

T-194-99

Sentencia T-194/99

CUENCA DEL RIO SINU-Proceso de degradación medioambiental que la afecta

SISTEMA DE HUMEDALES DEL SINU-Desecación de los cuerpos de agua, contaminación y desempeño de entes públicos

CUENCA HIDROGRAFICA DEL RIO SINU-Patrón de poblamiento, desarrollo y costos asociados a las inundaciones periódicas

INCORA-Prohibición de adjudicar como baldíos terrenos públicos de las ciénagas de Córdoba y áreas de la hoja del Sinú

CUENCA DEL SINU-Explotación del recurso íctico, las prácticas dañinas y el control ineficiente

HIDROELECTRICA URRÁ I-Impacto en el recurso ictiológico

HIDROELECTRICA URRÁ I-Proceso de consulta y concertación por el impacto medioambiental

Referencia: Expediente T-175.217

Acción de tutela contra la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica -CORELCA-, y la sociedad de economía mixta, comercial e industrial del Estado Empresa Multipropósito Urrá S.A., por la presunta violación de los derechos a la vida, la salud, el trabajo y un medio ambiente sano.

Temas:

La cuenca del río Sinú y el proceso de degradación medioambiental que la afecta.

La desecación de los cuerpos de agua, la contaminación de los mismos y el desempeño de los entes públicos competentes.

El patrón de poblamiento, el de desarrollo, y los costos asociados a las inundaciones

periódicas.

Actores: Andrés Abelino Nuñez Morales y demás afiliados a la Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande de Lorica -ASPROCIG-.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Martha Victoria Sáchica de Moncaleano (E), y Carlos Gaviria Díaz, este último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

procede a revisar las sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería y la Corte Suprema de Justicia en el trámite del proceso radicado bajo el número T-175.217.

1. Hechos.

El Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, Alvaro León Obando Moncayo, instauró la presente acción de tutela en nombre y representación de los afiliados a la Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande de Lorica -ASPROCIG-, basándose en los siguientes fundamentos de hecho:

a) El desaparecido INDERENA otorgó licencia ambiental a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica -CORELCA-, para la etapa de construcción de las obras civiles del proyecto hidroeléctrico Urrá I, a través de la Resolución No. 0243 del 13 de abril de 1993.

Aunque para la realización de dichas obras y posterior operación de la hidroeléctrica se creó la Empresa Multipropósito Urrá S.A., “los compromisos, obligaciones y los requisitos derivados de la licencia ambiental en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales, se radican en ambas entidades”.

b) La construcción de las obras civiles de la hidroeléctrica Urrá I, y la desviación del río, afectaron de manera muy significativa al recurso íctico de la cuenca del Sinú. Por esa causa, resultaron perjudicadas unas cuatrocientas (400) comunidades rurales de campesinos y pescadores, con una población estimada de 300.000 personas, que se hallan en condiciones socioeconómicas precarias, y dependen de la pesca para subsistir.

c) Sin embargo, “las entidades responsables del proyecto no adelantaron los estudios de impacto social y económico de este proyecto sobre los pescadores y campesinos del Bajo Sinú, ni adoptaron las consecuentes medidas de compensación y mitigación”.

d) Añadió el representante judicial que un acuerdo al que se llegó con el Ministerio del Medio Ambiente, la Gobernación de Córdoba y la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y el San Jorge sólo se cumplió parcialmente, y no se hizo responsable a la Empresa Multipropósito Urrá S.A. de compensar y mitigar el daño que causó.

Para hacer efectiva la tutela de los derechos presuntamente violados, se solicitó ordenar a las entidades demandadas: 1) suspender las actividades que los vulneran; 2) iniciar la ejecución de los proyectos de compensación y mitigación; 3) adelantar los estudios de impacto que se omitieron; 4) poner en práctica los planes de manejo, mitigación y compensación con participación efectiva de la comunidad, y 5) suspender el llenado de la presa hasta que se adopten las medidas necesarias para no causar más daño a la población y el medio ambiente.

2. Fallo de primera instancia.

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería conoció del proceso en esta instancia, notificó la solicitud de tutela, recibió la declaración del representante legal de la Empresa Multipropósito Urrá S.A., y decidió negar por improcedente el amparo de los derechos reclamados por los afiliados a ASPROCIG (el 3 de julio de 1998), pues consideró que:

a. Los miembros de la Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande de Lorica cuentan con otros mecanismos judiciales para reclamar la indemnización de los perjuicios que afirman haber sufrido; además, en las normas administrativas está prevista la manera de hacer efectiva la participación comunitaria que reclaman.

b) No se acreditó que la disminución de la pesca hubiera afectado la supervivencia de los pescadores a cuyo nombre se solicitó la tutela y, en consecuencia, ésta no procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

c) La producción pesquera de la cuenca sinuana viene disminuyendo notoriamente desde antes de la construcción de las obras civiles de la hidroeléctrica, debido a múltiples factores, por lo que no hay una relación causal única que permita atribuirle a la Empresa Multipropósito Urrá S.A. la responsabilidad exclusiva por tal fenómeno; de hecho, las actuales prácticas inapropiadas de pesca y la sobreexplotación del recurso íctico son causas concurrentes que han afectado desfavorablemente el recurso.

3. Fallo de segunda instancia.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión impugnada (8 de septiembre de 1998), y anotó que “los disensos contenidos en la demanda de tutela aquí presentada tienen, constitucional y legalmente, cabida en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, e incluso en la suspensión provisional, de conformidad con los artículos 84, 85 y 152 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, acciones éstas referidas a la licencia ambiental que el INDERENA otorgó mediante resolución 0243 de abril 13 de 1993 a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica -CORELCA-, para la etapa de construcción del Proyecto Hidroeléctrico Multipropósito de Urrá I” (folio 9 del primer cuaderno).

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos en el trámite de las

instancias, de acuerdo con los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Cuarta de Revisión proferir el fallo respectivo, de acuerdo con el reglamento interno, y el auto de la Sala de Selección Número Diez del 20 de octubre de 1998.

2. Informes.

Para mejor proveer en la revisión de los fallos de instancia, esta Sala solicitó diversos informes sobre los hechos al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humbolt”, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS), las Universidades Nacional de Colombia y de Antioquia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Gobernación del Departamento de Córdoba, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Fondo Nacional Ambiental (FONAM), el Consejo Nacional Ambiental, el Instituto Colombiano Para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas” (COLCIENCIAS), la Cooperativa de Servicios Hidrológicos, Ambientales, Meteorológicos y del Agro “HIAMCOOP”, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Centro Nacional del Agua. Tales informes y los medios de prueba aportados por las partes, sirven de sustento a las siguientes consideraciones.

3. La cuenca del río Sinú y el proceso de degradación medioambiental que la afecta.

Esta cuenca ocupa una extensión de 13.700 kilómetros cuadrados, de los cuales 1.500 pertenecen al Departamento de Antioquia; en la parte norte y noroccidental del mismo se encuentra el Parque Nacional Natural del Paramillo, en el que nace el río Sinú y recorre los biomas correspondientes al páramo y el bosque húmedo tropical, hasta internarse en el Departamento de Córdoba. El bosque húmedo cordobés se extiende hasta el paraje conocido como estrecho del río Sinú, que termina con las estribaciones de la cordillera occidental, en el sitio donde se construyó la presa de la hidroeléctrica Urrá I.

A partir de ese punto, el Sinú recorre 280 kilómetros hasta su desembocadura en el Atlántico, cruzando los biomas conocidos como humedales, manglares y estuario. Es a la conservación

de los ecosistemas y recursos allí presentes, y al impacto de la hidroeléctrica sobre ellos, que se refieren los actores cuando reclaman como violados sus derechos a un medio ambiente sano, al desarrollo sostenible, y al trabajo.

Al iniciar el análisis de los conflictos de interés, y los enfrentamientos de derechos que este caso plantea al juez de tutela, es oportuno aclarar, siguiendo las consideraciones de la decisión de segunda instancia, que en la solicitud de amparo se mezclaron dos tipos de pretensiones: en primer lugar, las que corresponden a un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución No. 0243 del 13 de abril de 1993 -por la cual el INDERENA otorgó la licencia ambiental para la construcción de las obras civiles de Urrá I-, actuación que no se demandó en este proceso, y cuya legalidad ya fue impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa; y en segundo lugar, las que son objeto de pronunciamiento en este fallo de revisión, relativas a la presunta violación de los derechos constitucionales de los afiliados a ASPROCIG, por las actuaciones de la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica y la Empresa Multipropósito Urrá S.A. durante la construcción de las obras civiles mencionadas.

Para la debida consideración del daño que se viene causando al medio ambiente de los actores, y al recurso íctico en el sistema hidrológico del Sinú, esta Sala centrará su atención en la parte de la hoya hidrográfica -un área de 4.600 kilómetros cuadrados-, correspondiente al Medio y Bajo Sinú, regiones en las que habitan los pescadores y campesinos demandantes, y donde las condiciones geográficas, sociales y culturales son claramente distintas de las que se encuentran en el Alto Sinú.

El valle de este río se inicia donde se construyó la presa de la hidroeléctrica, y se extiende hasta la costa atlántica; presenta suelos muy fértiles, de bajo nivel freático, que el río inunda dos veces al año en época de lluvias, y cubre con el limo característico de las cuencas aluviales del neotrópico. Allí se desarrolló la cultura Zenú que, según el trabajo de los esposos Reichel-Dolmatoff, fue la segunda en desarrollar la alfarería en el territorio continental colombiano, y la más avanzada en la tecnología de manejo hidrológico para el doble propósito de controlar las inundaciones periódicas, y producir varias cosechas al año sobre la misma porción de terreno.

Hasta finales del siglo XVII, salvo por las obras de la ingeniería zenú, el valle conservó la flora

y la fauna propias de los pantanos y delta costeros prácticamente inalterados. Pero durante los tres siglos siguientes, se tumbó el bosque bajo y se le reemplazó con pasto para la ganadería extensiva, se desecaron progresivamente los pantanos, pozos, ciénagas y caños, se multiplicaron los asentamientos humanos a la ribera del río, las quebradas y los caños, se introdujo la agricultura intensiva y, finalmente, los cultivos tecnificados con el uso de maquinaria, pesticidas y abonos industriales, así como algunas facilidades turísticas, de manera tal que, salvo por algunos manglares costeros, se puede afirmar que el valle quedó completamente deforestado en la década de los sesenta del presente siglo.

También data de la primera mitad de esa década, la primera crisis social originada en la presión incontrolada sobre el recurso íctico de la cuenca, que se resolvió con la migración masiva de pescadores hacia Venezuela y otras regiones del país, después de la bonanza depredadora de la fauna acuática que protagonizaron en 1963 y 64. La deforestación y desecación indiscriminada del valle, unida a la tala del manglar del delta del Sinú, para abrir campo al cultivo de arroz, provocaron además, por esa época, la salinización inicial de los suelos de la desembocadura. La introducción en la cuenca sinuana de especies como la tilapia y la cachama, que desplazan al bocachico de su nicho ecológico, se inició antes de los sesentas.

El anterior recuento de la intervención en los diversos ecosistemas existentes en el Medio y Bajo Sinú, debidamente acreditado por los medios de convicción que aportaron las partes, y los informes que ordenó esta Sala, sirve de marco de referencia para las consideraciones siguientes.

3.1. La desecación de los cuerpos de agua, la contaminación de los mismos y el desempeño de los entes públicos competentes.

Sea para ampliar los pastizales o para cultivos, los cuerpos de agua que componen el sistema de humedales del Sinú vienen siendo persistentemente rellenados y desecados por los particulares, que se niegan a aceptar las características geográficas propias de esta cuenca aluvial, como las más convenientes para la conservación de los ecosistemas en los que viven, o que simplemente no están interesados en la conservación de los mismos. Resulta paradójico que aún los pescadores ocasionales y campesinos -entre quienes se encuentran algunos de los actores-, quienes completan la dieta de subsistencia familiar con las proteínas

del pescado, afecten de esa manera el medio acuático y esperen que el recurso íctico no se resienta por efecto de tal presión. Terraplenes, rellenos, muros de contención, presas de riego, taludes y otros artificios siguen construyéndose para intentar mantener, de manera permanente, encauzado un río que, por la conformación del valle, está destinado a desbordarse periódicamente.

A ese factor de presión degradante del medio ambiente, viene a sumarse el de una población creciente de cerca de un millón de personas que habita en los municipios de Tierralta, Valencia, Montería, Cereté, Lórica, San Bernardo del Viento, Purísima, Chimá, San Pelayo, Ciénaga de Oro, San Carlos, Momil, San Antero y Moñitos, que vierten sus aguas negras sin tratar, a los cuerpos de agua de la cuenca sinuana y la costa de su delta, a más de desechar en el medio una gran cantidad de basuras sin reciclaje o tratamiento, y usar crecientes cantidades de pesticidas y abonos industriales en una zona de alta y media escorrentía, todo lo cual contribuye a elevar el índice de contaminación del agua, que en la Ciénaga Grande de Lórica ya empieza a ser crítico.

Lo que resulta más preocupante para esta Corporación, es que el cambio de la Constitución Nacional por la Carta Política de 1991 no se reflejó en la actividad que cumplen las autoridades de los catorce municipios de la hoya hidrográfica y las del Departamento de Córdoba, para quienes parece no existir el deber social del Estado (C.P. art. 2), consagrado como principio fundamental y obligación de éste y de los particulares en el artículo 8 Superior, de proteger las riquezas naturales de la Nación. Esas autoridades no sólo han permitido la desecación de los cuerpos de agua y la apropiación particular de las áreas secas resultantes, sino que en muchos casos las han promovido y financiado (ver el informe de la Gobernación de Córdoba en el cuaderno 1).

De esa manera, se puede afirmar que en la cuenca del Sinú se presentan conflictos de conservación del orden de magnitud 1, o sea de transformación total -cuando hay desaparición o cambio fundamental de sus características-, y del orden 2, o de perturbación severa -cambios en las funciones ambientales-, en un área de humedales que representa el tres por ciento (3%) del total de los identificados a nivel nacional por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, en su estudio sobre las bases científicas y técnicas para una política nacional de humedales, contratado por el Ministerio del Medio Ambiente, a fin de cumplir con las obligaciones que Colombia adquirió en el marco

de la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas -Convención de Ramsar-, aprobada mediante la Ley 357 de 19971.

Por tales razones, se ordenará en la parte resolutive de este fallo a los Personeros, Alcaldes y Concejales de Tierralta, Valencia, Montería, Cereté, Lórica, San Bernardo del Viento, Purísima, Chimá, San Pelayo, Ciénaga de Oro, San Carlos, Momil, San Antero y Moñitos, que procedan de inmediato a: 1) suspender toda obra de relleno y desecación de pantanos, lagunas, charcas, ciénagas y humedales en el territorio de esos municipios, salvedad hecha de las que sean indispensables para el saneamiento; 2) adelantar las actuaciones administrativas de su competencia e instaurar las acciones procedentes para recuperar el dominio público sobre las áreas de terreno de los cuerpos de agua que fueron desecados y apropiados por particulares; 3) regular la manera en que se hará exigible en esos municipios cumplir con la función ecológica que le es inherente a la propiedad (C.P. art. 58), establecer y exigir las obligaciones que de tal función se desprendan para los particulares y entes públicos; y 4) revisar los planes y programas de desarrollo económico y social, para dar prioridad a las necesidades que se derivan de : a) el tratamiento y vertimiento de las aguas negras, b) la recolección y disposición de basuras, y c) la recuperación de los cuerpos de agua. Se ordenará también a la Gobernación del Departamento de Córdoba que proceda de igual forma, y coordine el cumplimiento de tales tareas por parte de los municipios mencionados, sometiéndose a las políticas del Ministerio del Medio Ambiente sobre la materia. El Gobernador informará sobre la manera en que se acaten estas órdenes al Tribunal Superior de Montería -juez de tutela en primera instancia-, a la Procuraduría y a la Contraloría Departamentales, a fin de que éstas ejerzan los controles debidos.

3.2. El patrón de poblamiento, el de desarrollo, y los costos asociados a las inundaciones periódicas.

En toda la cuenca hidrográfica del río Sinú, predomina el asentamiento de las comunidades humanas sobre las márgenes de las corrientes y cuerpos quietos de agua como patrón de poblamiento. En el Alto Sinú, donde la intervención del recurso vegetal aún no incluye la deforestación completa de las márgenes y riberas, y donde apenas se conforma el caudal principal del río, con la desembocadura de sus afluentes, pocos kilómetros arriba de la presa, ya se están adoptando las medidas apropiadas (ver la sentencia T-652/98), para impedir que el patrón de desarrollo quede asociado a costos crecientes debidos a los desbordamientos

periódicos del río.

En el Medio y Bajo Sinú, el mismo patrón de poblamiento está asociado a un paradigma de desarrollo que incluye la deforestación de las riberas y las planicies inundables, la desecación de los cuerpos de aguas quietas y la creciente canalización de las corrientes, principalmente la del río, con lo cual se acelera el flujo de los caudales, y se vinculan de manera indefectible las inundaciones periódicas con el costo creciente de los daños que aquéllas producen en los cultivos y asentamientos de la parte baja.

A este proceso de degradación medioambiental, vinieron a sumarse en la hoya del río Sinú, la práctica inveterada de los grandes propietarios de desecar los cuerpos de agua para sembrar pastos y apropiarse de las áreas resultantes, y la política de adjudicación de baldíos que viene aplicando en el Departamento de Córdoba el Instituto para la Reforma Agraria -INCORA-, que incentiva la desecación creciente del sistema de humedales y ciénagas, pues trata las áreas resultantes de esas actividades, que por mandato constitucional son inalienables e imprescriptibles (C.P. art. 63), como si fueran baldíos nacionales, y viene reemplazando su misión de redistribuir y democratizar el acceso a la propiedad sobre las tierras de cultivo, con la adjudicación de lotes desecados de las márgenes de la Ciénaga Grande de Lórica.

De esa manera, el INCORA no sólo ha contribuido significativamente a la degradación medioambiental de la hoya del Sinú, sino que viene propiciando la creciente contaminación de esa ciénaga con desechos, abonos y fertilizantes, y está colocando a los adjudicatarios en la primera fila de los damnificados con los costos crecientes de las inundaciones periódicas, por lo que se puede afirmar que este Instituto no sólo ha dejado de cumplir en Córdoba la función que legalmente le corresponde, sino que viene actuando con desviación de sus objetivos, en perjuicio de aquellos sectores de la sociedad cuya calidad de vida debe promover, mientras permitió que se agravara la concentración de la propiedad rural en todo ese Departamento.

En consecuencia, esta Sala ordenará al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria -INCORA-, que suspenda inmediatamente la política irregular de adjudicar como baldíos los terrenos públicos no adjudicables ubicados en las márgenes de las ciénagas de Córdoba, y las áreas que resulten del relleno de los humedales, lagunas, pozos, lagos o caños de la hoya

del Sinú.

3.3. La explotación del recurso íctico, las prácticas dañinas y el control ineficiente.

A pesar de lo anotado, el recurso íctico de la cuenca sinuana sigue siendo diverso en las zonas media y baja: está compuesto por 148 especies reportadas, de las cuales algo más de la mitad son propias del estuario, y un número no preciso son reofílicas -migran aguas arriba en época de lluvias para desovar-. Su explotación, como reclaman los afiliados a ASPROCIG, es un oficio lícito cuyo ejercicio debe ser protegido por el Estado en los términos de la Constitución vigente (art. 65); pero está sometido a las limitaciones que la misma Carta señala que deberán ser determinadas por el Estado para “proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines” (C.P. art. 79), y planificar “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” (C.P. art. 80).

Como se desprende de las consideraciones precedentes, y de las pruebas aportadas al proceso, no faltan razones para afirmar que este recurso natural renovable está sometido a múltiples presiones en la cuenca del Sinú, y viene siendo objeto de sobreexplotación desde la década de los sesentas, por lo que no es de extrañar que en la actualidad el tamaño promedio de las piezas cobradas por los pescadores sea inferior a la talla recomendada (TMC), para la explotación sostenible de todas las especies presentes en esa hoya.

Precisamente para cumplir con las funciones que, en casos como éste, corresponden al Estado en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, se creó la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y el San Jorge -CVS-; pero los medios de prueba aportados al proceso dan cuenta del alto grado de ineficiencia de este ente oficial en el control del uso de artificios de pesca no permitidos en la reglamentación vigente, del transporte inadecuado del pescado hacia los sitios de mercadeo, del irrespeto por los períodos de veda, y de la extracción y comercialización irregular de alevinos, todas éstas, prácticas dañinas para el desarrollo sostenible del recurso.

También se desprende del material probatorio, que buena parte de ese alto grado de ineficiencia se debe a falta de los recursos y el personal requeridos, lo que parcialmente se viene corrigiendo con los convenios que la CVS ha celebrado con la Empresa Multipropósito

Urrá S.A., aunque se sigue echando de menos una actividad educativa centrada en la formación de los pescadores para que éstos asuman las responsabilidades que les corresponden en la protección de la diversidad e integridad del ambiente y la consevación ecológica del medio en el que habitan y laboran, y para que puedan mejorar su nivel de vida con actividades de doble propósito como los zocriaderos de iguanas e hicoteas. La Corte ordenará a la CVS y al Ministerio del Medio Ambiente que, en el marco de su participación en la prevención y mitigación del impacto de la hidroeléctrica, incluyan los estudios de factibilidad de un subprograma orientado en ese sentido.

4. El impacto de la hidroeléctrica en el recurso ictiológico.

4.1. El impacto en las diversas regiones.

Es en medio del proceso de degradación medioambiental al que se viene haciendo referencia, en el que se inicia la construcción de las obras civiles de la hidroeléctrica Urrá I y, por tanto, que se empiezan a producir los impactos que le son atribuibles a las entidades demandadas CORELCA y la Empresa Multipropósito Urrá S.A.

Como ya se señaló, las condiciones geográficas y ecológicas del Alto Sinú, desde su nacimiento en el páramo hasta la presa, difieren de las del Medio y Bajo Sinú, o sea, de las que se presentan desde el embalse hasta el delta; debe añadirse, que también las características culturales y sociales de la población asentada en una y otra región son distintas, y el impacto ecológico de la hidroeléctrica difiere si se considera la cuenca que surte de agua al embalse, o si se examina la parte de la misma que recibe las aguas servidas a la casa de máquinas y las liberadas a través de las compuertas de la presa sin hacerlas pasar por las turbinas. Todas estas razones explican por qué la consideración del impacto de la hidroeléctrica en los ecosistemas y sobre las comunidades en este fallo de revisión no son las mismas que hizo esta Sala en la sentencia T-652/98. Al enfrentar dos casos totalmente distintos, el trato que se da a ambas situaciones, y el alcance del amparo constitucional, así como las órdenes que se darán para corregir anomalías, difieren radicalmente.

Una salvedad que debe hacerse respecto de las comunidades indígenas asentadas aguas debajo de la presa es la siguiente: hay una gran diferencia entre el pueblo Embera Katío del Alto Sinú y el pueblo Zenú asentado en la parte baja del río. En cuanto hace al pescado, éste constituye la fuente cotidiana de proteína animal en la dieta Embera, y sólo es un

complemento ocasional en la Zenú; su obtención era parte de las actividades diarias de aquéllos, y sólo una ocupación eventual para algunos zenúes en época de subienda²; la pesca hace parte de todo plan de desarrollo culturalmente aceptable para los Embera, y no figura en el adoptado por los Zenúes; de esa forma, la eventual destrucción del recurso íctico en la cuenca sinuana, claramente compromete la supervivencia como pueblo étnica y culturalmente diferenciado de los Embera, y no afecta de manera constitucionalmente relevante la del pueblo Zenú; por tanto, aquí no caben las consideraciones sobre preservación étnica y cultural que tuvo en cuenta la Corporación al examinar el impacto ecológico de la hidroeléctrica en el Alto Sinú.

Aclarado ese asunto, debe esta Sala anotar que son exagerados los términos de las declaraciones extrajudiciales de Guido Alberto Correa Rodríguez y Andrés Abelino Nuñez Morales (folios 23 y 24 del segundo cuaderno), que anexó el Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo a la solicitud de tutela. Los informes rendidos por los organismos públicos y privados que atendieron los requerimientos de la Corte en este caso, concuerdan con la declaración que rindió ante la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería el representante legal de la Empresa Multipropósito Urrá S.A., Alfredo Emiro Solano Berrio, sobre la reducción del recurso íctico en el Medio y Bajo Sinú como efecto de la construcción de las obras civiles de la hidroeléctrica y la desviación del río.

En resumen, puede afirmarse que esa desviación y el paso del río por los túneles de la presa no ocasionaron un impacto inmediato en el recurso íctico de la cuenca. Este se empezó a manifestar en la época de la subienda 1996-97, cuando resultó claro que ninguna de las especies reofílicas –alrededor del 20% de las reportadas según la Universidad de Córdoba-, es capaz de remontar la corriente de los túneles para desovar en la parte alta del Sinú y sus afluentes; por tanto, el bocachico, que constituye la presa más buscada por los pescadores, tampoco pudo cumplir normalmente su ciclo reproductivo durante ese período. Necesariamente ha de concluirse que para remediar ese efecto dañino no bastaron, por un lado, el traslado de peces a la parte superior de la presa que procedió a adelantar la Empresa Multipropósito y, por el otro, el desove alternativo de los peces en el cauce del río situado inmediatamente abajo del embalse, que de acuerdo con la Universidad de Córdoba se dio en territorio del Municipio de Tierralta, porque en 1997 se presentó una disminución notoria de la pesca en las zonas media y baja de la cuenca, que el representante legal de la Empresa

Multipropósito reconoció en su declaración (ver los folios 105-106 del segundo cuaderno).

Sin embargo, es igualmente claro que, debido a la readaptación de las especies reofílicas a las nuevas condiciones intervenidas del cauce, al repoblamiento con alevinos de varias especies que ejecutaron la CVS y la Empresa Multipropósito, y a las condiciones climáticas especialmente favorables, el recurso íctico en el Sinú y, por ende, la pesca, recuperaron niveles normales para la subienda 1997-98 y seguían mostrando tendencia al incremento durante el último de esos años, por lo que el rendimiento de la subienda 1998-99, favorecida por lluvias abundantes, debió superar al de la subienda anterior, según los resultados disponibles del monitoreo que se viene adelantando sobre el río y las ciénagas mayores de ambos márgenes.

4.3. El derecho a la participación.

Sin embargo, no todo lo que tiene que ver con el impacto de la hidroeléctrica sobre el recurso íctico del Medio y Bajo Sinú queda de esa manera debidamente considerado. La prevención, modulación, compensación y resarcimiento de múltiples efectos del embalse sobre la cuenca, sus recursos y sus habitantes son objeto del proceso de consulta y concertación que se viene adelantando, en el cual están llamados a participar los miembros de ASPROCIG.

En el marco de ese proceso de consulta y concertación, se llegó a un acuerdo provisional de los pescadores, el Ministerio del Medio Ambiente, la Gobernación de Córdoba y la CVS (folios 8-9 del segundo cuaderno), por medio del cual esas entidades se comprometieron, entre otras cosas, a ejecutar programas de limpieza de caños empleando a los pescadores demandantes; la Empresa Multipropósito fue la única de esas entidades que honró su compromiso según reconoció la Defensoría del Pueblo en la solicitud de tutela; por tanto, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará a las demás entidades obligadas que procedan a cumplir con los programas acordados con la comunidad afectada.

También reclamó la Defensoría del Pueblo en su solicitud de amparo, que los entes oficiales que participan en el proceso de consulta y concertación con las comunidades afectadas por el impacto medioambiental de la hidroeléctrica, vienen haciendo nugatorio el derecho de participación de las últimas (C.P. art. 79), pues para el estudio y financiación de los programas propuestos por ellas, se les está exigiendo vertirlos en formatos con refinadas

exigencias técnicas normalizadas por Planeación Nacional, que están lejos de poder ser debidamente tramitados por los pescadores y campesinos de las zonas afectadas. Esta Sala encuentra que asiste razón a la Defensoría del Pueblo en este asunto, y ordenará que el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Minas y Energía, la Gobernación de Córdoba, la Empresa Multipropósito Urrá S.A., y los entes territoriales que recibirán regalías por la operación de la hidroeléctrica Urrá I, concurren a financiar la asesoría que requieran las comunidades afectadas con la obra en ejercicio del derecho a la participación efectiva que les otorga la Constitución Política.

4.4. Un impacto previsible y aparentemente ignorado.

Sea porque ya se daba el fenómeno antes de la desviación del río, y sólo fue reforzado por la incapacidad de las especies reofílicas del Sinú para remontar la corriente de los túneles, o porque esas especies se adaptaron a la nueva situación del cauce, es un hecho que, a partir de la subienda de 1996-97, el desove se viene produciendo en la porción del río situada debajo de la presa.

También es un hecho que el embalse de Urrá I es del tipo de salida de agua baja, y “las salidas ‘bajas’ aunque garantizan un volumen constante para el movimiento de las turbinas, se estarán alimentando la mayor parte del tiempo con aguas anóxicas y cargadas de hierro disuelto y ácido sulfhídrico que causan graves problemas a nivel de casa de máquinas y en la salud de los operarios, al igual que graves daños a la fauna aguas abajo” 3.

Lo anterior quiere decir que el tramo del río en el cual se viene produciendo el desove de las especies reofílicas, es precisamente el que recibirá las aguas servidas a la casa de máquinas, carentes de oxígeno, cargadas de hierro disuelto y ácido sulfhídrico, es decir, letales para los peces y los huevos. Como en todas las manifestaciones de la Empresa Multipropósito S. A. ante los falladores de instancia y esta Corporación, dicha empresa insistió en solicitar el control especial de la pesca en esa área de desove, pero ni siquiera mencionó el grave y previsible impacto que tendrá el funcionamiento de la hidroeléctrica en la reproducción de las especies reofílicas de la cuenca, esta Sala advertirá al Ministerio del Medio Ambiente que deberá prestar especial atención a este impacto previsible, y sólo conceder la licencia para el llenado de la presa y funcionamiento de la hidroeléctrica, cuando se garantice la adopción de las medidas necesarias para que el aprovechamiento del agua en la producción de energía,

no signifique la extinción del recurso ictiológico que aparece como gravemente amenazado.

5. La cosa juzgada y los otros mecanismos judiciales de defensa.

Fuera de lo considerado en los acápites anteriores, las demás pretensiones de la solicitud de tutela fueron objeto de decisión en la sentencia T-652/98, por lo que ya se generó cosa juzgada el respecto y esos asuntos no serán materia de nuevo pronunciamiento.

En cuanto hace a los daños que pudieron sufrir los miembros de la Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande de Lórica, como resultado de la disminución del recurso ictico que se presentó en 1997, esas personas cuentan con la vía ordinaria ante la jurisdicción civil para reclamar la indemnización a la que crean tener derecho, por lo que, para tales efectos, no procede esta tutela.

6. La acción de tutela y las acciones populares.

Juzga oportuno la Sala advertir que algunos de los derechos que en este proceso se invocan como vulnerados y para cuya protección se impartirán órdenes en la parte resolutive de esta sentencia, han sido objeto de regulación específica en la ley 472 de 1998 que, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución, ha establecido la vía procesal adecuada para las acciones populares y de grupo, ley que empezará a regir a partir del 5 de agosto del año en curso y que, -en principio- en casos como el aquí examinados desplazará a la acción de tutela.

DECISIÓN

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR parcialmente los fallos proferidos por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 8 de septiembre de 1998 y la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería el 3 de julio de 1998 y, en su lugar, tutelar los derechos de los afiliados a la Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande de Lórica -ASPROCIG-, a la participación y a un medio ambiente sano; y confirmar la sentencia de segunda instancia, en cuanto negó el amparo de los derechos a la vida, la salud

y el trabajo.

Segundo. ORDENAR a los Personeros, Alcaldes y Concejales de Tierralta, Valencia, Montería, Cereté, Loricá, San Bernardo del Viento, Purísima, Chimá, San Pelayo, Ciénaga de Oro, San Carlos, Momil, San Antero y Moñitos, que procedan de inmediato a: 1) suspender toda obra de relleno y desecación de pantanos, lagunas, charcas, ciénagas y humedales en el territorio de esos municipios, salvedad hecha de las que sean indispensables para el saneamiento; 2) adelantar las actuaciones administrativas de su competencia e instaurar las acciones procedentes para recuperar el dominio público sobre las áreas de terreno de los cuerpos de agua que fueron desecados y apropiados por particulares; 3) regular la manera en que se hará exigible en esos municipios cumplir con la función ecológica que le es inherente a la propiedad (C.P. art. 58), establecer y cobrar las obligaciones que de tal función se desprendan para los particulares y entes públicos; y 4) revisar los planes y programas de desarrollo económico y social, para dar prioridad a las necesidades que se derivan de : a) el tratamiento y vertimiento de las aguas negras, b) la recolección y disposición de basuras, y c) la recuperación de los cuerpos de agua. Se ordenará también a la Gobernación del Departamento de Córdoba que proceda de igual forma, y coordine el cumplimiento de tales tareas por parte de los municipios mencionados, sometiéndose a las políticas del Ministerio del Medio Ambiente sobre la materia. El Gobernador informará sobre la manera en que se acaten estas órdenes al Tribunal Superior de Montería -juez de tutela en primera instancia-, a la Procuraduría y a la Contraloría Departamentales, a fin de que éstas ejerzan los controles debidos.

Tercero. ORDENAR al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria -INCORA-, que suspenda inmediatamente la política irregular de adjudicar como baldíos los terrenos públicos ubicados en las márgenes de las ciénagas de Córdoba, y las áreas que resulten del relleno de los humedales, lagunas, pozos, lagos o caños de la hoya del Sinú.

Quinto. ORDENAR al Ministerio del Medio Ambiente, la Gobernación de Córdoba y la CVS que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, den cumplimiento al acuerdo por medio del cual esas entidades se comprometieron a ejecutar programas de limpieza de caños, empleando a los pescadores demandantes.

Sexto. ORDENAR que el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Minas y Energía, la

Gobernación de Córdoba, la Empresa Multipropósito Urrá S.A., y los entes territoriales que recibirán regalías por la operación de la hidroeléctrica Urrá I, concurren a financiar la asesoría que requieran las comunidades afectadas con la obra en el ejercicio del derecho a la participación efectiva que les otorga la Constitución Política.

Séptimo. ADVERTIR al Ministerio del Medio Ambiente que, dentro del marco general de lo decidido en la sentencia T-652/98, deberá prestar especial atención al impacto previsible de las aguas del embalse Urrá I sobre las especies reofílicas de la cuenca, y sólo conceder la licencia para el llenado de la presa y funcionamiento de la hidroeléctrica, cuando se garantice la adopción de las medidas necesarias para que el aprovechamiento del agua en la producción de energía, no signifique la extinción del recurso ictiológico que aparece como gravemente amenazado.

Octavo. COMUNICAR esta providencia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUÍZ

Secretario General (E)

1 Ver la sentencia C-582/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Ministerio de Minas y Energía, Estudio Socio-cultural de la Relación Hombre Río en la Cuenca del Sinú, Montería, noviembre de 1998.

3 Roldán Pérez, Gabriel. Fundamentos de Limnología Neotropical. Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 1992. p. 167