T-062-95

T-062/95

JUEZ-Identificación del derecho vulnerado/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

El juez tiene a cargo la responsabilidad de verificar los hechos, adecuando la normatividad a las circunstancias del caso, proceso durante el cual puede encontrar que ha sido desconocido o sometido a amenaza otro derecho fundamental distinto del invocado y, aun así, tiene la obligación de conceder la tutela si ella cabe a la luz de la Constitución. Descalificar la acción incoada por imprecisión en la referencia a los derechos comprometidos es imperdonable negligencia del fallador y desacato al principio constitucional que dispone una prevalencia del derecho sustancial.

DERECHO AL AMBIENTE SANO/NEGLIGENCIA ADMINISTRATIVA/SALUBRIDAD PUBLICA-Basuras

No se concibe, entonces, la negligencia administrativa en la erradicación de los focos infecciosos o en la prevención de los factores que contribuyen a dañar el medio ambiente, pero resulta todavía menos comprensible que sea precisamente la actividad pública la que se constituya en motivo de perturbación ambiental, como ocurre con la deficiente planificación de los procesos de recolección, manejo, tratamiento y disposición de las basuras, que tienen a su cargo las autoridades municipales. Cuando éstas persisten en mantener basureros públicos no aptos para la finalidad que les es propia desde el punto de vista higiénico o se niegan a trasladarlos a sitios adecuados, fomentando focos infecciosos en las proximidades de las áreas ocupadas por viviendas, violan los derechos básicos de los habitantes y asumen grave responsabilidad por los daños causados. Las administraciones de los municipios deben llevar a cabo dicho manejo y disposición de basuras bajo criterios técnicos, en cuya virtud se proteja el medio ambiente y se preserve la salubridad colectiva.

PERTURBACION AMBIENTAL/BASURERO PUBLICO/DERECHO A LA SALUD-Amenaza/ZONA RESIDENCIAL-Basuras

En el asunto sub-examine está suficientemente demostrada una perturbación ambiental significativa, que recae directamente sobre los accionantes, ocasionada por la presencia

cercana a sus residencias de un basurero público a cielo abierto, que repercute en evidente peligro para su salud De lo expuesto se deriva la existencia de una clara amenaza para la salud y la vida de los actores, dados los graves males que resultan inminentes si prosigue el foco de contaminación.

Ref.: Expediente T-49450

Acción de tutela instaurada por MARCELIANO ACOSTA GIL y GLORIA PEREZ DE ACOSTA contra el Alcalde Municipal de Planeta Rica.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., el veintidós (22) de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. INFORMACION PRELIMINAR

Según los demandantes, hace aproximadamente un año la Alcaldía Municipal de Planeta Rica decidió poner en funcionamiento un botadero de basura a campo abierto, que se encuentra a menos de doscientos metros de sus casas de habitación, en cuyos predios tienen diversos cultivos y en donde permanecen durante el noventa por ciento de su tiempo libre.

De acuerdo con la demanda, no se ha dado a los desperdicios el tratamiento recomendado por el Ministerio de Salud, de tal forma que con el tiempo se están presentando problemas de contaminación ambiental y daños para la salubridad pública, pues al indicado lugar llegan indistintamente desechos tóxicos, patógenos, combustibles inflamables, elementos radioactivos y volátiles.

Lo anterior -dijeron los accionantes- ha traído como consecuencia la invasión a las casas vecinas de gran cantidad de roedores y moscas, además de los malos olores. Se presenta, por todo ello, un constante peligro para la salud pública, la que, de otra parte, afronta la inminencia de incendios y quemas originados en el lugar en que se concentran los desperdicios.

Agregaron que en época de lluvias las corrientes arrastran todo el material contaminante, el cual, debido a lo pendiente del terreno, es necesariamente recibido por las fuentes de agua y naturales que utilizan los vecinos para el ganado y para sus actividades domésticas.

Al decir de los demandantes, de nada han valido los reclamos personales al Alcalde ni la orden impartida por las autoridades sanitarias, que concedieron un plazo de cuatro meses con miras a conseguir un lugar adecuado para el manejo de las basuras de la ciudad.

II. DECISIONES JUDICIALES

Mediante fallo del 24 de agosto de 1994, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Planeta Rica declaró improcedente la acción de tutela instaurada.

Aunque reconoció el Juez que el derecho a un medio ambiente sano ha sido indudablemente vulnerado por la Alcaldía Municipal, al mantener en funcionamiento un botadero de basuras a campo abierto sin el lleno de los requisitos sanitarios, a menos de 200 metros de las casas de habitación de los petentes -lo cual se desprende de la inspección judicial practicada en ese lugar y del dictamen pericial rendido por los promotores de Saneamiento Ambiental del Hospital San Nicolás de la localidad-, consideró que no cabía la acción de tutela por existir el mecanismo constitucional de las acciones populares y, además, por razón de lo dispuesto en el artículo 6º, numeral 3º, del Decreto 2591 de 1991, no existiendo en este caso, según su criterio, un perjuicio irremediable.

Dijo la sentencia que los accionantes no habían solicitado protección de un derecho fundamental conexo al que les asiste de vivir en un medio ambiente sano, sino que pidieron la defensa de éste en forma directa, lo cual hacía improcedente la tutela.

Impugnada la decisión judicial, fue revocada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Planeta Rica (Sentencia del 13 de septiembre de 1994).

Se estimó en segunda instancia que, teniendo la certeza de que el derecho a vivir en un ambiente sano había sido violado en el caso de los accionantes, cuya salud, en consecuencia, corría grave riesgo -todo lo cual fue establecido mediante las pruebas practicadas- no podía hacerse nada distinto de otorgar la protección demandada.

El Juzgado dijo no compartir la interpretación del fallador inicial sobre improcedencia de la

acción de tutela, pues consideró que en este evento era indudable la amenaza para los derechos a la salud y la vida, conexos al vulnerado.

Según la providencia, al respecto no era relevante que los peticionarios hubieran omitido indicar con exactitud si el derecho violado era el del medio ambiente sano o los conexos con él.

Expresó, por ello, que la función de interpretar el querer del accionante le corresponde al juez, desplegando su actividad crítica e interpretativa, ya que no se puede exigir precisión jurídica a quien no es abogado.

Se ordenó a la Alcaldía la suspensión inmediata de la utilización del botadero de basura a campo abierto y se le concedió el término de ocho días para conseguir otro lugar con destino a la disposición de los desechos, con los requisitos exigidos por el Ministerio de Salud.

Igualmente, se otorgó a la administración un término de tres días para recoger, quemar o sepultar la basura recolectada y ubicada en el lugar.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos en referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y según las normas establecidas en el Decreto 2591 de 1991.

La identificación del derecho vulnerado, tarea del juez

Bien expresó la Juez de segunda instancia que se había equivocado su inferior al declarar improcedente la acción de tutela por el sólo hecho de que los accionantes, pese a demostrar el peligro que afrontaba su salud por la contaminación, no hubieran invocado los derechos conexos al de gozar de un ambiente sano.

Es verdad que, de conformidad con el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, en la solicitud se expresará, con la mayor claridad posible, entre otras cosas, el derecho que se considera violado o amenazado.

Esta, sin embargo, es apenas una orientación preliminar para el juez, quien tiene a cargo la

responsabilidad de verificar los hechos, adecuando la normatividad a las circunstancias del caso, proceso durante el cual puede encontrar que ha sido desconocido o sometido a amenaza otro derecho fundamental distinto del invocado y, aun así, tiene la obligación de conceder la tutela si ella cabe a la luz de la Constitución.

Descalificar la acción incoada por imprecisión en la referencia a los derechos comprometidos es imperdonable negligencia del fallador y desacato al principio constitucional que dispone una prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 C.P.).

Responsabilidad de las autoridades municipales en el tratamiento y disposición de desechos

El principio constitucional de la eficiencia (Artículo 209 C.P.) exige de las autoridades municipales especial cuidado en la selección de los lugares que hayan de servir para el depósito y concentración de basuras y desperdicios, su tratamiento y disposición final.

Según el artículo 49 de la Carta, la atención de la salud y el saneamiento son servicios públicos a cargo del Estado.

Estatuye el artículo 79 de la Constitución que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, mientras que, de conformidad con el 80, le corresponde prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Al Concejo Municipal le compete, según el artículo 313, numerales 1, 7 y 9, de la Constitución, establecer las disposiciones necesarias para la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control y la preservación del patrimonio ecológico de la localidad.

Son atribuciones del alcalde municipal, entre otras, las de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo, dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (Artículo 315 C.P.).

No se concibe, entonces, la negligencia administrativa en la erradicación de los focos

infecciosos o en la prevención de los factores que contribuyen a dañar el medio ambiente, pero resulta todavía menos comprensible que sea precisamente la actividad pública la que se constituya en motivo de perturbación ambiental, como ocurre con la deficiente planificación de los procesos de recolección, manejo, tratamiento y disposición de las basuras, que tienen a su cargo las autoridades municipales. Cuando éstas persisten en mantener basureros públicos no aptos para la finalidad que les es propia desde el punto de vista higiénico o se niegan a trasladarlos a sitios adecuados, fomentando focos infecciosos en las proximidades de las áreas ocupadas por viviendas, violan los derechos básicos de los habitantes y asumen grave responsabilidad por los daños causados.

Las personas tienen derecho a reclamar que la disposición de las basuras recogidas en el perímetro del municipio no tenga lugar cerca a sus casas, en especial si se considera que en ellas residen niños, dado el inmenso peligro que representan los desperdicios acumulados, la degradación de la materia orgánica, el desarrollo de plagas y la natural posibilidad de combustión que ocasionan los procesos químicos que allí se desarrollan.

A juicio de la Corte, las administraciones de los municipios deben llevar a cabo dicho manejo y disposición de basuras bajo criterios técnicos, en cuya virtud se proteja el medio ambiente y se preserve la salubridad colectiva.

Copia de esta providencia se remitirá al Ministerio del Medio Ambiente, a fin de que adopte las correspondientes medidas de prevención y sanción.

La acción de tutela, mecanismo apto para proteger los derechos fundamentales cuando son amenazados por una perturbación ambiental

Una vez más debe ratificarse la jurisprudencia según la cual, si bien la acción popular es la indicada para salvaguardar los derechos colectivos como el relativo al medio ambiente sano, es viable la acción de tutela con el objeto de amparar los derechos fundamentales del individuo que efectiva y probadamente está siendo afectado o amenazado de manera directa por causa de la perturbación ambiental.

Ha expresado la Corte:

"…la Constitución Política hace posible la acción de tutela cuando el derecho fundamental de

una persona ha sido violado o se encuentra amenazado. Cuando se trata de preservar derechos colectivos no cabe en principio la acción de tutela, a menos que el actor demuestre estar perjudicado o amenazado directamente.

El artículo 88 de la Constitución es la norma aplicable cuando el interés que está de por medio no es el individual sino el de toda una comunidad. Dice la norma que la ley regulará las acciones populares "para la protección de derechos o 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" (Subraya la Corte)".

"…aunque el medio de defensa judicial aplicable en favor de la comunidad sea el de la acción popular, cabe la tutela si está de por medio, de modo concreto y cierto, un derecho fundamental del accionante que así lo pruebe en su caso específico y que acredite la relación de causalidad existente entre la acción u omisión que afecta el interés colectivo y su propia circunstancia.

"…en las enunciadas circunstancias procede la protección del derecho personal afectado o amenazado aunque, al protegerlo, se beneficie o favorezca a la comunidad…". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-539 del 22 de noviembre de 1993).

Desde luego, para que la acción de tutela pueda prosperar en tales casos, se necesita probar el perjuicio o amenaza, demostrando a la vez el nexo existente entre éstos y la contaminación o deterioro del ambiente.

Acerca del nexo causal ha sostenido la Corte:

"La protección judicial consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política tiene lugar en concreto cuando se establece que la acción u omisión de una autoridad pública, o de particulares en los eventos previstos por la ley, viola un derecho fundamental o lo amenaza.

Del texto constitucional resulta, como es apenas lógico, que entre la acción u omisión respecto de la cual se propone la tutela y el daño causado al derecho o el peligro que éste afronta exista un nexo de causalidad. En otros términos, la protección judicial no tiene cabida sino sobre el supuesto de que el motivo de la lesión actual o potencial del derecho invocado

proviene precisamente del sujeto contra el cual ha sido incoada la demanda, bien por sus actos positivos, ya por la negligencia que le sea imputable".

"...no basta alegar que existe una determinada contaminación ambiental y ni siquiera probar que se sufre de una afección en cuya virtud se corra el peligro de perder la vida si los dos elementos no están vinculados de manera tal que el uno provenga del otro necesariamente. La circunstancia de hallarse enfermo y a la vez desenvolverse en un ambiente viciado podría significar que la perturbación ambiental provoca el daño a la salud, pero esta es una mera probabilidad que no puede llevar al juez a la entera certidumbre sobre esa relación, por cuanto también podría ser que el mal hubiese sido provocado por causas diferentes. Si se concediera la tutela sin probar el nexo causal -factor que, a juicio de la Corte, es definitivo para la prosperidad de la acción- el juez no estaría fundando su fallo en una convicción sino apenas en una sospecha". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-422 del 27 de septiembre de 1994).

En el asunto sub-examine está suficientemente demostrada una perturbación ambiental significativa, que recae directamente sobre los accionantes, ocasionada por la presencia cercana a sus residencias de un basurero público a cielo abierto, que repercute en evidente peligro para su salud como resulta de la inspección judicial practicada y de los conceptos científicos emitidos.

Según el estudio efectuado por los funcionarios promotores de saneamiento ambiental del Hospital San Nicolás de Planeta Rica, el botadero de basuras de propiedad del municipio funciona sin ninguna técnica, "degradando el medio ambiente al descomponerse la materia orgánica allí depositada".

El basurero, de acuerdo con el mismo informe, está ubicado en una zona semihabitada y a una distancia menor de 160 metros de la casa de los accionantes. "Al tratarse de un lote sin cercas perimétricas, a él tienen acceso personas, animales domésticos, cerdos, perros, aves, etc, dándose así la convivencia entre hombres, animales y basuras, lo cual ocasiona problemas de insalubridad", dice el dictamen.

Señala, además, que las basuras constituyen medio propicio para la proliferación de moscas y ratas, que derivan su alimento de la materia orgánica, los desperdicios y residuos que se disponen en el basurero. Estos insectos y roedores, al emigrar a las viviendas vecinas,

contaminan los alimentos y diseminan gérmenes de enfermedades tales como fiebre tifoidea, disentería bacilar amibiana y diarrea infantil. Los roedores pueden transmitir, según el experticio, peste bubónica, tifus, leptospirosis y rabia, entre otras afecciones.

La Corte estima que de lo expuesto se deriva la existencia de una clara amenaza para la salud y la vida de los actores, dados los graves males que resultan inminentes si prosigue el foco de contaminación.

"La amenaza a un derecho constitucional fundamental tiene múltiples expresiones: puede estar referida a las circunstancias específicas de una persona respecto al ejercicio de aquél; a la existencia de signos positivos e inequívocos sobre el designio adoptado por un sujeto capaz de ejecutar actos que configuren la violación del derecho; o estar representada en el desafío de alguien (tentativa), con repercusión directa sobre el derecho de que se trata; también puede estar constituída por actos no deliberados pero que, atendiendo a sus características, llevan al juez de tutela al convencimiento de que si él no actúa mediante una orden, impidiendo que tal comportamiento continúe, se producirá la violación del derecho; igualmente puede corresponder a una omisión de la autoridad cuya prolongación en el tiempo permite que aparezca o se acreciente un riesgo...". (Subraya la Corte. Cfr. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-349 del 27 de agosto de 1993).

Es el caso, entonces, de confirmar la providencia de segunda instancia en cuanto concedió la tutela impetrada.

DECISION

En mérito de las precedentes consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la Sentencia proferida el trece (13) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994) por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Planeta Rica, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por MARCELIANO ACOSTA GIL y GLORIA PEREZ DE ACOSTA.

Segundo.- ENVIESE copia del expediente y de esta providencia al Ministerio del Medio Ambiente, para lo de su cargo.

Tercero.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General