

Sentencia No. T-220/95

DERECHO AL AMBIENTE SANO/ACCION POPULAR/DERECHOS FUNDAMENTALES-  
Conexidad/ACCION DE TUTELA-Improcedencia

El derecho al ambiente sano se encuentra protegido a través de diversos mecanismos jurídicos, en particular, por medio de las acciones populares, las cuales tienen procedencia en aquellos casos en los que la afectación de tal derecho vulnera un derecho constitucional o legal de un número indeterminado de personas. La 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 ambiente resulte vulnerado igualmente un derecho constitucional fundamental, procede la acción de tutela como mecanismo judicial de protección inmediata del derecho colectivo al ambiente sano. No debe prosperar la acción de tutela bajo examen. En efecto, se encuentra demostrado en este caso que no existe realmente una conexidad directa y específica entre la supuesta contaminación en la zona y el estado de salud de los peticionarios.

Ref.: Expediente T-51933

Peticionarios: José Cuesta Novoa y Milciades Ramírez Melo

Procedencia: Juzgado Octavo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D.C.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Temas: Procedencia de la acción de tutela frente a la vulneración del derecho a un ambiente sano.

Santafé de Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de tutela radicado bajo el número T- 51933, adelantado por José Cuesta Novoa y Milciades Ramírez Melo en contra de la Secretaría de Salud de Santafé de Bogotá D.C.

#### I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

##### 1. Solicitud

Los ciudadanos José Cuesta Nova y Milciades Ramírez Melo interpusieron ante el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., acción de tutela contra la Secretaría de Salud de esta ciudad, con el fin de que se les ampararan sus derechos a la vida y a gozar de un ambiente sano, consagrados en los artículos 11 y 79 de la Constitución Política.

##### 2. Hechos

Los demandantes, residentes hace más de treinta (30) años en la localidad dieciséis (16) de Puente Aranda, afirman que la Secretaría de Salud de Santafé de Bogotá D.C. permite el funcionamiento de varias empresas que, según investigaciones realizadas, no cumplen con las normas ambientales, lo cual convierte a dicha zona en una de las más contaminadas de la ciudad. Para sustentar este argumento, los interesados se refieren a un estudio efectuado por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-, la Universidad de

los Andes y el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales -CIDER-, consignado en un documento denominado “Agenda Ambiental Localidad 16 Puente Aranda” (cuya copia acompañan a la demanda de tutela). En dicho escrito se señala: “La contaminación atmosférica en la localidad de Puente Aranda es la que presenta el promedio más alto de partículas en suspensión en el aire dentro de la ciudad y promedios más altos en dióxido de azufre, gas carbónico (CO<sub>2</sub>), concentración de ozono del 14ppb, sobre pasando la norma de calidad de 86.6 ppb en 20% en hidrocarburos no metálicos”.

Igualmente, en el referido estudio se establecen consecuencias de la contaminación ambiental en la zona sobre la salud humana. Así, se señala que pueden causarse infecciones en las vías respiratorias y en la piel, irritaciones en los ojos y en las mucosas; y, además, se afirma que “varios hidrocarburos contienen sustancias cancerígenas como los óxidos de nitrógeno y amoníaco y otros como el carbón negro y el aminato. Así mismo, se dan efectos psicosomáticos y psicológicos como taquicardias, estrés, agresividad y úlcera.”

Consideran los demandantes que esta situación puede ocasionar un perjuicio irremediable para sus vidas, y que si no se tutelan sus derechos “estaremos avocados a morir lentamente por la desidia e inoperancia de una entidad pública.”

### 3. Pretensiones

A través de la presente acción de tutela se solicita que se ordene a la Secretaría de Salud de Santafé de Bogotá D.C., que ejerza sus funciones de prevención y control sobre los factores que contaminan el ambiente.

## II. ACTUACION PROCESAL

### 1. Fallo de única instancia

Mediante providencia de fecha veinte (20) de octubre de 1994, el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá resolvió denegar la acción de tutela, ya que consideró que los peticionarios pretenden la protección del medio ambiente, lo cual se logra a través del ejercicio de las acciones populares.

Adicionalmente, consideró el fallador que, debido al carácter residual de la acción de tutela y a que en el asunto en concreto no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable, no se podía acceder a las peticiones de los actores.

### III. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, consideró que para tomar una decisión de fondo el caso bajo examen era necesario que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses determinara el estado salud de los peticionarios y, de igual forma, solicitar a las autoridades competentes que rindieran concepto acerca de la existencia o no de niveles significativos de contaminación ambiental en la zona de Puente Aranda. En virtud de ello, el magistrado sustanciador, a través de Auto de fecha primero (1o.) de marzo de 1995, decretó y recolectó las pruebas que a continuación se relacionan:

1. Oficio 003351 de 10 de marzo de 1995, remitido por el subdirector técnico del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-.

El señalado funcionario informó que “con base en estudios realizados por la Secretaría Distrital de Salud, el DAMA tiene conocimiento de que la localidad 16 de Puente Aranda tiene los promedios más altos en cuanto a partículas en suspensión en el aire. Así mismo se encontró la concentración más alta de Dióxido de Azufre.” Sin embargo, señaló que dicha entidad no cuenta con los resultados de estudio alguno que permita conocer los parámetros de contaminación que se presentan en la zona, de acuerdo con los valores máximos permisibles señalados en el Decreto 02 de 1982 del Ministerio de Salud, ya que “hasta el momento el DAMA no ha contado con los recursos suficientes para consolidar de manera efectiva los instrumentos mínimos necesarios tendientes a asumir las funciones de control y protección de emisiones atmosféricas. Estas funciones las ha continuado ejerciendo la Secretaría Distrital de Salud.”

2. Oficio 004083 de 23 de marzo de 1995, remitido por el Secretario de Salud de Santafé de Bogotá.

La doctora Beatriz Londoño Soto, secretaria de Salud del Distrito, después de señalar que la zona de Puente Aranda ha sido clasificada como “zona industrial” y sector de “alto impacto ambiental”, informó que la dependencia a su cargo, a través de su División de Control de

Factores de Riesgo, ejerce la vigilancia y control sobre las industrias localizadas en dicho sector, de acuerdo con los parámetros previstos en el Decreto 02 de 1982 y el Decreto 2206 de 1983 del Ministerio de Salud.

Sobre la situación de contaminación ambiental en Puente Aranda, anota la funcionaria:

“Una estación de monitoreo automático de calidad del aire permite establecer los índices de contaminación presentes en esa zona y son los que a continuación se relacionan:

“CO Monóxido de Carbono

“La Norma establecida, señala como máximo Nivel permisible para una hora de 43.7 (PPM) Partes por millón y los últimos reportes muestran como máximo encontrado 19,3 (PPM) Partes por millón.

“SO2 Dióxido de Azufre

“La Norma establecida para este contaminante señala como máximo Nivel permisible Diario 152.8 (PPB) Partes por Billón y el máximo registrado ha sido 57.9 (PPB) Partes por Billón.

“O3 Ozono

“La Norma establecida para este contaminante señala el máximo valor hora 86.6 (PPB) Partes por Billón, y el máximo registrado es de 123 (PPB) Partes por Billón.

“SPM Partículas en Suspensión

“La Norma establecida para este contaminante señala como máximo nivel valor permisible 400 ug/m<sup>3</sup> (Microgramos por metro cúbico) día y el máximo registrado ha sido de 147.4 ug/m<sup>3</sup> (Microgramos por metro cúbico).

“Como se aprecia en el anterior análisis los valores reportados los últimos períodos muestran que la Norma es excedida tan solo en un contaminante OZONO los demás valores se encuentran dentro de las normas”.

A renglón seguido señala que a pesar de que las normas establecidas en la actual legislación son demasiado laxas, esa Secretaría, al realizar evaluaciones independientes, somete a las

empresas que superan los índices señalados a un “plan de cumplimiento”, el cual es supervisado por funcionarios de la entidad hasta tanto no sean reducidos los niveles de emisión. Agrega que, en la actualidad, el 95% de las industrias allí localizadas cuentan con la respectiva “LICENCIA SANITARIA PARTE AIRE, el 5% restante están en proceso de Plan de Cumplimiento, sin esta Licencia no puede ser operada ninguna fuente de Contaminación al Aire”.

3. Oficio No. 02706 del 10 de abril de 1995, remitido por el jefe de la oficina jurídica del Ministerio del Medio Ambiente.

Sobre el asunto bajo examen, el jefe de la oficina jurídica del referido Ministerio manifestó que “en la zona de Puente Aranda sí existen niveles significativos de contaminación, los cuales han sido señalados en estudios realizados desde 1982 por la red de monitoreo de Bogotá, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 002 de 1982, que a su vez es aplicado por el servicio seccional de salud del Distrito Capital”. En consecuencia, el citado funcionario informó que los datos recolectados sobre la calidad del aire en la zona de Puente Aranda se encuentra en el servicio seccional de salud de Santafé de Bogotá.

4. Oficio 023-GCF-RB del 28 de marzo de 1995, remitido por el doctor Germán Fontanilla, médico del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Mediante el oficio en comento fueron remitidos a la Corte Constitucional los resultados de los exámenes médicos practicados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses a los señores José del Carmen Cuesta Novoa y Milciades Ramírez Melo, cuyas conclusiones son las siguientes:

En relación con el señor José del Carmen Cuesta Novoa:

“Se trata de un adulto de 33 años, que refiere venir presentando cuadros de rinitis en los últimos 3 años; que al momento del examen clínico se encuentra en aceptables condiciones generales, a quién después de la valoración clínica y paraclínica se le diagnosticó: 1. Desviación septo nasal y rinofaringitis. La desviación septo nasal sería la patología de base, por lo cual se podría presentar los cuadros de rinofaringitis, al alterar el flujo de ventilación por las fosas nasales. Es importante informar que medios de alta polución pueden coadyuvar en la presentación de la rinofaringitis. No hay lesiones dermatológicas.”

“Se trata de un adulto de 51 años, con diagnóstico de sinusitis maxilar que en mi opinión, tiene como causa principal la desviación del septo-nasal al estar alterada la función ventilatoria de las fosas nasales. La polución puede ser un elemento que coadyuve en la presentación cuadro clínico. No hay lesiones dermatológicas.”

#### 5. Comunicación del 5 de abril de 1995, remitida por los peticionarios.

Mediante comunicación vía fax de fecha cinco (5) de abril de 1995, el señor José Cuesta Novoa informó a la Corte Constitucional que en la actualidad es estudiante de posgrado en la Universidad Javeriana y que no posee ningún cargo laboral. Igualmente, el señor Milciades Ramírez Melo señaló que en la actualidad ejerce la profesión de abogado.

#### 6. Oficio No. 005075 del 2 de mayo de 1995, remitido por el jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente.

En la referida comunicación, el doctor Luis Fernando Macias informó que en los archivos del Ministerio del Medio Ambiente “no se encuentra información alguna” respecto del asunto bajo revisión. Sin embargo, agrega que se tiene conocimiento de que la Secretaría de Salud del Distrito Capital cuenta con los equipos necesarios para determinar la calidad del aire, razón por la cual puede suministrar una información “actualizada y precisa”.

### IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

#### 2. La acción de tutela y la protección del ambiente sano.

Como en reiteradas oportunidades lo ha señalado la Corte Constitucional, la Acción de Tutela está prevista en el artículo 86 de nuestra Carta Fundamental como un mecanismo procesal subsidiario, específico y directo que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos fundamentales, cuando éstos sean violados o exista amenaza de su violación por parte de una autoridad pública o de un particular en los términos que defina la ley. Dicha

protección, dentro de los parámetros de un caso en concreto, puede comportar consecuentemente el amparo de otros derechos determinados en la Constitución o en la ley.

Asimismo, debe recalcarse que la acción de tutela supone una actuación preferente y sumaria a la que el afectado puede acudir, únicamente en aquellos eventos en que, una vez demostrado el interés jurídico para actuar y solicitada la protección específica de un derecho fundamental, carezca de cualquier otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice excepcionalmente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Ahora bien, al tratarse el presente asunto de tutela de la protección del derecho a un ambiente sano, consagrado en el artículo 79 de la Constitución Política, debe decirse que en varias oportunidades la Corte Constitucional ha sostenido que este derecho es concebido como un conjunto de condiciones básicas que rodean al hombre y le permiten su supervivencia biológica e individual, lo cual, a su vez, garantiza su desempeño normal y su desarrollo integral en el medio social.<sup>1</sup> En este sentido se ha considerado que el ambiente sano es fundamental para la supervivencia de toda especie viviente, particularmente la humana.

Igualmente se ha reconocido que el derecho al ambiente sano se encuentra protegido a través de diversos mecanismos jurídicos, en particular, por medio de las acciones populares de que trata el artículo 88 de la Constitución Política, las cuales tienen procedencia en aquellos casos en los que la afectación de tal derecho vulnera un derecho constitucional o legal de un número indeterminado de personas.

Sin embargo, la vulneración del derecho al ambiente sano conlleva, en la mayoría de los casos, la afectación o la amenaza de derechos constitucionales fundamentales como la vida, la integridad física o la salud, entre otros. Por ello, la Corte ha señalado que la regla general enunciada en el párrafo anterior, 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 ambiente resulte vulnerado igualmente un derecho constitucional fundamental, procede la acción de tutela como mecanismo judicial de protección inmediata del derecho colectivo al ambiente sano. Para ello, el juez de tutela deberá analizar juiciosamente el caso en particular; y deberá igualmente observar si existe una real amenaza o afectación del

ambiente que requiera en forma imperiosa la orden judicial a través de la tutela para proteger el derecho fundamental vulnerado; es decir tendrá siempre presente la relación de conexidad. Juega entonces papel preponderante la demostración fáctica de la situación que se reclama, de forma tal que si la contaminación del agua o del aire, por ejemplo, no amenaza gravemente los derechos fundamentales de los actores, el juez se verá obligado a denegar el amparo en cuestión y señalará a los interesados la posibilidad de acudir a los otros medios de defensa judicial, a los que se hace alusión en este providencia. En conclusión: la protección del derecho al ambiente sano a través de la acción de tutela, procede únicamente en aquellos casos excepcionales en los que aparezca evidente la necesidad de proteger, por conexidad, un derecho constitucional fundamental.

### 3. El caso concreto

El asunto que en esta oportunidad le corresponde revisar a esta Sala, trata de la supuesta vulneración del derecho al ambiente sano y de la vida y la salud de los peticionarios, a causa de la contaminación en la zona dieciséis del sector de Puente Aranda en Santafé de Bogotá, situación ésta que, según ellos, es responsabilidad de la Secretaría de Salud del Distrito Capital por no sancionar a las empresas responsables de contaminar el aire.

Por tratarse de una delicada situación en la que se encuentra de por medio la salud de los peticionarios y el desarrollo industrial de la zona y, por ende, de la capital de la República, la Sala Novena de Revisión decidió decretar y recolectar las pruebas referidas en el acápite correspondiente de esta providencia, con el fin de determinar la relación de conexidad entre los derechos fundamentales de los demandantes supuestamente violados y la protección del ambiente.

De las pruebas recaudadas, llaman la atención de la Sala los exámenes médicos practicados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en los que se destaca que el estado físico de los peticionarios es, en general, “aceptable”. Asimismo, nótese que el diagnóstico de “sinusitis maxilar” -para el caso del señor Milciades Ramírez Melo- y la presencia de “cuadros de Rinofaringitis” -en lo que atañe al señor José del Carmen Cuesta Novoa-, tienen como causa principal “la desviación septo-nasal” que presenta cada uno de los peticionarios. Así las cosas, resulta evidente que los quebrantos de salud alegados en el escrito de tutela se deben a causas diferentes a la contaminación ambiental en Puente

Aranda, donde la polución puede, es cierto, “coadyuvar” con la presentación de las enfermedades, pero no puede catalogarse como la causa directa y única de dicha situación.

Por otra parte, esta Sala considera necesario referirse a la actividad que han venido cumpliendo las diversas entidades públicas competentes, en relación con el problema ambiental en la zona de Puente Aranda. Al respecto, debe señalarse que las pruebas que obran en el expediente demuestran que sólo la Secretaría de Salud del Distrito Capital tiene conocimiento de los asuntos que motivaron la presente acción de tutela, pues en el informe transcrita parcialmente en esta providencia se establece que la única causa de contaminación significativa es el exceso de ozono en la zona. Resulta importante resaltar que las empresas cuentan, en su mayoría, con licencia ambiental en lo que corresponde al aire, licencia que, al parecer, se expide de conformidad con unas normas que la misma Secretaría no ha vacilado de calificar como “laxas”. La solución a este problema, como es lógico, escapa a las facultades propias del juez de tutela. Sin embargo, la Sala comparte la inquietud sobre las implicaciones que pueda tener para el ambiente de la zona comprendida en el examinado caso el problema de contaminación que la afecta. Por ello, estima pertinente enviar copia de esta providencia al Ministerio del Medio Ambiente y al Departamento Administrativo del Medio Ambiente del Distrito Capital (DAMA), para que se sirvan tomar las medidas que, dentro de su competencia, estimen necesarias a fin de prevenir y controlar dicha situación.

De lo anteriormente expuesto resulta necesario concluir que no debe prosperar la acción de tutela bajo examen. En efecto, se encuentra demostrado que no existe realmente una conexidad directa y específica entre la supuesta contaminación en la zona y el estado de salud de los peticionarios. Sobre este punto debe establecerse que no es posible argumentar que el problema en comento -polución del aire- es tutelable por el simple de hecho de “coadyuvar” en la alteración del estado físico de los peticionarios, pues si ello fuera así, entonces sería necesario proteger, a través de este mecanismo judicial, la vida, la salud y la integridad física de todas las personas que habitan y que desarrollan su vida diaria en ciudades, localidades o zonas -como es el caso lamentable y muy preocupante de Santafé de Bogotá- que presentan altos niveles de contaminación ambiental.

Como si lo anterior no fuese suficiente, también se ha demostrado que la entidad pública demandada ha venido cumpliendo con sus obligaciones, es decir, ha medido constantemente los índices de contaminación del aire y, al parecer, con base en ellos, ha expedido las

respectivas licencias y ha obligado el cumplimiento de los planes de protección ambiental a las empresas de la zona.

Al no existir los presupuestos necesarios para que prospere la presente acción de tutela debe, entonces, la Sala advertir a los interesados que cuentan con otros mecanismos de defensa judicial para la protección de sus derechos. Tal es el caso, por ejemplo, de la acción popular contenida en el artículo 2359 del Código Civil, conocida doctrinariamente como la acción de daño contingente, o de la acción de cumplimiento de que trata la Ley 99 de 1993, en caso de encontrar que la Secretaría de Salud no ha vigilado con suficiente cuidado los niveles de contaminación del aire producidos por una determinada empresa localizada en Puente Aranda; inclusive, podrán demandar, de conformidad con el artículo 73 de la misma Ley, la nulidad de las licencias ambientales otorgadas por la Secretaría, tal como lo estableció la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de la providencia del diez (10) de febrero de 1995 (Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo).

## DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### R E S U E L V E :

Primero: CONFIRMAR la providencia de fecha veinte (20) de octubre de 1994, mediante la cual el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá resolvió denegar la tutela interpuesta por los ciudadanos José Cuesta Novoa y Milciades Ramírez Melo.

Segundo: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique esta providencia al Juzgado Octavo Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Tercero: ENVIAR copia de esta providencia al Ministerio del Medio Ambiente y al Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Santafé de Bogotá (DAMA), para lo de su competencia.

Cópíese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Cfr. Sentencias T-508/92, T-067/93, T-225/93, T-254/93, T-366/93, T-471/93, entre otras.