

SENTENCIA SU-196/23
M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Expediente: T-8.197.319

CORTE CONSTITUCIONAL PROTEGE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS COMUNIDADES NEGRAS DEL RÍO ANCHICAYÁ

1. Síntesis de la decisión

Los representantes de los Consejos Comunitarios Mayor del río Anchicayá, Taparal-Humanes, Guamia, Punta Soldado y Bracito-Amazona, alegaron en CORTE CONSTITUCIONAL 17 la solicitud de tutela la vulneración de sus derechos fundamentales conexos a la salud, la vida digna y el saneamiento ambiental, así como sus derechos económicos sociales culturales y ambientales, como consecuencia, por un lado, del incumplimiento del Plan de Manejo Ambiental por parte de la Empresa de Energía del Pacífico (EPSA, hoy CELSIA S.A ESP) y, por el otro, del riesgo de un vertimiento al río Anchicayá, de sedimentos acumulados como el ocurrido en 2001.

Los jueces que conocieron en primera y segunda instancia la tutela decidieron que resultaba improcedente por no cumplir el requisito de inmediatez. La Corte revocó dicha decisión y entró a hacer un estudio de fondo. Luego de revisar la información disponible sobre los riesgos de nuevos vertimientos por parte de la central hidroeléctrica y sobre el estado de cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental de la misma, la Sala concluyó que, del incumplimiento sistemático de varios de sus componentes, se deriva una vulneración de derechos fundamentales, así:

- a) A un ambiente sano, en tanto el incumplimiento de varios programas del Plan de Manejo Ambiental acarrea una incertidumbre sobre la operación y mantenimiento de la hidroeléctrica y su vida útil y requiere de la aplicación del principio de precaución.
- b) Al agua, pues se desconoce el estado actual del ecosistema acuático del río Anchicayá, del que depende la mayoría de las comunidades para abastecerse de agua para consumo humano.
- c) Al trabajo y la alimentación, dado que (i) la falta de información hidrobiológica ha impedido el avance programas de fortalecimiento piscícola, afectando la práctica tradicional de la pesca; (ii) los acuerdos sobre fortalecimiento de prácticas tradicionales de producción de agricultura y pesca no han sido plenamente cumplidos; (iii) no hay desarrollo de los compromisos del Plan de Manejo Ambiental sobre generación de empleo y sobre las capacitaciones del SENA para el fortalecimiento de habilidades para el trabajo.

d) A un tratamiento diferenciado como etnia afrodescendiente, en desarrollo del principio de respeto de la diversidad (art. 7 C.P), puesto que, tanto el incumplimiento de los acuerdos de consulta previa, como las afectaciones al ambiente, al agua, al trabajo y la alimentación impactan negativamente los derechos bioculturales de las comunidades negras del río Anchicayá, así como su posibilidad de habitar el territorio, conservando y desplegando sus usos y costumbres.

CORTE CONSTITUCIONAL

18

La Sala Plena de la Corte Constitucional constató que existe un déficit sistemático en la información reportada por CELSIA y, por tanto, una falta de certeza sobre las condiciones actuales de funcionamiento del embalse y de la represa, su vida útil, y sobre la posibilidad de que las comunidades pudieran encontrarse en presencia de un peligro grave e irreversible, análogo al que enfrentaron en 2001.

De ahí que la Corte diera aplicación a los principios de prevención y precaución en la protección del ambiente. En aplicación de dichos principios, la Sala decidió que la empresa debe adoptar medidas urgentes para superar los vacíos de información sobre el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental; así como realizar un análisis integral de la estabilidad de la presa, su estado de colmatación y vida útil del embalse, cuyos resultados deberán socializarse en el marco del Comité de Seguimiento al Plan de Manejo Ambiental, del cual hacen parte los representantes de las comunidades negras de la cuenca del río Anchicayá. Igualmente, deberá tomar medidas urgentes para prevenir los riesgos de la fauna y la flora impactados por la central hidroeléctrica.

Además de los riesgos técnicos advertidos y de las medidas ordenadas en virtud de los principios de prevención y precaución respecto de los programas de manejo del Plan de Manejo Ambiental, un aspecto que preocupó especialmente a la Corte es la incertidumbre en relación con la calidad del agua del río, de la que dependen estas comunidades para su consumo diario. De allí no solamente se desprende una vulneración del derecho fundamental al agua, sino también el rezago en la definición de una ruta que permita realizar los estudios hidrobiológicos necesarios para poner en marcha efectivamente el programa de repoblamiento y fortalecimiento piscícola del río Anchicayá y proteger así el derecho fundamental a la alimentación, el cual se encuentra en este caso íntimamente relacionado con la posibilidad de ejercer la práctica tradicional de la pesca. La Corporación dictó varias órdenes con el propósito de superar esta situación y garantizar los derechos al agua y la alimentación.

De otra parte, la Corte observó que además del incumplimiento por parte de CELSIA, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el Ministerio del Interior no han ejercido las acciones de control y seguimiento suficientes para que la empresa ejecute la totalidad de los programas que fueron concertados en la consulta previa del Plan de Manejo Ambiental de en 2015. De ahí que ordenó a ambas entidades supervisar y vigilar el cumplimiento de las órdenes dirigidas a la empresa.

También se ordenó a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, que lidere un proceso participativo para contar con un diagnóstico sobre la afectación de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud y al agua potable, como consecuencia de la contaminación del río Anchicayá y un programa de asistencia técnica y acompañamiento a los Consejos Comunitarios de la cuenca par que actualicen de los Planes de Administración y Manejo Ambiental existentes y la elaboren los que no cuentan con este instrumento. El objetivo es que estos planes propios se armonicen con los demás instrumentos de manejo ambiental que concurren en el territorio.

La Corte también advirtió con preocupación que han existido serios obstáculos frente al diálogo y los procesos de concertación entre las comunidades y la empresa, en particular, para lograr acuerdos con el fin de realizar muestreos que permitan adelantar los estudios hidrobiológicos necesarios para formular y desarrollar proyectos piscícolas que sean adecuados para las condiciones bioculturales del río, por lo cual la Sala ordenó la activación del Comité de Seguimiento al Plan de Manejo Ambiental.

Hizo, adicionalmente, un llamado al diálogo, tanto a las autoridades públicas de carácter nacional y regional, como a las autoridades étnicas de los 12 Consejos Comunitarios de la cuenca del río Anchicayá, con el fin de que, con el apoyo del Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo, puedan superar dichas dificultades y avanzar en la ejecución de las medidas de manejo ambiental aún pendientes.

Ahora bien, frente a las afectaciones advertidas y los riesgos para los ecosistemas naturales y las formas de vida de las comunidades ribereñas, antes que proceder a conformar nuevas instancias de gestión, planeación y ordenación ambiental del territorio, la Corte consideró necesario reconocer en esta decisión la pluralidad de instrumentos existentes y promover un mejor funcionamiento y una mejor articulación entre ellos. También estimó pertinente ordenar la adopción de aquellos instrumentos de protección ambiental que concurren sobre la cuenca del río Anchicayá y

que sin embargo se encuentran pendientes de desarrollo, principalmente el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica POMCA del río Anchicayá y la actualización del Plan de Manejo Ambiental del Parque Nacional Natural Farallones de Cali.

Con estas medidas, la Corte busca fortalecer una visión biocultural de las relaciones ecológicas y sociales que atraviesan la vida de un río. En efecto, la corporación enfatizó en el hecho de que los consejos comunitarios de comunidades negras, según lo reconoce la Ley 70 de 1993, cuentan con valiosos conocimientos en materia ecológica y con diversas funciones relacionadas con la protección del ambiente, que no se encuentran exclusivamente en sus manos, sino que deben articularse con otras entidades con competencia ambiental para lograr su efectividad.

A los organismos de control se solicitó hacer el seguimiento correspondiente en el marco de sus competencias: a la Defensoría del Pueblo, que establezca un plan de asistencia a las comunidades afectadas, a la Procuraduría y a la Contraloría, que realicen un proceso de acompañamiento a la ejecución de la providencia, y a la Procuraduría también que evalúe la necesidad de iniciar investigaciones disciplinarias.

Finalmente, teniendo en cuenta que no todos los consejos comunitarios que hicieron parte de la consulta previa del Plan de Manejo Ambiental de la Central Hidroeléctrica del Bajo Anchicayá presentaron esta tutela, pero han visto afectados sus derechos fundamentales de la misma manera que los accionantes, se otorgaron efectos inter comunis para que sean protegidos en igualdad de condiciones que los demandantes.

2. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos para dictar fallo, dispuesta por el Auto 1350A de 7 de septiembre de 2022.

Segundo. REVOCAR la sentencia proferida el 29 de octubre de 2020 por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, que confirmó la sentencia dictada en primera instancia el 23 de septiembre de 2020 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales al agua, al ambiente sano, a la alimentación, al trabajo, y al tratamiento diferenciado

CORTE CONSTITUCIONAL 21

como etnia afrodescendiente, -en desarrollo del principio de respeto de la diversidad- de las comunidades accionantes.

Tercero. ORDENAR a CELSIA Colombia S.A E.S.P.:

(i) Que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adopte y presente ante el Ministerio del Interior un informe del estado actual del cumplimiento de los compromisos acordados en el marco de la consulta previa del Plan de Manejo Ambiental, así como un cronograma de cumplimiento urgente de los compromisos pendientes, cuya aprobación y vigilancia de ejecución estará a cargo del Ministerio del Interior.

(ii) Que, en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta providencia, adopte medidas urgentes tendientes a superar el déficit sistemático en la información sobre el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental que debe reportar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; así como a garantizar a dicha entidad el acceso a información suficiente, de alta calidad y oportuna, sobre la operación y mantenimiento de la Central Hidroeléctrica del Bajo Anchicayá.

(iii) Que, en aplicación de los principios de prevención y precaución, en el plazo estrictamente necesario que fije la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en atención a la urgencia de la situación y bajo su supervisión, realice un análisis integral de estabilidad de la presa y detalle de las condiciones del proyecto Central Hidroeléctrica del bajo Anchicayá en la condición actual de colmatación, describiendo en cada caso los factores de seguridad aplicables, y la vida útil del embalse bajo el escenario actual de sedimentación de la cuenca. De acuerdo con los resultados obtenidos, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales impondrá y ejecutará las medidas preventivas y sancionatorias que sean del caso. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales evaluará los resultados del análisis a que se refiere esta orden y remitirá sus conclusiones al Ministerio de Ambiente, al Ministerio del Interior y a la Procuraduría General de la Nación, para lo de sus respectivas competencias. Así mismo, deberá socializar los resultados de este análisis en el marco del Comité de Seguimiento al Plan de Manejo Ambiental.

CORTE CONSTITUCIONAL

22

(iv) Que ponga en marcha, en el plazo estrictamente necesario que fije la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y bajo su supervisión, las medidas específicas y urgentes que se requieran para la prevención de los riesgos identificados en el Plan de Manejo Ambiental sobre la fauna y flora, así como las medidas de manejo ambiental establecidas en el Plan de Manejo Ambiental en relación con la calidad del agua y asociadas i) al manejo de residuos líquidos y sólidos, incluyendo aquellas necesarias para la inspección, mantenimiento y limpieza periódica del sistema de

tratamiento de aguas residuales, y ii) a la extracción y disposición de residuos sobrenadantes.

(v) Que, en el término estrictamente necesario que fije la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y bajo su supervisión, en coordinación con la AUNAP, realice los estudios hidrobiológicos necesarios para la implementación del programa de fomento piscícola en el río Anchicayá. Para la ejecución de dicho programa CELSIA presentará a la AUNAP para su aprobación y seguimiento un cronograma dentro de los tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

Cuarto. ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que, en el término estrictamente necesario y en atención a la urgencia de la situación, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, adopte el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) del río Anchicayá, garantizando la articulación con los demás instrumentos ambientales con impacto en la cuenca del río Anchicayá.

Quinto. ORDENAR al Distrito de Buenaventura, al Departamento del Valle del Cauca, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la AUNAP, a PNN que, en ejercicio de sus competencias y bajo la coordinación de la CVC , adopten en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, mediante un proceso participativo, i) un diagnóstico sobre la afectación de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud y al agua potable como consecuencia de la contaminación del río Anchicayá, y las medidas urgentes de atención a que haya lugar; ii) un programa de asistencia técnica y acompañamiento a los Consejos Comunitarios de la cuenca del río Anchicayá para la actualización de los Planes de Administración y Manejo Ambiental existentes

CORTE CONSTITUCIONAL 23
y la elaboración de aquellos que todavía no cuentan con este instrumento. En ambos casos, la CVC deberá, además, garantizar que en los Planes: a) se identifiquen aquellos otros instrumentos de manejo ambiental que concurren en el territorio con el fin de promover una adecuada articulación y la optimización de recursos y herramientas; b) se incluya un capítulo sobre la situación de acceso al agua potable y diseño de alternativas para mejorarlo; c) se incluya un capítulo sobre conservación de prácticas tradicionales de agricultura o actividades pesqueras y desarrollo productivo.

Sexto. ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia que, en el término máximo de un (1) año contado a partir de la notificación de esta providencia, actualice el Plan de Manejo

Ambiental del Parque Nacional Natural Farallones de Cali, garantizando la articulación con los demás instrumentos ambientales con impacto en la cuenca del río Anchicayá.

Séptimo. ORDENAR al Ministerio del Interior que, por conducto de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, convoque y adopte las medidas necesarias para el funcionamiento del Comité de Seguimiento al Plan de Manejo Ambiental que se acordó en la consulta previa del Plan de Manejo Ambiental, teniendo en cuenta lo señalado en los fundamentos 289 a 293 de la presente providencia. Adicionalmente, el Comité, como instancia de coordinación y articulación, implementará las medidas necesarias para el cumplimiento de las órdenes dirigidas a la empresa CELSIA, en particular, la participación de las comunidades en la realización de los estudios hidrobiológicos.

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa presentará informes semestrales a la Procuraduría General de la Nación sobre el funcionamiento del Comité y las actividades realizadas

Octavo. La Corte HACE UN LLAMADO AL DIÁLOGO, tanto a las autoridades de carácter nacional y regional, como a las autoridades étnicas de los 12 Consejos Comunitarios de la cuenca del río Anchicayá, con el fin de que, con el apoyo del Ministerio del Interior y de la Defensoría del Pueblo, puedan resolver los motivos de las posibles inconformidades o dificultades, de tal manera que se avance en las medidas de manejo ambiental que se encuentran pendientes de implementación y actualizar aquellas que lo requieran.

CORTE CONSTITUCIONAL

24

Noveno. INSTAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que, en ejercicio de la facultad de prevención de la que son titulares, evalúen la necesidad de imponer medidas preventivas dirigidas a evitar la consumación de un daño ambiental derivado de (i) la inexistencia de un análisis integral de estabilidad y de las condiciones de la Central Hidroeléctrica del bajo Anchicayá en la condición actual de colmatación, y (ii) el incumplimiento de las medidas de manejo ambiental del Programa Manejo de Sedimentos Sawerman, adoptado mediante Resolución No. 1533 del 30 de noviembre de 2015.

Décimo. REMITIR copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo para que, en el marco de sus competencias, establezca un plan de acompañamiento y asistencia a las comunidades afectadas, con el fin de dar cumplimiento a esta sentencia dirigida al goce efectivo de los derechos

fundamentales afectados.

Décimo Primero. OTORGAR EFECTOS INTER COMUNIS a la presente decisión, a fin de que los consejos comunitarios que hicieron parte de la consulta previa del Plan de Manejo Ambiental de la CHBA y que no acudieron a esta acción constitucional, o intervinieron como terceros con interés, pero al igual que los accionantes han visto afectados en sus derechos fundamentales conforme a la parte motiva de esta sentencia, sean protegidos en igualdad de condiciones que los accionantes.

Décimo Segundo. REMITIR copia de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que, en el marco de sus competencias, realicen un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de esta providencia, en el corto, mediano y largo plazo, a partir de su notificación.

Décimo Tercero. COMPULSAR, por conducto de la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus competencias, evalúe la actuación de las autoridades competentes y, de ser el caso, adelante las investigaciones disciplinarias a efectos de establecer las responsabilidades que correspondan.

CORTE CONSTITUCIONAL 25

DÉCIMO CUARTO. DECLARAR la carencia actual de objeto en relación con los derechos de petición elevados por los accionantes ante la Universidad del Pacífico, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO QUINTO. NOTIFICAR la presente providencia, por conducto de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a cada una de las partes, especialmente a las autoridades estatales vinculadas: la Presidencia de la República, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, el Departamento del Valle del Cauca, el Distrito de Buenaventura, la Defensoría del Pueblo, el Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Buenaventura, y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Así mismo, librar la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991