de sus competencias para la promoción de la participación comunitaria y de estudios e

investigaciones, la Corporación ignoró una oportunidad de gestión del conocimiento junto con la comunidad en torno a este sistema de ciénagas.

136. A partir de la evidencia de la operación de maquinaria pesada en el complejo cenagoso de Cascaloa, se aprecia una omisión atribuible a la CSB. Por ejemplo, la Corporación Tiempos de Vida documentó, a través de una fotografía, que el caño Guayabito, en el corregimiento de Puerto Kennedy, estaba siendo intervenido en el año 2022 por lo que, al parecer, era una motoniveladora. Como ya se ha señalado, frente a este tipo de actividades y ante las quejas de la comunidad por el taponamiento de los caños, la CSB pudo exigir información, decomisar elementos, suspender las obras que se estaban realizando y requerir, incluso, apoyo de la fuerza pública. Igualmente, esta autoridad ambiental podía imponer sanciones y exigir la reparación de los daños ambientales. De tal manera, la Corporación falló en su deber de controlar y hacer seguimiento al uso de los recursos en el complejo cenagoso.

Las omisiones atribuibles al departamento de Bolívar

137. Conforme a la Constitución, los departamentos también tienen diferentes atribuciones que se vinculan a los hechos de este caso. El artículo 300 superior estableció que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, expedir las disposiciones relacionadas con el ambiente (numeral 2). El artículo 305 de la Constitución dispuso que los gobernadores deben hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las asambleas departamentales. Además, según el numeral 4 de este último artículo, la gobernación puede presentar proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos. De tal manera, ante las advertencias de los organismos de control y de la sociedad civil respecto al daño ambiental en el complejo cenagoso de Cascaloa, la gobernación de Bolívar debía ejercer sus atribuciones de hacer cumplir la Constitución y la ley. Además, este ente territorial podía radicar una iniciativa de ordenanza, con el fin de proteger dicho ecosistema.

138. Igualmente, la gobernación de Bolívar contaba con la competencia legal para desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Adicionalmente, esta entidad pudo ejercer sus funciones en relación con la protección de la población vulnerable, así como prestar apoyo, asesoría,



capacitación y asistencia técnica a la alcaldía de Magangué frente a esta problemática ambiental.

139. No obstante, al igual que se le atribuye a las autoridades municipales de Magangué, el departamento de Bolívar ignoró el requerimiento elevado por la CSB. Esta autoridad ambiental le exigió, por un lado, tramitar permisos de ocupación de cauce para intervención en el sector y, por otro lado, realizar obras que restauraran la conectividad hidrológica del complejo cenagoso. En su informe presentado al juez de tutela de primera instancia, este ente territorial indicó que el municipio de Magangué asumió la intervención de los puntos críticos de las zonas ribereñas al río Magdalena, sin el apoyo de la gobernación de Bolívar. El departamento se limitó a indicar que no había realizado ninguna intervención en el complejo y señaló al municipio como responsable de la gestión del riesgo. De ahí que se aprecie que el departamento omitió prestar apoyo, asesoría, capacitación y asistencia técnica al municipio en relación con el deterioro ambiental del complejo cenagoso de Cascaloa. Además, la gobernación ignoró el exhorto de la CSB para la implementación de obras de conectividad con el río Magdalena. De tal modo, no se tienen pruebas de las acciones desplegadas por el departamento para la atención de esta problemática ambiental y de la población vulnerable que ha resultado afectada con la misma.

140. Tales dilaciones también comportan una vulneración del debido proceso administrativo pues, como lo ha señalado esta Corporación, entre las garantías protegidas por este derecho se encuentran las de: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) que la actuación se adelante por la autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) gozar de la presunción de inocencia, (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas, (ix) impugnar las decisiones y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación al debido proceso. En el presente asunto, la vulneración se hizo evidente en el momento en que las autoridades accionadas no actuaron adecuadamente frente a las solicitudes de los accionantes, principalmente, en relación con dilaciones injustificadas a la hora de tomar medidas adecuadas para evitar el daño y la ausencia de garantías para la participación de la comunidad.

141. Por todo lo expuesto, la Sala observa que los derechos fundamentales al medio ambiente sano, a la seguridad alimentaria, trabajo, vida digna, debido proceso administrativo y participación de los accionantes han resultado vulnerados, principalmente, por las omisiones de las autoridades accionadas.

#### c. Decisión y órdenes

142. Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional concederá la tutela de los derechos fundamentales al medio ambiente sano, a la seguridad alimentaria, trabajo, vida digna, debido proceso administrativo y participación de los accionantes. Para esta Sala, si bien el estado actual del complejo cenagoso de Cascaloa tiene su origen en la construcción de la vía carretable en 1998, la agravación de la situación obedece también a la ausencia de un plan que resuelva definitivamente la difícil situación del complejo cenagoso.

143. En particular, era necesario que se construyera un instrumento de planificación en el que la administración hubiera diagnosticado efectivamente cuáles eran las causas de la presente afectación a los derechos de los pescadores artesanales, con el objetivo, entonces, de buscar soluciones integrales y no solamente parciales o que, como se dijo en párrafos anteriores, profundizaran las complejas circunstancias de los habitantes de la zona. En este contexto, las personas afectadas por los embates de la naturaleza y otros, tienen derecho, al menos, a un plan con especificidades de modo, tiempo y lugar, exigible judicialmente, en los precisos términos de la jurisprudencia constitucional.

144. Estos estándares de raigambre constitucional pueden resumirse, al menos, en los siguientes aspectos:

“(a) Los tiempos. Debe detallarse cuándo se estima que van a adelantarse las etapas de diseño o adopción efectiva (estudios técnicos, financieros y formulación de los pasos a seguir), ejecución (por ejemplo, los desarrollos o reformas normativas que deban tener lugar -expedición de planes parciales, modificaciones al plan de ordenamiento territorial, entre otras- contrataciones que resulten idóneas y necesarias para efectuar la reubicación, y la construcción efectiva de las soluciones ambientales y de alimentación) y evaluación de la política pública, y en qué momentos de cada etapa se abrirá el espacio para la participación de la comunidad;

(b) Los modos. Debe especificar cómo se van a adelantar las etapas de diseño, ejecución y evaluación de la política pública (qué entidades o grupos van a participar, qué grado de participación deben tener, cuáles serán los métodos de decisión en caso de que otros entes participen);

(c) Los lugares. Debe quedar precisado dónde se va a ejecutar la política, especialmente la obra de urbanización”.

145. Para esta Sala, no es un asunto de menor relevancia que, transcurridos 25 años desde que comenzaron a presentarse los primeros impactos ambientales en la conectividad del río y el complejo, la administración pública no haya avanzado lo suficiente en la garantía de los derechos de los accionantes. Incluso, desde esa época, se han evidenciado los efectos negativos de la ola invernal y la construcción de jarillones. No existe ningún argumento válido para que, durante este tiempo, la situación de las y los pescadores del complejo no haya sido resuelta. La Constitución y los tratados internacionales no le exigen al Estado una forma específica de solucionar estos problemas, pero sí, cuando menos, una debida planeación para superar, progresivamente, los efectos perversos que esta problemática ha tenido sobre las comunidades. La administración pudo avanzar, al menos, en superar los problemas de conectividad del río y la elaboración de un plan.

146. Ante tal inactividad, la Corte le ordenará a la administración de Magangué que, en articulación con la Gobernación de Bolívar y la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), así como con otras entidades competentes constitucional y legalmente sobre la materia, y en un término no mayor a seis meses contados a partir del momento en el que se le notifique esa providencia, adopte un plan concreto, integral, comprensivo y suficiente, que incorpore un enfoque étnico, etario y de género, con las citadas especificaciones de tiempo, modo y lugar desarrolladas por la Corte. Especialmente, este instrumento debe detallar acciones, responsables, productos e indicadores a corto, mediano y largo plazo. Así mismo, el plan debe asegurar su financiación. Por lo tanto, es preciso que la administración municipal articule este plan con los demás instrumentos de planificación territorial.

147. En segundo término, para la Sala si bien, como se dijo anteriormente, la administración (alcaldía de Magangué) ha tomado algunas medidas para atender la situación ambiental presentada en el complejo cenagoso Cascaloa, estas han sido improvisadas, contingentes,

sin planeación y sin la participación de las comunidades pesqueras. Al respecto, según el material disponible en el expediente, ninguna de las acciones adelantadas por la alcaldía de Magangué contó con la participación de las comunidades pesqueras de Cascaloa.

148. En efecto, tal y como se señaló en los antecedentes de la presente providencia, la alcaldía de Magangué ignoró las propuestas presentadas por la comunidad del complejo cenagoso. La Coalición Vida a los Humedales presentó un documento con un Plan de Recuperación del Complejo Cenagoso de Cascaloa, sin obtener una respuesta de la administración.

149. Esa omisión no es un asunto menor, pues la participación de las comunidades es la vía para, por una parte, encontrar soluciones concertadas, plurales, diversas e innovadoras, que eviten este tipo de conflictos, así como, por otra, involucrar a la sociedad civil en la protección y cuidado del ambiente. ¿Quién más si no son los habitantes del territorio, en este caso, pescadores artesanales, las y los principales conocedores de la difícil problemática que viven en sus regiones, así como las mejores medidas para afrontarlas? No se trata, entonces, de escuchar directamente a cada uno de los afectados permitiéndoseles vetar las acciones dirigidas por la administración, sino, por el contrario, abrir espacios reales y efectivos, al menos, para intercambiar ideas con los voceros de los grupos afectados y tomar se en serio sus ideas o puntos de vista. En este caso, la comunidad pesquera, respaldada por algunas entidades de control, han buscado ser escuchados por la administración para atender la problemática que los afecta, sin que ni si quiera hayan sido tenidos en cuenta en relación con los efectos negativos que la construcción de jarillones ha producido en la ciénaga.

150. Por ello, la Corte le ordenará a la administración de Magangué que inmediatamente se notifique de esta providencia, adelante las gestiones idóneas y necesarias para que, en el término de ocho (8) días siguientes, cuente con un plan para garantizarles espacios suficientes de participación efectiva en la etapa de adopción o diseño de la política pública y las medidas descritas en el capítulo anterior.

#### Necesidad de impartir órdenes complejas

151. Según lo dicho hasta el momento, y en virtud de las pruebas que reposan en el expediente, así como la compleja situación del complejo Cascaloa, la Sala estima que existe una situación de gran envergadura que afecta a un grupo poblacional más amplio que a las

asociaciones de pescadores que interpusieron la presente acción de tutela y que impacta gravemente al ambiente, al agua y a las especies ícticas de Cascaloa. Esta situación, entonces, requiere que el amparo constitucional atienda integralmente la grave situación que afecta los derechos fundamentales y, por tanto, proferir una serie de órdenes complejas tendientes a superar las barreras al goce efectivo de los derechos fundamentales de todos y todas las afectadas.

### Órdenes por impartir

152. Por lo expuesto y en atención a las particularidades del caso, la Sala encuentra necesario que las entidades accionadas, mediante un diálogo conjunto con los accionantes y la comunidad afectada, encuentren alternativas para recuperar la conectividad hidrológica del complejo cenagoso de Cascaloa, de manera que, como consecuencia de lo anterior, se garantice al mismo tiempo el derecho a la seguridad alimentaria de las y los pescadores de Cascaloa. Así mismo, la Corte ordenará la suspensión de los trámites y permisos ambientales para la construcción y mantenimiento de los respectivos jarillones, hasta tanto no sea resuelto integralmente la problemática ambiental en el complejo Cascaloa, a partir de las siguientes órdenes:

(i) A la alcaldía municipal de Magangué que, conforme a sus atribuciones dispuestas en los artículos 305 de la Constitución y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, elabore un plan de acción que articule a aquellas dependencias y entidades que puedan tener competencia sobre el asunto, para que atiendan de manera definitiva los efectos negativos sobre el complejo Cascaloa, producidos por la construcción de jarillones sobre los caños que conectan al río Magdalena con el complejo cenagoso; especialmente, el caño Rompedero. Este plan de acción, como punto de partida, deberá atender las recomendaciones realizadas a lo largo de esta providencia, de suerte que:

(ii) Se adelanten las gestiones idóneas, necesarias y suficientes para que en el término de tres meses (3) contados a partir de la elaboración de dicho plan de acción, se ejecuten las acciones que mejor garanticen la plena vigencia de los derechos al ambiente, seguridad alimentaria, trabajo, vida y otros, objeto de esta providencia.

(iii) Se garanticen espacios idóneos, necesarios y suficientes para que la comunidad

afectada, las asociaciones accionantes, las entidades de control, así como aquellas dependencias que puedan tener competencia sobre el presente asunto, puedan participar en la elaboración y ejecución del referido plan de acción.

(iv) El referido plan de acción deberá incorporar los enfoques diferenciales pertinentes, especificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como las entidades encargadas de su ejecución, según las consideraciones descritas en el fundamento jurídico.

153. Para estos efectos, conforme a sus atribuciones dispuestas en los artículos 305 y 315 de la Constitución, el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 119 de la Ley 2200 de 2022, la Sala ordenará a las entidades accionadas:

(i) La instalación se deberá realizar, a más tardar, dentro del mes siguiente a la comunicación de este fallo. La convocatoria para su realización, así como los gastos de transporte y alimentación deberán ser coordinados y asumidos por las entidades accionadas.

(ii) El espacio de diálogo deberá contar con la participación, como mínimo de las entidades accionadas y de los accionantes, así como de la Procuradora 188 Judicial I Ambiental y Agraria de Magangué y la Defensoría del Pueblo. Los accionantes podrán contar con el acompañamiento técnico de la Coalición Vida a los Humedales y la Corporación Tiempos de Vida. Es importante que en este espacio se incorpore un enfoque étnico, etario y de género, se asegure la participación de las mujeres de la comunidad, así como de jóvenes, adultos mayores y demás representantes de cada una de las comunidades directamente afectadas. El objetivo de este diálogo es acordar las condiciones en las que se construirá el plan de acción para la recuperación del complejo cenagoso de Cascaloa.

(iii) Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la instalación del espacio de diálogo, las autoridades demandadas deberán presentar al juez de primera instancia la ruta metodológica pactada en la que se describa cómo se realizará el proceso de concertación que permitirá la construcción del plan para la recuperación del complejo cenagoso de Cascaloa. Esta ruta metodológica contendrá, como mínimo, un listado de actores y un cronograma de las actividades que se requieren.

(iv) El juez de primera instancia valorará la claridad y razonabilidad de la ruta metodológica y, de ser el caso, ordenará su reajuste o su implementación en los plazos y condiciones que

considere razonables.

(v) Finalmente, la Corte ordenará a las accionadas que, en un término de 3 meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, presenten un informe al juez de primera instancia en el que describan el avance de la ruta metodológica pactada.

(vi) Habida cuenta de la importancia de la cuantificación ambiental para este proceso de planeación, se le ordenará a la CSB, como autoridad ambiental según lo establecido en la Ley 99 de 1993, y a la alcaldía de Magangué, conforme a sus atribuciones dispuestas en el artículo 315 de la Constitución Política y en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que identifiquen y cuantifiquen los impactos ambientales derivados de las obras adelantadas sobre el caño Rompedero y otros caños concurrentes, para establecer las medidas de manejo y gestión del complejo cenagoso de Cascaloa.

(vii) Así mismo, de conformidad con las funciones descritas en los artículos 277, 278 y 282 de la Constitución Política, así como las establecidas en el Decreto Ley 262 de 2002 y el Decreto 25 de 2014, se ordenará a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que hagan una verificación de las órdenes proferidas en este fallo y que presenten informes trimestrales al juez de primera instancia, sobre el avance y realización de las órdenes.

(viii) Finalmente, la Corte Constitucional ordenará la suspensión de los trámites y permisos ambientales para la construcción y mantenimiento de los respectivos jarillones, hasta tanto no sean cumplidas las ordenes proferidas en esta sentencia, de manera que sea resuelta integralmente la problemática ambiental en el complejo Cascaloa.

#### Síntesis de la decisión

152. La Sala Primera de Revisión Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por COMENALPAC, AGROPESTABO y AASOAGROPESBRIS, quienes actuaron en su condición de pescadores artesanales y habitantes del sector del complejo cenagoso de Cascaloa, quienes reclamaron de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), la gobernación de Bolívar y la alcaldía municipal de Magangué, la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la vida digna, al trabajo, a la seguridad alimentaria y al ambiente sano, ocasionado por el taponamiento del caño Rompedero y otros canales que conectan al complejo cenagoso Cascaloa y el río Magdalena. Según indicaron las y los

accionantes, por causa de esta obstrucción, se redujo la oxigenación de las aguas de las ciénagas lo cual puso en riesgo no solo los procesos vitales de ese ecosistema sino también el desarrollo de las actividades comunitarias que realizan, tales como la pesca y la agricultura.

153. En cuanto a la procedencia de la acción de tutela, la Sala encontró que el amparo solicitado por las y los accionantes cumplía con todos los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Particularmente, sobre el requisito de subsidiariedad, la Sala verificó que, si bien las y los accionantes cuentan con la posibilidad de acudir a la acción popular, en este caso en específico, dicho trámite no resulta eficaz ni tampoco idóneo para proteger integralmente la situación de las y los pescadores del complejo Cascaloa. Lo anterior, en la medida problemática ambiental denunciada afecta en diferentes formas los derechos individuales de las y los accionantes y, simultáneamente, de otros pescadores y pobladores de la zona. Para la Sala, la tutela no solo pretende una solución para la perturbación del ecosistema, lo cual determina la disponibilidad de agua y de peces en el complejo e incide en la navegabilidad y tránsito de personas. A través de esta acción también se busca el amparo de la subsistencia, la vida digna y la seguridad alimentaria de quienes habitan el área cenagosa y viven de ella en diversas formas.

154. Para resolver el fondo del asunto, primero, la sentencia abordó la jurisprudencia más relevante sobre la Constitución Ecológica, su relación con el ambiente sano, la pesca artesanal y el derecho de participación de las comunidades frente a las decisiones que les afecten. En este punto, la Corte reiteró las principales obligaciones ambientales en la materia que se derivan de los mandatos superiores previstos en la Constitución. Finalmente, la Corte resolvió el caso concreto.

155. Para ello, la Corte comenzó por presentar cuál es el estado actual del complejo cenagoso de Cascaloa de acuerdo con las pruebas obrantes en este proceso. En segundo lugar, la Corporación analizó cuáles son las consecuencias de esta situación sobre los derechos fundamentales de los pescadores artesanales de la zona y, finalmente, la Sala examinó si esos efectos son atribuibles a las acciones u omisiones de los entes públicos accionados. Así las cosas, la Sala Primera de Revisión Constitucional encontró que los distintos impactos, así como la situación actual del complejo, son atribuibles a algunas acciones y omisiones de, por una parte, la Corporación Autónoma del Sur de Bolívar y, de



otra, la alcaldía municipal de Magangué y la gobernación del Bolívar.

156. Para la Corte, era necesario que se construyera un instrumento de planificación participativo en el que la administración hubiera diagnosticado efectivamente cuáles eran las causas de la presente afectación a los derechos de los pescadores artesanales, con el objetivo, entonces, de buscar soluciones integrales y no solamente parciales o que, como se dijo en párrafos anteriores, profundizaran las complejas circunstancias de los habitantes de la zona. Así mismo, la Corte encontró que las entidades demandadas debieron garantizar la participación de la comunidad afectada y atender de buena fe los reclamos de la población afectada. Por todo lo anterior, la Sala concedió el amparo de los derechos fundamentales y profirió unas órdenes complejas tendientes a remediar integralmente la situación social y ambiental del complejo cenagoso.

## . DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional

### RESUELVE:

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos decretada mediante auto del 25 de noviembre de 2022.

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia del 3 de mayo de 2022, proferida por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Magangué, y la sentencia del 15 de junio de 2022, proferida por Juzgado Primero Civil del Circuito de Magangué. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la participación ambiental, al ambiente sano, a la vida, al trabajo, a la vida digna, y al debido proceso administrativo de los integrantes de la Confederación Mesa Nacional de Pesca Artesanal de Colombia (COMENALPAC), la Asociación Agropesquera de Tacaloe (AGROPESTABO) y la Asociación Agropesquera de Las Brisas (ASOAGROPESBRIS).

TERCERO: ORDENAR a la alcaldía de Magangué, Bolívar, que con atención a los principios protegidos a lo largo de esta providencia:

i. (i) Adelante las gestiones idóneas y necesarias para que, en el término de ocho (8) días siguientes a la notificación de esta providencia, atienda de manera inmediata a la población que pudo verse afectada en su mínimo vital, trabajo, pesca, alimentación y otros, por los

impactos sociales y ambientales discutidos en la presente controversia. Estas medidas deberán ser socializadas con la comunidad afectada de manera que, de buena fe, escuchen sus preocupaciones e implementen los enfoques respectivos.

() En el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, elabore un plan de acción que articule a aquellas dependencias y entidades que puedan tener competencia sobre el asunto, entre las cuales se encuentran, al menos, la Corporación Autónoma del Sur de Bolívar y la gobernación del Bolívar, para que atiendan de manera definitiva los efectos ambientales y sociales negativos sobre el complejo Cascaloa, producidos por la construcción de jarillones sobre los caños que conectan al río Magdalena con el complejo cenagoso; especialmente, el caño Rompedero. Este plan de acción deberá contener las condiciones de modo, tiempo y lugar para la ejecución de las respectivas medidas, las cuales no podrán superar el término de tres (03) meses desde la respectiva aprobación del plan.

() Garantizar espacios idóneos, necesarios y suficientes para que la comunidad afectada, las asociaciones accionantes, las entidades de control, así como aquellas dependencias que puedan tener competencia sobre el presente asunto, puedan participar en la elaboración y ejecución del referido plan de acción.

() La elaboración y ejecución del referido plan de acción deberá incorporar los enfoques diferenciales pertinentes, especificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como las entidades encargadas de su ejecución, según las consideraciones descritas en el fundamento jurídico.

Una vez elaborado y aprobado el plan de acción al que se refiere el numeral anterior y en el tiempo dispuesto para ello, la alcaldía de Magangué deberá (v) adelantar las gestiones idóneas, necesarias y suficientes para que en el término de tres meses (3), se ejecuten las acciones allí concertadas y que mejor garanticen la plena vigencia de los derechos al ambiente, seguridad alimentaria, trabajo, vida y otros, objeto de esta providencia.

CUARTO: ORDENAR a la alcaldía del municipio de Magangué, la gobernación del departamento de Bolívar y a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar que, en todo caso, instale un espacio de diálogo permanente tendiente a resolver de manera definitiva la situación del complejo cenagoso y los habitantes del sector, que cumpla con las

siguientes exigencias:

(i) La instalación se deberá realizar, a más tardar, dentro del mes siguiente a la comunicación de este fallo. La convocatoria para su realización, así como los gastos de transporte y alimentación deberán ser coordinados y asumidos por las entidades accionadas.

(ii) El espacio de diálogo deberá contar con la participación, como mínimo de las entidades accionadas y de los accionantes, así como de la Procuradora 188 Judicial I Ambiental y Agraria de Magangué y la Defensoría del Pueblo. Los accionantes podrán contar con el acompañamiento técnico de la Coalición Vida a los Humedales y la Corporación Tiempos de Vida. Es importante que en este espacio se incorpore un enfoque étnico, etario y de género, se asegure la participación de las mujeres de la comunidad, así como de jóvenes, adultos mayores y demás representantes de cada una de las comunidades directamente afectadas. El objetivo de este diálogo es acordar las condiciones en las que se construirá el plan de acción para la recuperación del complejo cenagoso de Cascaloa.

(iii) Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la instalación del espacio de diálogo, las autoridades demandadas deberán presentar al juez de primera instancia la ruta metodológica pactada en la que se describa cómo se realizará el proceso de concertación que permitirá la construcción del plan para la recuperación del complejo cenagoso de Cascaloa. Esta ruta metodológica contendrá, como mínimo, un listado de actores y un cronograma de las actividades que se requieren.

(iv) El juez de primera instancia valorará la claridad y razonabilidad de la ruta metodológica y, de ser el caso, ordenará su reajuste o su implementación en los plazos y condiciones que considere razonables.

(v) Las accionadas, en un término de 3 meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, deberán presentar al juez de primera instancia un informe en el que describan el avance de la ruta metodológica pactada.

QUINTO: ORDENAR a la Corporación del Sur de Bolívar y a la alcaldía de Magangué que, conforme a sus atribuciones dispuestas en el artículo 315 de la Constitución Política y en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, identifiquen y cuantifiquen los impactos ambientales derivados de las obras adelantadas sobre el caño Rompedero y otros caños concurrentes,

para establecer las medidas de manejo y gestión del complejo cenagoso de Cascaloa.

SEXTO: ORDENAR a la Corporación del Sur de Bolívar la suspensión de los trámites y permisos ambientales para la construcción y mantenimiento de los respectivos jarillones hasta tanto no sean cumplidas las ordenes proferidas en esta sentencia.

SÉPTIMO: ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación realizar una verificación de las órdenes proferidas en este fallo y presentar informes trimestrales al juez de primera instancia sobre el avance y realización de las órdenes.

OCTAVO: Por Secretaría General de la Corte Constitucional, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, publíquese y cúmplase,

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General