

T-171-95

Sentencia No. T-171/95

DERECHO A LA PROPIEDAD/ACCION DE TUTELA-Improcedencia/INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA-Compra de predio

El derecho a la propiedad no es en sí mismo un derecho fundamental, se requiere que otros derechos, consagrados como tales resulten afectados directamente con la vulneración del derecho a la propiedad para que proceda la tutela, y no se dan esos supuestos en el caso que la Sala revisa. Es claro que no se ha vulnerado ni amenazado ningún derecho fundamental al peticionario y, por tanto, la acción de tutela no es procedente.

CONDENA EN PERJUICIOS-Improcedencia

La condena en perjuicios no es procedente cuando se concede la acción de tutela como mecanismo transitorio. Es lógico pensar que si existe un mecanismo alternativo para proteger los derechos fundamentales, existe también un procedimiento alternativo para obtener la reparación de los perjuicios causados. Además la tutela no es una acción de resarcimiento en estricto sentido, debido a que la valoración que se hace no versa sobre la tasación de un perjuicio; lo que se pretende es garantizar el goce del derecho fundamental conculcado o amenazado.

PRUEBAS EN TUTELA

La acción de tutela, a pesar de ser un procedimiento sumario, no faculta al juez para fallar sin contar con el suficiente respaldo probatorio, ni lo exime de aceptar solicitar o decretar las pruebas pertinentes.

DERECHO DE RANGO LEGAL/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

La Corte encuentra que en el proceso iniciado por el peticionario, no hubo violación o amenaza a los derechos fundamentales del actor, y éste ya hizo uso de los medios judiciales ordinarios para salvaguardar el derecho de rango legal que le fué conculcado; por tanto, no es del caso otorgarle la tutela que solicitó.

REF.: Expediente Número T-47602

Acción de tutela en contra de la Corporación Autónoma Regional del Cauca – C.V.C. – y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA -.

DEMANDANTE: JUAN BAUTISTA SANCHEZ GARCIA.

TEMAS:

- Inexistencia de violación de derechos fundamentales
- Tutela como mecanismo transitorio y la condena en perjuicios.
- Pruebas en el trámite de la tutela.
- Existencia de otros medios judiciales de defensa.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., (24) veinticuatro de abril de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, éste último en calidad de ponente, procede a dictar Sentencia en el grado jurisdiccional de revisión, teniendo en cuenta lo siguiente:

Juan Bautista Sánchez García, a través de su apoderado, interpuso acción de tutela en contra de la Corporación Autónoma Regional del Cauca C.V.C. y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA- por los siguientes :

#### 1. HECHOS

- El Solicitante posee un predio rural ubicado en el corregimiento Las Piedras, Municipio de Popayán. El inmueble esta situado dentro de la cuenca del río Las Piedras, que surte de agua al municipio de Popayán.
- La finca ha sido objeto de invasiones, daños y tala de bosques, presuntamente por parte de

indígenas pertenecientes al vecino cabildo de Quintana, quienes pretenden que el INCORA les adjudique el terreno.

- Señala el actor que la C.V.C. tiene la obligación legal de ejercer un control directo en la conservación y adecuación de tierras en el sector; pese a ello, se ha limitado a pasar revista, pero sin tomar medidas conducentes a evitar el perjuicio.

- El 25 de junio de 1992 el INCORA le envió una nota al demandante, indicándole que el Instituto podía adquirir dicho inmueble, sin que a la fecha se haya producido un ofrecimiento concreto.

Por estos hechos, el demandante considera vulnerado el principio fundamental consagrado en el art. 8 de la Constitución, y sus derechos a la igualdad (art. 13), de petición (art. 23), de propiedad (art. 58) y a la libertad económica (art. 333).

## 2. PETICION

Juan Bautista Sánchez García solicita en su demanda:

1). Ordenar a la C.V.C. tomar las medidas necesarias para evitar la tala de bosques y proceder a reforestar las áreas devastadas. Igualmente que se le condene en costas y perjuicios por incumplir con el deber legal que le compete.

2). Ordenar al INCORA que defina la adquisición del predio, y que se le condene también a pagar las costas y los perjuicios.

## 3. FALLOS DE INSTANCIA

### 3.1. Fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito de Popayán

Para resolver, el Juzgado Primero descartó la vulneración del derecho a la igualdad, pues no encontró diferencia alguna entre las circunstancias de Sánchez García y los demás propietarios de la región. Tampoco reconoció que se hubiera vulnerado el derecho de petición del actor, por que las entidades demandadas absolviéron oportunamente sus solicitudes. Además, declaró que ni la C.V.C. ni el INCORA conculcaron el derecho de dominio de Sánchez García, ni tienen como función garantizarlo.

En cambio, el juzgado del conocimiento indicó que la tala indiscriminada de árboles vulnera el derecho colectivo al ambiente sano, y quienes la practicaron en la finca del demandante vulneraron también su derecho a la propiedad.

Concluyó el Juzgado Primero Civil del Circuito tutelando los derechos a la salud y a la propiedad, y ordenando para lograr su efectividad:

1.) A la C.V.C., tomar medidas tendientes a evitar la tala de bosques, sancionando a los responsables, y reforestar las áreas devastadas en coordinación con los miembros del cabildo indígena y la Fundación Pro - Cuenca del Río Las Piedras.

2.) Al INCORA, estudiar la posibilidad de adquirir el predio de Sánchez García, previa oferta de éste.

3.) No accedió a condenar a la indemnización de perjuicios, pues las entidades demandadas no son responsables directas del daño causado, y el actor cuenta con otros medios de defensa judicial para lograr que se le indemnice.

3.2. Fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán.

Indica el Tribunal que pese a disponer el actor de acciones administrativas, civiles y policivas, se concede la tutela debido a la lentitud de éstos medios judiciales. Estima conveniente la protección de los derechos a la propiedad, la salud, de petición y al medio ambiente, y ordena a las entidades demandadas que, en un plazo de 4 meses, elaboren el estatuto de conservación de tierras de la cuenca hidrográfica del río Las Piedras.

Condena en costas y a indemnizar los perjuicios causados por la tala de bosques, de conformidad con lo previsto en el artículo 25 de Decreto 2591 de 1991.

#### 4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### 4.1. COMPETENCIA

Es competente esta Sala para adelantar la revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Popayán y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 inciso 2, y 241 numeral 9 de la Carta Política, en

concordancia con los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

El objeto de la acción de tutela, regulado en el Decreto 2591/91, es la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por una acción u omisión de autoridad pública o un particular en los casos que señala el precitado decreto.

El juez de primera instancia argumenta que la protección del medio ambiente cuenta con las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución, pero que, en este caso, procede la tutela, porque el peticionario acreditó que con el daño causado al medio ambiente se afectan sus derechos fundamentales. Al respecto el a-quo señaló en su providencia:

” ...que por la misma causa de perturbación de esas riquezas naturales como es la tala indiscriminada en la finca de su propiedad, de los árboles de roble que preservan la cuenca hidrográfica del río las piedras, que surte de agua al Acueducto Municipal de la ciudad de Popayán, se está afectando o amenazando de modo directo no solo su derecho a la propiedad, que se considera fundamental, sino también de manera indirecta su derecho a la salud, al verse afrontando junto con la comunidad de esta ciudad, a soportar un posible racionamiento o falta de agua potable, como elemento indispensable para la subsistencia ” (folio 93).

Aunque es indudable que la tala del bosque y la quema de los árboles para obtener carbón, afectan el ecosistema de la vertiente del río Las Piedras en la que se encuentra la finca del demandante, las pruebas que obran en el expediente sólo permiten afirmar que se violó el derecho colectivo al ambiente y el de dominio, pero no el derecho a la salud como lo afirman los fallos de instancia.

Al demandante no se le practicó un examen médico legal, ni él afirma padecer quebranto de salud alguno debido a los hechos que se juzgan. Tampoco existe prueba de que la tala haya ocasionado escasez de agua en la finca Las Piedras y, aunque así fuera, el señor Sánchez García no sería afectado por ella, ya que no reside allí. Según el mapa que obra a folio 23, sólo en dos sitios del inmueble se ha detectado la destrucción del bosque, y ella, aún presentandose en toda el área de la heredad, difícilmente afectaría la provisión de agua de Popayán. Pero, si así fuera, la salud del actor tampoco sufriría, ya que está probado que el reside en Cali.

No es entonces de recibo para esta Sala la relación de causalidad en la que los falladores de instancia basaron su juicio sobre la violación o amenaza al derecho a la salud del actor.

El derecho a la propiedad, fue entendido como fundamental por la Corte Constitucional en Sentencia T - 506 / 92 con ponencia del Dr. Ciro Angarita Barón en los siguientes términos:

“Los derechos fundamentales que son aplicables de manera indirecta son aquellos derechos económicos sociales o culturales, que se encuentran en una estrecha relación de conexidad con los derechos fundamentales de aplicación directa. Este tipo de aplicación es resultado de la necesidad de establecer una ponderación de las circunstancias de cada caso concreto y ello, a su vez, se deriva de su naturaleza de derechos que suponen un tratamiento desigual con el fin de lograr cierta igualdad material”.

“La propiedad es un derecho económico y social a la vez. En consecuencia, la posibilidad de considerarlo como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio. De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sino en cada caso concreto. Sin embargo, esto no significa que tal definición pueda hacerse de manera arbitraria.

A la hora de definir el carácter de derecho fundamental de la propiedad en un caso concreto, el juez de tutela debe tener como criterio de referencia a la Constitución misma y no simplemente al conjunto de normas inferiores que definen sus condiciones de validez. Esto significa que, en su interpretación, el juez de tutela debe mirar el caso concreto bajo la óptica de los principios, valores y derechos constitucionales, de tal manera que ellos sean respetados”.

Se concluye que el derecho a la propiedad no es en sí mismo un derecho fundamental, se requiere que otros derechos, consagrados como tales resulten afectados directamente con la vulneración del derecho a la propiedad para que proceda la tutela, y no se dan esos supuestos en el caso que la Sala revisa.

Con los hechos acreditados durante el proceso, no se violaron los derechos fundamentales del señor Sánchez García, aunque ciertamente se afectó el ambiente y se vulneró la

propiedad. ¿ Constituyen esos hechos una amenaza a los derechos fundamentales del actor, que haga procedente la tutela? Al respecto, la Corte ha señalado lo siguiente:

“La amenaza a un derecho constitucional fundamental tiene múltiples expresiones: puede estar referida a las circunstancias específicas de una persona respecto al ejercicio de aquel; 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 constituida 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 pueden corresponder a una omisión de la autoridad cuya prolongación en el tiempo permite que aparezca o se acreciente un riesgo; también es factible que se configure por la existencia de una norma -autorización o mandato- contraria a la preceptiva constitucional, cuya aplicación efectiva en el caso concreto sería en sí misma un ataque o un desconocimiento de los derechos fundamentales. En este último evento, la utilización del artículo 86 de la Carta se cristaliza en la inaplicación del mandato o autorización inconstitucional en el caso particular, con arreglo al artículo 4º de la Carta, siempre y cuando se cumpla el requisito de la incompatibilidad entre los dos preceptos”. ( Corte Constitucional. Sala Quinta de revisión. Sentencia T - 349 de agosto 27 de 1993).

Teniendo en cuenta esas precisiones, hay que señalar que la tala puede seguirse presentando en la finca Las Piedras, y los derechos fundamentales del actor no están ni estarían gravemente amenazados.

Desvirtuados los argumentos de los jueces de instancia, es claro que no se ha vulnerado ni amenazado ningún derecho fundamental al peticionario y, por tanto, la acción de tutela no es procedente.

#### 4.3. LA TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO Y LA CONDENA EN PERJUICIOS.

Glosando el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, estima la Corte que la conducta del demandado – por acción u omisión – debe reunir los siguientes requisitos para que sea procedente la condena al pago de perjuicios:

1.) Que el afectado no disponga de otros medios judiciales de defensa. Ello significa que el solicitante carece de un medio de defensa judicial para que le sea indemnizado el perjuicio, en términos de permitirle el goce del derecho constitucional conculcado.

2.) Que la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria. Esta conducta, aparte de tener las características enunciadas, se predicará de la persona o entidad demandada. Se infiere que el juez constitucional debe precisar y determinar quién es el responsable del acto que vulnera o amenaza vulnerar los derechos constitucionales del actor.

3.) Que sólo cubija el daño emergente, entendido éste como el bien económico que salió o saldrá del patrimonio de la víctima.

Aplicando estas pautas al caso, se encuentra que el a-quo concedió la tutela en forma definitiva, el ad-quem confirmó dicho numeral de la Sentencia de primera instancia, pero en la parte considerativa del fallo del Tribunal, el amparo se concede en forma transitoria por los siguientes apartes:

” b. Es posible que el actor tenga no solo acciones administrativas sino también civiles y policivas para proteger su derecho....”

“... Esto, como mecanismo transitorio y mientras se ejercen las acciones pertinentes o del afectado, ejercicio de ellas que no podrá ser superior al término de 4 meses”.

La condena en perjuicios no es procedente cuando se concede la acción de tutela como mecanismo transitorio. Es lógico pensar que si existe un mecanismo alternativo para proteger los derechos fundamentales, existe también un procedimiento alternativo para obtener la reparación de los perjuicios causados. Además la tutela no es una acción de resarcimiento en estricto sentido, debido a que la valoración que se hace no versa sobre la tasación de un perjuicio; lo que se pretende es garantizar el goce del derecho fundamental conculcado o amenazado. Así, en el caso del señor Sánchez García no procede la condena a indemnizar los perjuicios causados porque, aún existiendo éstos, no son atribuibles a las entidades demandadas, y como no se configuró la violación o amenaza de un derecho fundamental, ello hace improcedente la acción.

#### 4.4. PRUEBAS EN EL TRAMITE DE LA ACCION DE TUTELA

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 hace referencia al trámite de la impugnación en los siguientes términos: " Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente".

"El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión."

Según el artículo citado, el juez de segunda instancia puede revocar o confirmar el fallo. No se puede revocar total o parcialmente una Sentencia, ni confirmarla, sin el debido sustento probatorio. La acción de tutela, a pesar de ser un procedimiento sumario, no faculta al juez para fallar sin contar con el suficiente respaldo probatorio, ni lo exime de aceptar solicitar o decretar las pruebas pertinentes. La Corte Constitucional se ha manifestado al respecto, por ejemplo en la Sentencia T .321 de 1993 de esta misma Sala en los siguientes términos:

El juez de tutela, como cualquier otro juez de la república, está sujeto a las mismas reglas que rigen la práctica, valoración y apreciación de las pruebas en los demás procesos. Lo que ocurre es que en los procesos de tutela, no está sujeto a los estrictos y precisos límites fijados en la ley para cada uno de ellos, como al cumplimiento de las exigencias formales allí establecidas, de manera que una vez obtenidos todos los elementos de juicio que considere suficientes para definir el caso, sin recurrir a averiguaciones innecesarias, impertinentes e inconducentes, puede proceder a tutelar el derecho o denegar la petición, sin exceder los límites temporales fijados por la Constitución y la ley.

De otra parte, obsérvese que el legislador al reglamentar esta acción, autoriza al juez para cumplir una serie de actividades, precisamente tendientes a verificar la ocurrencia real de los

hechos que dieron lugar a la presunta infracción del derecho fundamental invocado, y es así como en el artículo 19 del decreto 2591 de 1991, expresa que el juez de tutela puede “requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud” y pedir “el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto”; y el artículo 20 autoriza resolver de plano la petición de tutela, cuando el informe que se solicite a la autoridad “no fuere rendido dentro del plazo correspondiente”, con la consecuencia de que se “tendrán por ciertos los hechos, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.”

La Sala llama la atención al Juzgado Primero Civil del Circuito y a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, por la notoria discordancia que se presenta en este caso, entre lo que aparece probado en el expediente y lo resuelto en los fallos de instancia. La acción de tutela es una vía procesal bastante informal, pero en ningún caso es o puede tomarse como excusa para desatender las pruebas, sin importar lo loable que pueda considerarse la orden que se imparta ignorando lo probatoriamente establecido.

#### 4.5. EXISTENCIA DE OTRO MEDIO JUDICIAL DE DEFENSA

Una de las causales de improcedencia de la acción de tutela consagradas en el Decreto 2591/91, es la existencia de otro medio judicial de defensa. Para este caso, el petente cuenta con la acción consagrada en el Código Penal, por la actuación tipificada en el artículo 370 como daño en bien ajeno.

A folios 13 y 33 del expediente, figuran dos denuncias presentadas por el actor a través de su apoderado el 23 de abril de 1991 y el 21 de mayo de 1992 respectivamente. Así la Corte encuentra que en el proceso iniciado por el señor Sánchez García, no hubo violación o amenaza a los derechos fundamentales del actor, y éste ya hizo uso de los medios judiciales ordinarios para salvaguardar el derecho de rango legal que le fué conculcado; por tanto, no es del caso otorgarle la tutela que solicitó.

Igualmente la Ley 99 de 1993, en sus artículos 83 y 84 contempla las sanciones para quienes infrinjan normas protectoras del medio ambiente. Este articulado consagra una acción autónoma que busca proteger los recursos naturales, tal acción policiva especial también está a disposición del actor.

## 6. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán - Sala Civil - el seis (6) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

SEGUNDO: NEGAR la acción de tutela interpuesta por Juan Bautista Sánchez García contra de la Corporación Autónoma regional del Cauca C.V.C. y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA-.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General