SU067-93

Sentencia No. SU-067/93

ACCION POPULAR-Alcance

Las Acciones Populares, aunque estén previstas para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar otros derechos de similar naturaleza, siempre que éstos sean definidos por la ley conforme a la Constitución, y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones. Por su finalidad pública, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo.

Las Acciones de Clase o de Grupo no hacen referencia exclusiva a los derechos constitucionales fundamentales, ni sólo a los derechos colectivos, también comprenden a los derechos subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez; empero exigen siempre que este daño sea de los que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios.

ACCION POPULAR

La Acción Popular consagrada en el artículo 1005 del C.C., puede ahora, con sobradas y explícitas razones constitucionales, ser interpretada y desarrollada por los jueces en los casos concretos de controversia sobre los bienes y derechos públicos y colectivos para asegurar su amparo judicial específico y concreto, inclusive sobre el Ambiente.

DERECHO AL AMBIENTE SANO/ACCION DE TUTELA-Improcedencia/ACCION POPULAR

La Carta de 1991 es explícita en adoptar el modelo que consagra el “Derecho al goce de un ambiente sano” no como un derecho constitucional fundamental, sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo; en este sentido la Acción de Tutela, no es

procedente para obtener de manera autónoma su protección pues, aquella procede para obtener el amparo de los derechos constitucionales fundamentales y no el de otros derechos que, como los colectivos, deben perseguirse judicialmente por virtud del ejercicio de las Acciones Populares o de las Acciones de Clase o de Grupo en los términos de su regulación legal. El peticionario, si no estaba impedido para actuar como se verá más adelante, debió intentar una Acción Popular con fines concretos o ejercer la Acción de Tutela basando su petición en el amparo judicial específico de un derecho constitucional fundamental.

PERSONA JURIDICA-Titularidad de derechos fundamentales

La Acción de Tutela tiene muy precisas connotaciones jurisdiccionales de rango constitucional, que no son compatibles en todos los casos con el ejercicio de la actividad política partidista, regulada en la Constitución; para estos efectos el amplio espectro de garantías constitucionales enderezadas a promover la participación democrática de los ciudadanos y de sus organizaciones políticas, es asunto bien distinto de las connotaciones jurídicas de la Acción de Tutela como instrumento o pieza fundamental del Estado de Derecho en favor de la jurisdicción constitucional de la libertad.

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Participación Comunitaria

Las expresiones contenidas en el primer inciso del artículo 79 de la Constitución, relacionadas con la garantía que debe otorgar la ley para asegurar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el Ambiente Sano, no conducen al establecimiento de un derecho constitucional fundamental, sino al deber de informar y hacer públicos los actos que afecten el derecho colectivo a gozar de un Ambiente Sano; además, conducen a la obligación del legislador de consagrar mecanismos de consulta de aquellas decisiones oficiales, y pueden llevar a que se presenten situaciones de inconstitucionalidad en abstracto sobre las leyes que se refieran al tema del proceso de toma de decisiones que puedan afectar el derecho a gozar del Ambiente Sano.

DERECHOS COLECTIVOS-Protección

La conexión que los derechos colectivos pueden presentar, en el caso concreto, con otros derechos fundamentales, es de tal naturaleza que sin la debida protección de aquellos, estos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz. En estos casos se

requiere una interpretación global de los principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos colectivos, para fundamentar la aplicación inmediata que aparece como insuficiente para respaldar una decisión, puede llegar a ser suficiente si se combina con un principio o con un derecho de tipo social o cultural y viceversa. Esto se debe a que la eficacia de las normas constitucionales no está claramente definida cuando se analizan a priori, en abstracto, antes de entrar en relación con los hechos.

DERECHO AL AMBIENTE SANO/ACCION DE TUTELA/DERECHOS DE APLICACION INMEDIATA

El derecho al medio ambiente sano se encuentra protegido en el artículo 88 de la Constitución Política por medio de las acciones populares, que tienen procedencia en aquellos casos en los cuales la afectación de tal derecho vulnera un derecho constitucional o legal. Esta regla general debe ser complementada con una regla particular de conexidad, según la cual, en aquellos casos en los cuales, de la vulneración del derecho a gozar del medio ambiente resulte vulnerado igualmente un derecho constitucional fundamental, procede la acción de tutela como mecanismo judicial de protección del derecho colectivo al medio ambiente. En estos casos, el juez, al analizar el caso concreto, deberá ordenar la tutela efectiva que se reclama. Para determinar la conexidad entre el derecho al medio ambiente sano y el derecho fundamental de aplicación inmediata se debe recurrir, inicialmente, al análisis del caso concreto. Es allí donde el juez observa las circunstancias específicas del caso para apreciar el grado de afectación del derecho fundamental. En estos casos la norma constitucional adquiere sentido jurídico cuando se interpreta a través de las circunstancias fácticas y no como suele suceder con las normas que consagran derechos subjetivos, en las cuales los hechos adquieren sentido a través de los elementos interpretativos proporcionados por la norma.

REF: Expediente No. T- 904

Acción de Tutela interpuesta contra el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Acciones Populares

Derecho al Medio Ambiente Sano.

Principios y criterios de aplicación (Jurisprudencia Unificada).

Peticionario:

GERARDO ARDILA En nombre de la Alianza Democrática

M-19

Magistrados Ponentes:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Dr. CIRO ANGARITA BARON

Aprobada por Acta No. 15

Santafé de Bogotá D.C., Febrero veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Plena de la Corte Constitucional previo estudio y debate en la Sala de Revisión en asuntos de tutela, integrada por los Magistrados Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffensteín y Fabio Morón Díaz, resuelve sobre la sentencia relacionada con la acción de la referencia, proferida por el Juzgado Setenta y Nueve (79) de Instrucción Criminal Ambulante, el dieciocho (18) de Febrero de mil novecientos noventa y dos (1992), previa la consideración de los siguientes,

I. ANTECEDENTES

A. La Petición

1. Con fecha diecisiete (17) de Febrero de mil novecientos noventa y dos (1992), el señor Gerardo Ardila "actuando en nombre del Ejecutivo Nacional de la Alianza Democrática M-19", presentó ante el Juez setenta y nueve (79) de Instrucción Criminal Ambulante, en la ciudad de Santafé de Bogotá , un escrito en el que interpone la Acción de Tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política, contra "la decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes consistente en la orden de utilizar desfoliantes prohibidos en especial de fumigar con Glifosato los cultivos de amapola". Pide que se ordene la suspensión inmediata de las fumigaciones con aquel producto.

2. Los hechos que señala el peticionario como causa de la citada acción se resumen como sigue:

a. En su opinión, la Resolución del Consejo Nacional de Estupefacientes violó el artículo 79 de la Constitución que establece los "Derechos Colectivos y del Ambiente", pues la utilización del Glifosato amenaza el ambiente sano, y pone en peligro sitios de gran valor ecológico y destruye el ecosistema. Además, el Ambiente Sano, el derecho a gozar de un habitat adecuado y la participación, son tres derechos violados por la decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes.

b. El artículo 95 de la Constitución establece como deberes de la persona y del ciudadano el de "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas y el de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; en este sentido estima que la Acción de Tutela es procedente ya que encuentra fundamento en los citados deberes de origen constitucional y en el derecho de participar en las decisiones que puedan afectar a la comunidad.

Advierte que en la reunión del Consejo Nacional de Estupefacientes en la que se autorizó el uso del desfoliante señalado, "...tres autoridades del Estado mostraron su inconformidad. Tanto el Ministro de Educación y el Procurador General de la Nación, se abstuvieron, y el Ministro de Salud, máxima autoridad en ese campo, se opuso con argumentos demostrativos de los efectos nocivos que esta sustancia causa al ecosistema".

Además, en el Senado de la República se aprobó una resolución en la que se pide al Gobierno revisar la decisión tomada por el citado Consejo; lo que significa, en su opinión, que existe una expresión de la voluntad popular que no puede ser ignorada según el alcance del artículo 79 de la Constitución Nacional y que es "obligante para el Gobierno so pena de ser considerado autoritario y violador del Espíritu de una Constitución que se consagró gracias, entre otras, a la participación del actual Gobierno presidido por el Doctor Cesar Gaviria".

B. La sentencia que se Revisa

1. El Juzgado Setenta y nueve (79) de Instrucción Criminal Ambulante en la ciudad de Santafé de Bogotá D.C., resolvió dentro de los términos constitucionales y legales sobre la

petición formulada y declaró la improcedencia de la Acción de Tutela propuesta por el señor Gerardo Ardila, en nombre de la organización política a la cual está afiliado.

2. La sentencia que se revisa fundamenta su resolución en las consideraciones que se resumen así:

– La situación creada por causa de la determinación a la cual alude el peticionario no puede subsanarse a través de la acción excepcional prevista en la Constitución denominada Acción de Tutela; ésta se halla prevista para los casos en que se presenta violación de los derechos constitucionales fundamentales y en el asunto planteado, no se aprecia la existencia de quebrantamiento alguno a los derechos que aparecen consagrados en el capítulo primero del título 2o. de la Constitución.

– Según lo dispone el artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991, la Acción de Tutela no es procedente cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución; por el contrario, la Constitución defiere a la Ley la regulación de las acciones populares orientadas a la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la salubridad pública y el ambiente. Así, la propia Constitución, en forma expresa, dejó por fuera de la Acción de Tutela el examen judicial de situaciones como la planteada por el peticionario.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Primera: La Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la sentencia de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, esta competencia obedece a la selección que de dicha sentencia practicó la Sala correspondiente y al reparto que se verificó en la forma señalada por el reglamento de esta Corporación.

Segunda.- La Acción de Tutela y las Acciones Populares

A. El artículo 86 de la Constitución Nacional

Como cuestión preliminar y para definir los fundamentos de esta providencia, esta Sala estima que la Acción de Tutela está prevista en el artículo 86 de nuestra Carta Fundamental como un mecanismo procesal complementario, específico y directo que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación.

Dicha acción es un medio procesal específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, afectados de modo actual e inminente y no a otros, y conduce, previa la solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias ordenes de efectivo e inmediato cumplimiento.

Es necesario destacar que tanto en la norma constitucional, como en su desarrollo legislativo, el ejercicio de la citada acción está condicionado, entre otras razones, por la presentación ante el Juez de una situación concreta y específica de violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuída a cualquier autoridad pública o, en ciertos eventos definidos por la ley, a sujetos particulares. Además, el peticionario debe tener un interés jurídico y pedir su protección también específica, siempre en ausencia de otro medio judicial de protección o excepcionalmente, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Es, en efecto, un mecanismo judicial de origen constitucional de evidente carácter residual que está previsto para asegurar la tutela efectiva y sustancial de los derechos constitucionales fundamentales, pues “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Se establece así un sistema complementario de garantía de aquellos derechos constitucionales fundamentales que, con determinadas características de sumariedad, preferencia y efectividad, impida en dicho ámbito la ausencia de su protección judicial, pues el constituyente quiso superar con sus previsiones, determinadas deficiencias de la organización del sistema judicial que, entre otras causas, por su carácter legislado, no garantizaba la plena, efectiva e integral protección de los derechos constitucionales fundamentales tan caros al Estado Social y Democrático de Derecho y al constitucionalismo

en todas sus evoluciones.

No se trata de una vía de defensa de la Constitución en abstracto o con fines generales, que pueda dirigirse contra todos los integrantes o agentes de una Rama del Poder Público en su conjunto, o contra un acto con vocación general y abstracta para lo cual la Carta y la ley establecen otras vías; ni versa sobre derechos subjetivos controvertibles judicialmente por las vías ordinarias o especializadas, ni sobre la legalidad de los actos administrativos de contenido individual, subjetivo y concreto, atacables ante la jurisdicción constitucionalmente competente de lo contencioso administrativo.

Su consagración constitucional se endereza a establecer un procedimiento, o eventualmente un conjunto de procedimientos judiciales autónomos, específicos y directos de garantía inmediata de muy precisos derechos y libertades establecidos en principio en el capítulo I del Título Segundo de la Constitución y considerados como fundamentales, cuando quiera que, se repite, sean agraviados por la concreta acción o la omisión de una autoridad pública o por un organismo del Estado, siempre identificable específicamente como una autoridad responsable de la misma, o por un particular en los términos señalados por la ley.

B. El artículo 88 de la Constitución Nacional

1. Como una de las tantas innovaciones introducidas por la Carta Política de 1991 al régimen constitucional colombiano de protección judicial de los derechos de las personas, aparece en los incisos primero y segundo del artículo 88 de la Constitución el concepto de Acciones Populares con fines concretos y el de Acciones de Clase o de Grupo.

Estas disposiciones establecen que:

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

“También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

“…”.

Empero, cabe destacar que en nuestro sistema jurídico ya se conocía de antaño la figura de las acciones populares consagrada en el orden legal en varias disposiciones del Código Civil, y más recientemente en otras normas pertenecientes a regulaciones alejadas de aquel texto como se verá en detalle más adelante.

2. No sobra advertir, para los fines apenas ilustrativos de esta parte de la providencia, que las Acciones Populares y Ciudadanas con fines abstractos se conocen en Colombia desde los mismos orígenes de la república como instrumentos para asegurar la legalidad y la constitucionalidad de los actos jurídicos de carácter legislativo y administrativo; aquellas acciones han sido, en su desarrollo práctico, uno de los instrumentos procesales más destacados en toda nuestra historia jurídico política y aparecen reiteradas en el nuevo texto constitucional como uno de los aportes nacionales a la ciencia constitucional del mundo occidental.

3. Ahora bien, por el contrario, nuestras acciones populares con fines concretos han sufrido las vicisitudes propias de un sistema jurídico típicamente jurisdiccional y legislado, que no ahondó en el fortalecimiento de las competencias del juez y de sus capacidades protectoras de los derechos de las personas y que limitó seriamente las vías de acceso a la justicia; desde luego, este destino histórico no fue sufrido únicamente por nuestro derecho, ya que buena parte de los regímenes similares al nuestro y que seguían sus mismas tendencias, se pueden catalogar dentro de estas características.

4. Sólo a partir de la segunda mitad de este siglo, el movimiento constitucionalista continental europeo y latinoamericano paulatinamente se ocupó de reexaminar las condiciones estructurales del concepto de acceso a la justicia y recibió parcialmente y con reservas fundamentales las influencias del derecho anglo-americano, incorporando en principio, y en distintas formas, los instrumentos que dan al juez un marco más amplio de competencias enderezadas a los fines propios de la defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la administración, de los gobiernos y de los grupos económicamente más fuertes dentro de las sociedades fundamentadas en la economía capitalista.

Con los mismos fines ilustrativos, se tiene que la teoría general del proceso influenciada por el derecho constitucional contemporáneo, se ha ocupado de plantear la problemática judicial derivada de las siempre cambiantes condiciones de las sociedades, y en consecuencia, el

viejo concepto de igualdad ha sido reexaminado de tal manera que en sus distintos aspectos, la regulación del proceso ha avanzado de modo notable con instituciones ya recibidas en nuestro ordenamiento jurídico; empero, las más profundas modificaciones en lo que hace a la problemática del acceso a la justicia han exigido al Derecho Constitucional y a la misma Teoría General del Proceso el abordar nuevos y más grandes retos, desconocidos e inimaginados inclusive en las primeras etapas de evolución del Estado demoliberal.

Lo que caracteriza estas evoluciones no es tanto la consagración de las libertades sino su vigencia por virtud de la actividad procesal; en otros términos, para el derecho contemporáneo no resulta suficiente consagrar los derechos de las personas en la Constitución para que estos sean respetados por las autoridades y por las personas en general.

5. Naturalmente cabe destacar que dentro de nuestra tradición constitucional los remedios judiciales previstos para la protección de los derechos de las personas se han dividido entre los que son específicamente previstos para la protección inmediata de los derechos constitucionales como el Habeas Corpus, las Acciones Públicas de inconstitucionalidad y de nulidad y la Excepción de Inconstitucionalidad, y los que son ordinarios y comprenden los derechos subjetivos y los intereses legítimos como el procedimiento civil y el procedimiento contencioso administrativo; en este mismo sentido se pronunció la Carta de 1991, pero por voluntad expresa del constituyente ésta fue mucho más allá al incrementar no sólo el número de los derechos fundamentales de la persona humana y al hacer extensiva su eventual protección judicial a todas las personas, inclusive en algunas situaciones jurídicas, a la persona moral, sino al establecer mayores y más efectivos medios específicos de su amparo judicial, como ocurre con la denominada Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta, enderezada de modo complementario hacia la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas.

Igual predicado se hace sobre las Acciones Populares con fines concretos previstas específicamente para la protección de los derechos e intereses colectivos (art. 88 inciso primero) y sobre las Acciones de Grupo o de clase (art. 88 inciso segundo) para proteger todo tipo de derechos que resulten “dañados” en un grupo amplio de personas.

Además, tal es la voluntad del constituyente en este sentido que en el artículo 89 de la Carta

se señala como competencia y deber del legislador, el establecimiento de otras vías judiciales complementarias a las anteriores que se estimen necesarios para la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos ante la acción o la omisión de las autoridades públicas; esta disposición constitucional establece al respecto que:

"Artículo 89. Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas."

También, de forma específica el último inciso del artículo 88 arriba citado, deja en manos del legislador la definición de los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos que en juicio de la Corte Constitucional pueden reclamarse, ora por virtud de las acciones de responsabilidad extracontractual ante las jurisdicciones ordinarias o especializadas, ya por virtud de las acciones de clase o de grupo.

Estas disposiciones constitucionales se encuadran obviamente dentro del conjunto armónico y ordenado de las demás vías, instancias y competencias judiciales ordinarias y especializadas que tienen igual fundamento constitucional; en este sentido, es claro el deber del legislador de proveer con sus regulaciones los desarrollos normativos que den a cada uno de estos instrumentos la posibilidad coherente y sistemática de su efectivo ejercicio por todas las personas.

Desde esta perspectiva, se tiene que las Acciones Populares, sin ser un instituto desconocido en nuestro medio, ahora aparecen ocupando un lugar preeminente que irradia con sus proyecciones constitucionales una nueva dinámica al derecho público colombiano; esto significa, principalmente, que aquellas dejarán de estar en el olvido y que, tanto jueces como ciudadanos en general, podrán ocuparse de estas con mayor efectividad que antes. Ahora, la Corte Constitucional advierte que se hace necesario promover entre los ciudadanos y los operadores del derecho una sólida conciencia cívica para dar a estas previsiones el impulso práctico que merecen en favor de la vigencia de la Carta y de los cometidos garantísticos señalados por el constituyente.

6. En este orden de ideas se observa que el inciso primero del artículo 88 de la Carta, al consagrar las denominadas Acciones Populares como otro de los instrumentos de defensa

judicial de los derechos de las personas, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas; estas aparecen previstas para operar dentro del marco de los derechos e intereses colectivos que son, específicamente, el patrimonio público, el espacio público y la salubridad pública; igualmente, se señala como objeto y bienes jurídicos perseguibles y protegidos por virtud de estas acciones, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica. No obstante lo anterior, esta lista no es taxativa sino enunciativa y deja dentro de las competencias del legislador la definición de otros bienes jurídicos de la misma categoría y naturaleza.

Queda claro, pues, que estas acciones, aunque estén previstas para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar otros derechos de similar naturaleza, siempre que estos sean definidos por la ley conforme a la Constitución, y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones, por sustanciales razones de lógica y seguridad jurídica.

También se desprende de lo anterior que las acciones populares aunque se enderecen a la protección y amparo judicial de estos concretos intereses y derechos colectivos, no pueden establecerse ni ejercerse para perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos; para estos últimos fines el constituyente erigió el instituto de las acciones de grupo o de clase y conservó las acciones ordinarias o especializadas y consagró como complemento residual la Acción de Tutela.

Dentro de este ámbito, a lo sumo, podría establecerse en la ley, como consecuencia de su ejercicio y del reconocimiento de su procedencia, una recompensa o premio a quien en nombre y con miras en el interés colectivo la promueva. Por su finalidad pública se repite, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo.

Además, la Carta señala la posibilidad de establecer por vía legislativa los casos de responsabilidad civil objetiva por daños inferidos a los derechos e intereses colectivos, los

que pueden reclamarse -se repite- en ejercicio de las acciones ordinarias que procuran la indemnización o reparación individual y/o de las de grupo o de clase, que obedecen a la lógica de los intereses difusos y permiten especiales modalidades de tramitación del proceso y de ejecución del fallo.

Característica fundamental de las Acciones Populares previstas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Nacional, es la que permite su ejercicio pleno con carácter preventivo, pues, los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda al respecto y en consecuencia no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas. Desde sus más remotos y clásicos orígenes en el Derecho Latino fueron creadas para prevenir o precaver la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses sobre cuya protección no siempre cabe la espera del daño. En verdad, su poco uso y otras razones de política legislativa y de conformación de las estructuras sociales de nuestro país, desdibujaron en la teoría y en la práctica de la función judicial esta nota de principio. Los términos del enunciado normativo a que se hace referencia en este apartado, no permiten duda alguna a la Corte sobre el señalado carácter preventivo, y se insiste ahora en este aspecto dadas las funciones judiciales de intérprete de la Constitución que corresponden a esta Corporación.

Además, su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales.

7. Ahora bien, el inciso segundo del citado artículo 88 de la Carta prevé otro mecanismo de sustancial importancia dentro del campo de las garantías judiciales de los derechos de las personas, conocido como las Acciones de Clase o de Grupo. Estas, igualmente regulables por la ley, no hacen referencia exclusiva a los derechos constitucionales fundamentales, ni sólo a los derechos colectivos, pues también comprenden a los derechos subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez; empero exigen siempre que este daño sea de los que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios. El acceso a la justicia

es también en estos casos preocupación fundamental del constituyente que al consagrarlos da nuevas herramientas a la sociedad para la protección de los derechos de las personas en sus distintos ámbitos.

C. El Amparo Judicial del Derecho a Gozar de un Ambiente Sano.

Sentadas las anteriores consideraciones, esta Corporación se ocupa del examen de los aspectos relacionados con la procedencia y la conducencia de la acción intentada en el ámbito del bien jurídico que se pretende amparar.

1. El derecho constitucional de todas las personas al disfrute de un ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 79 de la Carta bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente; además, como se vió más arriba, este derecho aparece relacionado en la lista enunciativa que establece el inciso primero del artículo 88 de la misma Carta como objeto de las Acciones Populares con fines concretos.

En estas condiciones, los citados enunciados normativos del artículo 88 de la Carta, prescriben con claridad que en cuanto entidad jurídica autónoma, el derecho específico al goce de un Ambiente Sano, también está garantizado judicialmente por virtud de un instrumento procesal específico y directo de carácter principal y de naturaleza también autónoma conocido como las acciones populares y en caso de daño subjetivo pero plural por virtud de las acciones de grupo o de clase, amen de las vías judiciales ordinarias y de los casos especiales de responsabilidad objetiva que establezca la ley.

2. Como aspecto preliminar se detiene esta Corporación en advertir que el derecho a la conservación y disfrute de un medio ambiente sano y de la promoción y preservación de la calidad de la vida, así como la protección de los bienes, riquezas y recursos ecológicos y naturales, es objeto de grandes reflexiones y preocupaciones que sólo recientemente han hecho aparición en el Derecho Constitucional y en el Derecho Internacional.

Es evidente que hoy en día, para determinar los grandes principios que deben regir la vida de las sociedades organizadas y en camino de evolución, ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de dar a las personas los derechos correlativos; en este sentido se tiene que después del año de 1972 en el que se adoptó la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano, se ha reconocido en vasta extensión el valor que

debe otorgarse a su protección. Además, en este proceso, y en sus variantes, el camino recorrido muestra que no sólo se incorporó dicho principio general como valor constitucional interno que se proyecta sobre todo el texto de la Carta, sino que aquel produjo grandes efectos de irradiación sobre las legislaciones ordinarias de muchos países. También, despues de aquella fecha son varias las naciones que lo incorporaron en sus textos constitucionales ya como un derecho fundamental, ora como un derecho colectivo de naturaleza social. Esta consagración permite, además, al poder ejecutivo y a los jueces colmar lagunas y promover su expansión ante situaciones crónicas o nuevas; en este mismo sentido, el crecimiento y las crisis de la economía de gran escala industrial y la expansión del conocimiento sobre la naturaleza y la cultura ha favorecido el incremento de técnicas, medios, vías e instrumentos gubernativos, administrativos y judiciales de protección del Derecho al Medio Ambiente Sano. En este sentido se observa que la Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

3. Ahora bien, en el ámbito del Derecho Constitucional y de la función judicial, se tiene que el principal aporte de este magno proceso de evolución de las sociedades contemporáneas, consiste en desligar su protección no sólo de los tradicionales derechos subjetivos amparables por las vías ordinarias, sino de la dependencia del amparo de los derechos constitucionales fundamentales; adquiere así este principio no sólo el carácter de valor normativo que inspira a toda la actividad estatal y ciudadana (arts. 8, 58 inciso segundo, 79 inciso segundo y 95 numeral 8o. de la C.N.), sino el rango de Derecho Constitucional Colectivo como es el caso colombiano después de la Carta de 1991 (arts. 79 inciso primero y 88 C.N.).

4. En nuestro régimen jurídico y a nivel legislativo, encontramos como nota destacable y como ejemplo para todas las naciones del mundo, las nociones y las vías de protección administrativa o policiva que incorporó el Código de Recursos Naturales expedido en 1974 (Ley 23 de 1973 y Decreto 2811 de 1974 y sus reglamentarios), en el que se dá un tratamiento novedoso a este tema; también cabe destacar las previsiones que trae la Ley de Reforma Urbana (Ley 9a. de 1989 art. 8o., Decreto 2400 de 1989 arts. 5o. y 6o.), en materia de la protección del medio ambiente y la extensión de las acciones populares de que se ocupa el artículo 1005 del Código Civil a dicho fin.

A juicio de la Corte aquella Acción Popular consagrada en el artículo 1005 del C.C., puede ahora, con sobradas y explícitas razones constitucionales, ser interpretada y desarrollada por los jueces en los casos concretos de controversia sobre los bienes y derechos públicos y colectivos para asegurar su amparo judicial específico y concreto, inclusive sobre el Ambiente.

Aquellas disposiciones de la actual Ley de Reforma Urbana establecen lo siguiente:"

"Ley 9a. de 1989

"……

"Artículo 8o. Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.

"El incumplimiento de las órdenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata el inciso anterior configura la conducta prevista en el artículo 184 del Código Penal de 'fraude a resolución judicial'.

"La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá interponerse en cualquier tiempo, y se tramitará por el procedimiento previsto en el num. 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil."

"DECRETO 2400 DE 1989

"Artículo 5o. Para efectos del artículo 8o. de la Ley 9a. de 1989, se entiende por usuario del espacio público y del medio ambiente cualquier persona pública o privada que haga uso o pueda llegar a hacer uso de un determinado espacio público o que haya sido afectada o pueda ser afectada por un determinado medio ambiente.

"Artículo 6o. La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil, podrá ser ejercitada por los usuarios para la defensa del espacio público y del medio ambiente.

“Para determinar el Juez competente, se tendrá en cuenta el carácter público o privado de la persona demandada.”

Pero además, el artículo 994 del Código Civil, en concordancia con los artículos 988 y 993 del mismo estatuto, establece la denominada acción judicial o de querella contra obra nueva o antigua que puede ser ejercitada, sin que medie prescripción alguna por el que tema que una obra ya hecha corrompe el aire y lo hace conocidamente dañoso. Esta es una típica Acción Popular que está prevista en la ley para la protección del ambiente como derecho colectivo.

Obviamente, este es el resultado de una actividad interpretativa que puede y debe tener lugar en su sede judicial natural, mucho más ahora bajo las luces que irradia la nueva Carta sobre la función garantizadora de los jueces con fundamento en la prevalencia de los derechos constitucionales de las personas.

5. Ahora bien, la Carta de 1991 es explícita en adoptar el modelo que consagra el “Derecho al goce de un ambiente sano” no como un derecho constitucional fundamental, sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo; en este sentido la Acción de Tutela, cuyos fundamentos se examinan más arriba, no es procedente para obtener de manera autónoma su protección como lo proponen los actores, pues, como se vió, aquella procede para obtener el amparo de los derechos constitucionales fundamentales y no el de otros derechos que, como los colectivos, deben perseguirse judicialmente por virtud del ejercicio de las Acciones Populares o de las Acciones de Clase o de Grupo en los términos de su regulación legal.

6. Fundamental advertencia sobre este punto es aquella que señala de modo indubitable que este derecho constitucional colectivo puede vincularse con la violación de otro derecho constitucional de rango o naturaleza fundamental como la salud, la vida o la integridad física entre otros, para obtener, por vía de la tutela que establece el artículo 86 de la Constitución Nacional, el amparo de uno y otro derechos de origen constitucional, pues en estos casos prevalece la protección del derecho constitucional fundamental y es deber del juez remover todos los obstáculos, ofensas y amenazas que atenten contra éste. En estos casos, como se ha dicho, el Juez al analizar la situación concreta que adquiera las señaladas características de violación de un derecho constitucional fundamental, deberá ordenar la tutela efectiva que se reclama.

7. Por tanto, para que fuera procedente la acción de la referencia, el peticionario, si no estaba impedido para actuar como se verá más adelante, debió intentar una Acción Popular con fines concretos o ejercer la Acción de Tutela basando su petición en el amparo judicial específico de un derecho constitucional fundamental. Por estas razones, que son las mismas del juez cuya sentencia se revisa, se confirmará la denegación de la tutela pedida.

8. Desde otro punto de vista cabe también la denegación de la tutela pedida por el ciudadano GERARDO ARDILA en nombre de una determinada organización política, pues, el artículo 86 de la Constitución Nacional establece como derecho de todas las personas, la Acción de Tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, y resulta a todas luces evidente que la simple solicitud de amparo judicial del derecho colectivo a gozar de un Ambiente Sano no procede en sede de tutela, y que las organizaciones políticas como personas jurídicas gozan de muy precisos derechos constitucionales fundamentales.

En estas condiciones, como las personas jurídicas sólo son titulares de muy determinados derechos constitucionales fundamentales, sólo pueden ejercer esta acción para obtener el amparo de los mismos y no de otros; desde otro punto de vista, las personas jurídicas pueden interponer la Acción de Tutela actuando en nombre de una persona natural o jurídica para obtener el amparo judicial específico y directo de precisos derechos constitucionales fundamentales de aquellas.

Se reitera por último que la Acción de Tutela tiene muy precisas connotaciones jurisdiccionales de rango constitucional, que no son compatibles en todos los casos con el ejercicio de la actividad política partidista, regulada en la Constitución (arts. 103, 107, 108, 109, 110, 111 y 265 numerales 5, 6 8, 9 y 10); para estos efectos el amplio espectro de garantías constitucionales enderezadas a promover la participación democrática de los ciudadanos y de sus organizaciones políticas, es asunto bien distinto de las connotaciones jurídicas de la Acción de Tutela como instrumento o pieza fundamental del Estado de Derecho en favor de la jurisdicción constitucional de la libertad.

10. Cabe añadir que las expresiones contenidas en el primer inciso del artículo 79 de la Constitución, relacionadas con la garantía que debe otorgar la ley para asegurar la

participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el Ambiente Sano, no conducen al establecimiento de un derecho constitucional fundamental, sino al deber de informar y hacer públicos los actos que afecten el derecho colectivo a gozar de un Ambiente Sano; además, conducen a la obligación del legislador de consagrar mecanismos de consulta de aquellas decisiones oficiales, y pueden llevar a que se presenten situaciones de inconstitucionalidad en abstracto sobre las leyes que se refieran al tema del proceso de toma de decisiones que puedan afectar el derecho a gozar del Ambiente Sano. Así, la organización política que intenta la acción de la referencia, equivoca su planteamiento por este otro aspecto. En consecuencia, por las anteriores consideraciones se confirmará la sentencia que se revisa, la cual fue aceptada unánimemente por la Sala de Revisión, con una aclaración del Magistrado Dr. Simón Rodríguez que provocó el envío del negocio a la Sala Plena, para efectos de la unificación de la jurisprudencia.

C. El Debate del asunto y la unificación de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

ANTECEDENTES

Presentado en término el estudio correspondiente por el Magistrado Ponente del presente negocio, en la Sala de Revisión correspondiente se suscitó el debate relacionado con las consideraciones vertidas en el proyecto de sentencia que, en principio, fueron estimadas como contrarias a pronunciamientos anteriores de otras Salas de Revisión de Sentencias de Tutela, en los que se sostuvo que el derecho a gozar de un ambiente sano es un derecho constitucional fundamental (sentencia T-411 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero), y que por otra parte, dicho carácter sólo puede ser definido en concreto con base en las circunstancias propias del caso (Sentencia T-415 M.P. Dr. Ciro Angarita Barón). También se observó que la sentencia T-428 (M.P. Dr. Ciro Angarita Barón) consideró el derecho al medio ambiente como un derecho fundamental y que en dicha providencia aparece una aclaración de voto de uno de los Magistrados; igualmente se tuvo en cuenta la sentencia T-437 (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo), en la que se advierte que el derecho al medio ambiente sano es un derecho colectivo cuya protección se obtiene por vía del ejercicio de las acciones populares y que en caso de estar vinculado con un derecho fundamental se puede ejercer la acción de tutela.

En estas condiciones pasó el negocio a la Sala Plena de la Corporación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, en la que se ordenó por los Magistrados Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón citar a varios expertos en la materia y celebrar con su presencia y la de todos los Magistrados la primera audiencia pública en esta Corporación. Fueron invitadas las siguientes personas: Dr. Carlos Augusto Angel, Dr. José María Borrero, Dra. Imelda Gutierrez, Dr. Germán Sarmiento Palacio, Dr. Eduardo Uribe Botero, Dr. Hernando Valencia Villa y Dr. Gustavo Wilches Chaux. La citada audiencia se celebró el día 4 de noviembre de 1992 en las instalaciones de la Corte y a ella concurrieron todos los invitados, con excepción de los Doctores José María Borrero y Gustavo Wilches Chaux, quienes se excusaron; algunos de los participantes hicieron llegar por escrito apartes de sus intervenciones, las que aparecen vertidas en versión mecanográfica en el expediente. Posteriormente, se hizo presente ante la Corte Constitucional el señor Ministro de Justicia para depositar un escrito en el que sustenta la improcedencia de la acción de tutela en este caso y en el que advierte que la fumigación con glifosato no ha sido ejecutada sin control alguno y que por el contrario ésta se ha verificado bajo el estricto control del Consejo Nacional de Estupefacientes y de la Policía Nacional con todos sus asesores y expertos. Agrega copia de varios informes técnicos elaborados en desarrollo de la auditoría adelantada por el Ministerio de Justicia y por la Dirección Nacional de Estupefacientes, así como por la Dirección de la Policía Nacional. Destaca además que las fumigaciones adelantadas no se han realizado sobre áreas de bosques ni de reservas naturales y que éstas se han hecho con fundamento en informes técnicos del Instituto Colombiano Agropecuario.

Como se dijo anteriormente, la definición y alcance del derecho al medio ambiente sano consagrado en el artículo 79 de la constitución Política, ha suscitado interpretaciones y decisiones diferentes en algunas Salas de Revisión de tutela.

En estas condiciones intervino la Sala Plena de la Corporación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991.

Con estos antecedentes la Sala Plena de la Corte Constitucional, designó a los Magistrados Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz, como ponentes para unificar la jurisprudencia en esta materia.

Los ponentes consideraron pertinente hacer un resumen global del tema para proponer la

unificación de la jurisprudencia, así:.

I. La Acción de Tutela y las Acciones Populares

A. El Artículo 86 de la Constitución Nacional

1. La acción de tutela es un mecanismo de protección judicial rápido y eficaz, que consagró la Constitución de 1991, para ser utilizado por los colombianos cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Opera cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial para la protección de su derecho, o cuando existiendo otro medio, éste sea inadecuado para la protección efectiva de su derecho.

2. La acción de tutela también protege a las personas frente a las violaciones de derechos fundamentales que provengan de particulares, cuando estos presten un servicio público o realicen actividades que afectan el interés colectivo, o cuando el que solicita la tutela se encuentre en un estado de indefensión o de subordinación frente al particular.

3. Los derechos fundamentales protegidos son los que la Constitución consagra expresamente como tales. La Corte Constitucional cumple con la función de interpretarlos, a través de los casos sometidos a su revisión.

4. Con la tutela se pretende que las personas que han resultado víctimas de una violación de un derecho fundamental tengan una protección efectiva y en lo posible inmediata.

Para lograr el propósito de la efectividad, la acción ha sido ideada de tal manera que sus formalidades sean mínimas. Es una acción que se encuentra al alcance de todos. No se requiere de conocimientos jurídicos especiales, ni de habilidad en el uso del lenguaje o de la retórica. De esta manera desmitifica los rituales propios del derecho y acerca las normas constitucionales al ciudadano mismo, para que éste haga uso de ellas cuando lo requiera.

B. El Artículo 88 de la Constitución Nacional

1. Consideraciones Generales

1. Como una de las tantas innovaciones introducidas por la Carta Política de 1991 al régimen

constitucional colombiano de protección judicial de los derechos de las personas, aparecen en los incisos primero y segundo del artículo 88 de la Constitución el concepto de acciones populares con fines concretos y el de acciones de clase o de grupo.

Estas disposiciones establecen que:

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

“También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

“.....”

Aspecto sustancial de esta innovación es su fundamento constitucional directo y su extensión a ámbitos que no habían sido objeto de regulación antecedente.

2. Empero, cabe destacar que en nuestro sistema jurídico ya se conocía de antaño la figura de las acciones populares consagradas en el orden legal en varias disposiciones del Código Civil, y más recientemente en otras normas pertenecientes a regulaciones alejadas de aquel texto, como se verá en detalle más adelante.

No sobra advertir, que las acciones populares y ciudadanas con fines abstractos se conocen en Colombia desde los mismos orígenes de la República como instrumentos para asegurar la legalidad y la constitucionalidad de los actos jurídicos de carácter legislativo y administrativo. En su desarrollo práctico han sido uno de los instrumentos procesales más destacados en toda nuestra historia jurídico política y aparecen reiteradas en el nuevo texto constitucional como uno de los aportes nacionales a la ciencia constitucional del mundo occidental.

Ahora bien, por el contrario, nuestras acciones populares con fines concretos han sufrido las vicisitudes propias de un sistema jurídico típicamente jurisdiccional y legislado, que no ahondó en el fortalecimiento de las competencias del juez y de sus capacidades protectoras de los derechos de las personas y limitó seriamente las vías de acceso a la justicia. Desde luego, este destino histórico no fue padecido únicamente por nuestro ordenamiento: buena

parte de los regímenes similares al nuestro tuvieron igual suerte.

Sólo a partir de la segunda mitad de este siglo, el movimiento constitucionalista continental europeo y latinoamericano paulatinamente se ocupó de reexaminar las condiciones estructurales del concepto de acceso a la justicia y recibió parcialmente y con reservas fundamentales las influencias del derecho anglo-americano. Fue así como incorporó en principio, y en distintas formas, los instrumentos que dan al juez un marco más amplio de competencias enderezadas a los fines propios de la defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la Administración, de los gobiernos y de los grupos económicamente más fuertes dentro de las sociedades fundamentadas en la economía capitalista.

3. Lo que caracteriza esta evolución no es tanto la consagración de las libertades sino su efectividad por virtud de la actividad procesal; en otros términos, para el derecho contemporáneo no resulta suficiente consagrar los derechos de las personas en la Constitución para que estos sean respetados por las autoridades y por las personas en general.

4. La Carta de 1991, fue mucho más allá al incrementar no sólo el número de los derechos fundamentales de la persona humana y al hacer extensiva su eventual protección judicial, inclusive en algunas situaciones jurídicas, a la persona moral, sino al establecer mayores y más efectivos medios específicos de su amparo judicial, como ya vimos ocurre con la acción de tutela.

Igual predicado se hace sobre las acciones populares con fines concretos, previstas específicamente para la protección de los derechos e intereses colectivos (art. 88 inciso primero) y sobre las acciones de grupo o de clase (art. 88 inciso segundo), para proteger todo tipo de derechos que resulten “dañados” en un grupo amplio de personas.

Además, tal es la voluntad del constituyente en este sentido que en el artículo 89 de la Carta se señala como competencia y deber del legislador, el establecimiento de otras vías judiciales complementarias a las anteriores que se estimen necesarios para la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos ante la acción o la omisión de las autoridades públicas; esta disposición constitucional establece al respecto que:

“Artículo 89.- Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los

demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas."

También, en forma específica el último inciso del artículo 88 arriba citado, deja en manos del legislador la definición de los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos que a juicio de la Corte Constitucional pueden reclamarse, ora por virtud de las acciones de responsabilidad extracontractual ante las jurisdicciones ordinarias o especializadas, ya por virtud de las acciones de clase o de grupo.

Estas disposiciones constitucionales se encuadran obviamente dentro del conjunto armónico y ordenado de las demás vías, instancias y competencias judiciales ordinarias y especializadas que tienen igual fundamento constitucional. En este sentido, es claro el deber del legislador de proveer con sus regulaciones los desarrollos normativos que den a cada uno de estos instrumentos la posibilidad coherente y sistemática de su efectivo ejercicio por todas las personas.

b) Características Específicas

1. Las acciones populares no son desconocidas en nuestro medio. Hoy ocupan un lugar preeminente que irradia con sus proyecciones constitucionales una nueva dinámica al derecho público colombiano; esto significa, principalmente, que aquellas dejarán de estar en el olvido y que tanto jueces como ciudadanos en general, podrán ahora usarlas con mayor efectividad que antes. La Corte Constitucional advierte que se hace necesario promover entre los ciudadanos y los operadores del derecho una sólida conciencia cívica para dar a estas previsiones el impulso práctico que merecen en favor de la vigencia de la Carta y de los cometidos garantísticos señalados por el Constituyente.

2. En este orden de ideas, es de observar que el inciso primero del artículo 88 de la Carta, que consagra las denominadas acciones populares como otro de los instrumentos de defensa judicial de los derechos de las personas, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas; ellas aparecen previstas para operar dentro del marco de los derechos e intereses colectivos que son, específicamente, el patrimonio público, el espacio público y la salubridad pública. Igualmente, son objetos y bienes jurídicos perseguibles y protegidos por

virtud de estas acciones, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica. Sin embargo, esta lista no es taxativa sino enunciativa y deja dentro de las competencias del legislador la definición de otros bienes jurídicos de la misma categoría y naturaleza.

4. También se desprende de lo anterior que las acciones populares aunque se enderecen a la protección y amparo judicial de estos concretos intereses y derechos colectivos, no pueden establecerse ni ejercerse para perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos; para estos últimos fines el constituyente erigió el instituto de las acciones de grupo o de clase y conservó las acciones ordinarias o especializadas y la acción de tutela.

Dentro de este ámbito, a lo sumo, podría establecerse en la ley, como consecuencia de su ejercicio y del reconocimiento de su procedencia una recompensa o premio a quien en nombre y con miras en el interés colectivo la promueva.

Además, la Carta señala la posibilidad de establecer por vía legislativa los casos de responsabilidad civil objetiva por daños inferidos a los derechos e intereses colectivos, los que pueden reclamarse -se repite- en ejercicio de las acciones ordinarias que procuran la indemnización o reparación individual y/o de las de grupo o de clase, que obedecen a la lógica de los intereses difusos y permiten especiales modalidades de tramitación del proceso y de ejecución del fallo:

5. Característica fundamental de las acciones populares previstas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Nacional, es la de que permite su ejercicio pleno con carácter preventivo, pues, los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda al respecto. En consecuencia, no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas.

Desde sus más remotos y clásicos orígenes en el derecho latino fueron creadas para prevenir o precaver la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses cuya protección no siempre supone un daño. En verdad, su poco uso y otras razones de política legislativa y de conformación de las estructuras sociales de nuestro país, desdibujaron en la teoría y en la práctica de la función judicial esta nota de principio. Los términos del enunciado normativo a que se hace referencia, no permiten abrigar duda alguna a la Corte sobre el señalado

carácter preventivo. Se insiste ahora en este aspecto, en virtud de las funciones judiciales de intérprete de la Constitución que corresponden a esta Corporación.

6. Además, su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales.

Otro mecanismo de sustancial importancia dentro del campo de las garantías judiciales de los derechos de las personas, es conocido como las acciones de clase o de grupo. Ellas son, igualmente regulables por la ley y no hacen referencia exclusiva a los derechos constitucionales fundamentales, ni sólo a los derechos colectivos, pues también comprenden a los derechos subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez. Empero exigen siempre que el daño sea de aquellos que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios.

El acceso a la justicia es también en estos casos preocupación fundamental del constituyente que al consagrarlas dá nuevas herramientas a la sociedad para la protección de los derechos de las personas en sus distintos ámbitos.

B. El Amparo Judicial del Derecho a Gozar de un Ambiente Sano

1. Los derechos Colectivos o Difusos

1) La concepción jurídica de los derechos ha tenido por siglos su centro de gravedad en la idea de derecho subjetivo, esto es, en una facultad o prerrogativa otorgada por el derecho y que responde a la naturaleza misma del hombre. Una de las implicaciones más complejas de las nuevas relaciones impuestas por el Estado social de derecho, tiene que ver con el surgimiento de otro tipo de derechos construídos bajo categorías diferentes a la de los derechos subjetivos. Estos nuevos derechos son el resultado del surgimiento de nuevas condiciones sociales y económicas que afectan gravemente la vida de los ciudadanos y el goce de sus derechos y para las cuales los mecanismos jurídicos clásicos de protección de

derechos resultan insuficientes.

2) Los últimos decenios han puesto en evidencia el hecho de que los grandes riesqos que afectan a las comunidades -e incluso pueden poner en peligro su supervivencia- ya no se limitan a la confrontación bélica o a la dominación tiránica por parte de los gobernantes. La dinámica misma del comercio, de la industria y en general de la actividad económica capitalista, puede convertirse en la causa de males tan graves o peores que los derivados de la violación de derechos subjetivos. Es el caso de la protección del medio ambiente, del espacio público, de los productos que reciben los consumidores, etc.. Estos nuevos ámbitos han generado intereses cuya protección resulta hoy indispensable. La doctrina ha agrupado este tipo de intereses bajo el título de intereses colectivos o difusos1.

3) En el Estado liberal clásico los derechos violados eran siempre derechos del individuo; todo lo relacionado con intereses colectivos tenía trámite en el proceso político que finalmente conducía a la elección de representantes y a la expedición de leyes. En la democracia participativa, se plantea la posibilidad de que el ciudadano, sin la intermediación de sus representantes, se convierta en vocero efectivo de intereses generales o comunitarios. Esta posibilidad representa una ventaja democrática en relación con el sistema anterior, en la medida en que el trámite del derecho se encuentra al alcance de los ciudadanos. Sin embargo, su misma vinculación con los intereses colectivos y por ello mismo, su similitud con cuestiones políticas hace difícil su tratamiento jurídico. En todo caso, de esta dificultad no se puede derivar una falta de importancia, o el desconocimiento de la necesidad de protección.

4) La existencia de esos nuevos intereses y de los derechos que de allí surgen plantea serios problemas procesales para su protección. La naturaleza especial de estos derechos hace que la idea de extender los mecanismos clásicos de protección jurídica a estos nuevos ámbitos resulte inoperante. Las siguientes son algunas de las razones que explican la insuficiencia del procedimiento tradicional:

a) La Legitimación

La legitimación hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio. En el caso de los derechos colectivos o intereses difusos no se puede predicar una titularidad subjetiva del derecho y por lo tanto es necesario

modificar el concepto tradicional para dar lugar a la efectiva protección del derecho.

b) Las Garantías Procesales

Las personas vinculadas a un proceso y que, en consecuencia se verán afectadas por la sentencia tiene derecho a participar y a ser oídas. Uno de las garantías del debido proceso es el de la notificación. En el caso de los derechos difusos resultan dificultades prácticas considerables para llevar a cabo esta garantía. Mientras más difuso es el interés más difícil resulta la identificación de las personas afectadas y la notificación de las actuaciones judiciales.

c) Los Efectos de la Sentencia

El principio procesal tradicional afirma que la cosa juzgada debe ser aplicada solamente a las partes del proceso. En el caso de los derechos colectivos o difusos es indispensable que la decisión final sea aplicable a todas las personas interesadas en el proceso, así no hayan sido partes en el mismo.

2. El Medio Ambiente y su Relación con los Derechos Fundamentales en el Ambito Internacional.

1. No hay ninguna duda de que el medio ambiente se está deteriorando y de que el fracaso para solucionar la actual degradación ambiental puede amenazar la salud y la vida humana. No obstante la claridad y gravedad de este hecho no es posible encontrar una opinión unificada acerca de los mecanismos jurídicos de protección del derecho al medio ambiente.

En el ámbito internacional se discute si el derecho al medio ambiente debe estar o no consagrado como derecho fundamental y dotado de una protección especial o simplemente debe gozar de tal protección especial cuando se encuentre en conexidad con otro derecho fundamental.

2. La aplicación por conexidad ha sido reconocida desde 1972 en la Declaración de Estocolmo sobre el Ambiente Humano, en la cual se establece un vínculo entre DERECHOS FUNDAMENTALES Y PROTECCION AMBIENTAL:

“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y adecuadas condiciones

de vida, en un medio ambiente de un calidad que permita una vida de dignidad y bienestar".

La interrelación entre DERECHOS FUNDAMENTALES expresamente consagrados y LA PROTECCION AMBIENTAL ha sido planteada a nivel internacional de dos maneras: tomando esta última como prerrequisito de su disfrute.

En relación con la conexidad E Pigretti sostiene que:

"La noción de no matar está suficientemente descrita en el código penal, pero la idea de permitir la vida no tiene un correlato semejante. Sólo mediante la aplicación de principios generales del derecho o por la extensión de las normas provenientes del derecho civil, podría considerarse posible la delimitación más o menos segura de un ámbito de protección jurídica del ser y de su integridad, considerada ésta última como la preservación de sus condiciones física y consecuente inalterabilidad de los sentidos."2

2. La segunda posibilidad de protección consiste en consagrar el derecho al medio ambiente sano como un derecho fundamental. Así ha ocurrido en diversos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, en desarrollo de la Declaración de Estocolmo, sobre todo a partir de 1980.

La Organización de Estados Americanos, incluyó recientemente el derecho al ambiente sano en su Protocolo de San Salvador (art. 11). En el marco de las Naciones Unidas, los instrumentos de derechos humanos se han quedado cortos en declarar un DERECHO FUNDAMENTAL AL AMBIENTE SANO, pero hay referencias específicas, por ejemplo, en la Convención de Derechos del Niño.

Además, la Convención de la OIT relativa a Pueblos Tribales e Indígenas en Estados Independientes, de 1989, hace referencia a la protección ambiental, aunque no garantiza un derecho general al ambiente sano. Instrumentos legales internacionales relativos a normas humanitarias durante conflictos armados también contienen previsiones para proteger el ambiente.

Los organismos de las Naciones Unidas responsables de asuntos de derechos humanos han empezado a considerar la interrelación entre ambiente y derechos humanos. La Subcomisión

para la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías, agregó este tema a su agenda (1989) y adoptó una resolución para acometer el estudio del ambiente y su relación con los derechos humanos. El informe preliminar de dicho estudio apareció en agosto de 1991. Es de señalar que empieza por discutir si hay bases para afirmar que el derecho al ambiente es un derecho humano fundamental, o si el problema debería limitarse al de un derecho que se protege a través de otros derechos (conexidad).

Sobre este particular observa justamente un autor que:

"Los derechos fundamentales y la protección ambiental son dos de las preocupaciones fundamentales del derecho constitucional moderno. Ellos representan valores sociales diferentes pero interrelacionados por un conjunto de metas comunes. Los esfuerzos para realizarlos ambos buscan lograr y mantener la más alta calidad de vida humana. En ese ámbito, los derechos humanos fundamentales dependen de la protección ambiental y la protección ambiental depende del ejercicio de los derechos fundamentales ya existentes como el derecho a la información y el derecho a la participación política".3

3. Si bien es cierto que esta discusión es interesante desde el punto de vista teórico en la medida en que refleja un mayor o menor énfasis en la protección del derecho al medio ambiente, en la práctica puede resultar un simple problema semántico si se tiene en cuenta que la protección del medio ambiente depende de la conciencia que el aparato judicial tenga sobre la importancia de este derecho y que su protección puede hacerse o no hacerse, por cualquiera de las dos soluciones planteadas.

3. El Medio Ambiente y la Intervención del Juez

Ahora bien, la importancia de estos derechos y su carácter colectivo o difuso han hecho indispensable la invención de nuevos mecanismos de protección. En vista de la imposibilidad de prever, en abstracto y apriori, tal como lo hace la ley, la totalidad de los elementos de juicio necesarios para delimitar su violación, su naturaleza jurídica sólo puede ser definida en concreto, con base en las circunstancias propias del caso, y por lo tanto, esta labor le corresponde al juez.

Los principios y valores constitucionales y las características de los hechos adquieren aquí una importancia excepcional. Mientras que en el caso de los derechos fundamentales de

aplicación inmediata se suelen mirar los hechos desde la perspectiva de la norma, en el caso de los derechos difusos o colectivos, la norma constitucional que los consagra y su coexistencia con el derecho fundamental para desatar el mecanismo protector de la tutela, se descubre bajo la óptica de los valores, de los principios y de las circunstancias del caso.

La conexión que los derechos colectivos pueden presentar, en el caso concreto, con otros derechos fundamentales, es de tal naturaleza que sin la debida protección de aquellos, estos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz. En estos casos se requiere una interpretación global de los principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos colectivos, para fundamentar la aplicación inmediata que aparece como insuficiente para respaldar una decisión, puede llegar a ser suficiente si se combina con un principio o con un derecho de tipo social o cultural y viceversa. Esto se debe a que la eficacia de las normas constitucionales no está claramente definida cuando se analizan a priori, en abstracto, antes de entrar en relación con los hechos.

II. DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia, Administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la ley,

R E S U E L V E :

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado 79 de Instrucción Criminal Ambulante el 18 de febrero de 1992, en el caso de la tutela solicitada por el ciudadano GERARDO ARDILA en nombre de la Alianza Democrática M-19.

Segundo. Adoptar los siguientes principios y criterios para la protección del derecho al medio ambiente sano:

A. Principios de Interpretación

1) Principio de hecho

La protección del medio ambiente es especialmente importante dentro del marco de la protección constitucional de los derechos. Esta importancia resulta de la idea del medio

ambiente sano como condición necesaria para la existencia de una vida digna y saludable.

En las circunstancias actuales de la sociedad industrializada y el urbanismo creciente, el medio ambiente sano suele estar en una conexidad directa con la protección de la salud y de la vida de las personas. Esta es una constatación fáctica indiscutible en las circunstancias del mundo desarrollado.

2) Principio de Derecho

El derecho al medio ambiente sano se encuentra protegido en el artículo 88 de la Constitución Política por medio de las acciones populares, que tienen procedencia en aquellos casos en los cuales la afectación de tal derecho vulnera un derecho constitucional o legal.

Esta regla general debe ser complementada con una regla particular de conexidad, según la cual, en aquellos casos en los cuales, de la vulneración del derecho a gozar del medio ambiente resulte vulnerado igualmente un derecho constitucional fundamental, procede la acción de tutela como mecanismo judicial de protección del derecho colectivo al medio ambiente. En estos casos, el juez, al analizar el caso concreto, deberá ordenar la tutela efectiva que se reclama.

3) Principio de Ponderación

Para determinar la conexidad entre el derecho al medio ambiente sano y el derecho fundamental de aplicación inmediata se debe recurrir, inicialmente, al análisis del caso concreto. Es allí donde el juez observa las circunstancias específicas del caso para apreciar el grado de afectación del derecho fundamental. En estos casos la norma constitucional adquiere sentido jurídico cuando se interpreta a través de las circunstancias fácticas y no como suele suceder con las normas que consagran derechos subjetivos, en las cuales los hechos adquieren sentido a través de los elementos interpretativos proporcionados por la norma.

Aquí toma toda su fuerza la nueva interpretación constitucional predominante en los Estados sociales de derecho, en la cual adquiere relevancia el análisis del caso y la apreciación judicial de acuerdo con los valores y principios constitucionales.

En principio, estos tres elementos hecho, norma y ponderación a la luz de los valores y principios constitucionales, deben ser suficientes para decidir el caso en cuestión. Todo ello teniendo en cuenta que será la Corte Constitucional, en el futuro, la que irá llenando de contenido y especificando cada uno de los distintos casos y ámbitos de aplicación del derecho al medio ambiente. Este es uno de esos casos en los cuales el derecho se construye jurisprudencialmente.

Fuera de estos principios, existen también criterios que los complementan y hacen posible su aplicación concreta a la hora de decidir el caso.

B) Criterios de Interpretación

1. En la protección jurídica de los intereses y valores en conflicto, aquellos valores que tengan rango constitucional prevalecen sobre los valores o intereses que carecen de él.

2. Cuando no sea posible solucionar el conflicto de intereses por medio de una norma constitucional de aplicación directa, se debe recurrir a los principios y valores constitucionales.

3. Cuando se trate de conflictos entre dos o más intereses comunitarios de igual categoría constitucional, debe prevalecer aquel interés encarnada en los sujetos que se encuentren en una situación de inferioridad respecto de los demás intereses y sujetos en pugna.

4. El principio de equidad en las cargas puede servir para encontrar un equilibrio razonable entre los intereses en pugna.

5. El factor tiempo debe ser tenido en cuenta como elemento esencial. La afectación del derecho fundamental de aplicación inmediata no necesariamente debe estar reducido al corto o al mediano plazo. Debe haber una ponderación de la afectación de la cual resulte una solución razonable.

Comuníquese la presente decisión al Despacho Judicial de origen para que sea notificada conforme lo dispone el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

GALINDO

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA VICTORIA SACHICA MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento Parcial de Voto a la Sentencia No. T-067/93

UNIFICACION AMBIGUA

Frente al hecho consumado de que el texto de esta sentencia fue enviado para mi firma cuando ya contenía las seis restantes de mis colegas, no puedo menos que manifestar mi voluntad de salvar parcialmente mi voto. Proceso así por cuanto comparto la parte del fallo que incorpora el proyecto en la versión debatida en la Sala del 24 de febrero de 1993, vale decir, el texto que comienza en la página 23, acápite "C. El Debate del Asunto y la Unificación de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional" y culmina en la página 46. Por razones que más adelante expondré no estoy de acuerdo con las 23 páginas iniciales que en el texto final del fallo agregó mi colega ponente sin mi anuencia, tal vez en el entendido de que dicha adición constituía la parte motiva complementaria de la providencia.

Puesto que, como se sabe, el concepto, naturaleza, alcance y protección del derecho al medio ambiente sano consagrado en el artículo 79 de la Carta vigente dieron lugar a interpretaciones y decisiones diferentes en algunas Salas de revisión de tutela, la Sala Plena tuvo a bien designarme como ponente conjunto de un proyecto de fallo que por primera vez en la historia de esta Corte unificará tan delicada e importante materia.

Su elaboración fue ardua y prolongada por cuanto significó no sólo el estudio detenido de

todos los pronunciamientos de esta Corporación plasmados en las sentencias T-411, T-415, T-428, T-437, sino también la convocatoria de una audiencia pública para conocer la opinión de expertos y la determinación concreta de las características materiales y formales del proyecto de fallo en desarrollo de las normas pertinentes del reglamento interno.

Previo acuerdo con mi colega ponente y con base en la información oportunamente recolectada, asumí el encargo de elaborar un documento preliminar que reflejara con equilibrio y precisión el estado de la jurisprudencia acerca del medio ambiente y las diversas alternativas para su protección que mejor consultaran su compleja naturaleza. Con algunas adiciones y correcciones, este documento se convirtió luego en el proyecto de fallo debatido en la Sala del 24 de febrero.

En la sesión de la mencionada fecha los ponentes explicamos ampliamente nuestra posición en el sentido de que todo pronunciamiento jurisprudencial unificado debería contraerse a señalar unos principios y criterios generales para la protección del derecho al medio ambiente sano destinados a indicar los supuestos bajo los cuales en unos casos este derecho adquiría la naturaleza de fundamental y, en otros, -en función de las circunstancias propias de cada situación-, las de un derecho colectivo, con las consiguientes consecuencias de acudir bien a la acción de tutela o a las acciones populares.

Como quiera que se observara que la generalidad y abstracción de una sentencia con tal contenido no respondía a las pautas clásicas propias de providencias de su género, se sugirió que en su parte resolutiva se expresara que ella se aplicaba al caso del expediente No. T-904 y simultáneamente se adoptaban los principios y criterios que aparecen en el texto final, a partir de la página No. 42.

Así las cosas, la incorporación de las 23 páginas iniciales que hizo mi colega ponente, las cuales hacen parte de una de las diversas sentencias que sobre medio ambiente profirió una Sala de revisión- tiene en mi concepto el efecto de descontextualizar el alcance de la jurisprudencia unificada pues la convierte en modesto accesorio de un caso específico y frustra la búsqueda de visiones más globales e integrales, como son las que exige la singular naturaleza del medio ambiente.

De otra parte, por cuanto sólo se reprodujo integralmente una de las diversas sentencias revisadas y las demás merecieron apenas mención incidental, es apenas natural que en

estas circunstancias el fallo final sea desequilibrado y exhiba un sesgo que ha llevado a la opinión pública a interpretarlo apresuradamente como aprobatorio del uso del glifosato.

Fecha ut supra.

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

1 Algunos autores distinguen entre intereses colectivos e intereses difusos, diciendo que los primeros se refieren a aquellos que pertenecen a un grupo de personas organizado e identificable, mientras que los segundos se predican de un grupo indeterminado de personas. Renato FEDERECI, Gli interessi della collettivitá e L'azione collettiva, en Revista di Diritto Processuale, 1983, N.1 p.25-26.

2 E Pigretti y otros. LA RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL. Centro de Publicacione s Jurídicas y Sociales. Buenos Aires, 1986.

3 Dinah Shelton. Human Rights Enviromental Rights and the Right to Enviroment. Stanford Journal of International Law. Vol. 23, Tomo 128. pp 103 y ss