

T-244-98

Sentencia T-244/98

REVISION EVENTUAL FALLO DE TUTELA-No configura una tercera instancia

ACCION DE TUTELA-Alcance

DERECHOS COLECTIVOS-Improcedencia de tutela para obtener de manera autónoma su protección

ACCION POPULAR-Características y alcance

ACCION DE CLASE O DE GRUPO

DERECHOS COLECTIVOS-Conexidad con derechos fundamentales hace procedente la tutela

El Constituyente previó para la defensa inmediata de los derechos fundamentales individuales la acción de tutela, mientras para la salvaguarda de los derechos colectivos estatuyó las denominadas acciones populares y acciones de clase o grupo, en aquellos casos en los cuales de la vulneración de un derecho colectivo se desprenda la amenaza o violación efectiva de un derecho fundamental individual, es procedente que el juez constitucional, previa la verificación de una clara relación de conexidad, proteja dichos derechos vía tutela.

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Conexidad con derechos fundamentales hace procedente la tutela

En tanto entidad jurídica autónoma, el derecho específico al goce de un ambiente sano 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, amén de las vías judiciales ordinarias y de los casos especiales de responsabilidad objetiva que establezca la ley. No obstante, en algunos casos, este derecho constitucional colectivo puede vincularse con la violación de otro derecho constitucional de rango o naturaleza fundamental como la vida, la salud, o la integridad física, entre otros, y en esos eventos es procedente, por vía de tutela, solicitar y obtener el amparo de uno y otros derechos, pues en tales

situaciones 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, 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.

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Presupuestos para que proceda excepcionalmente la tutela

Para que procediera la tutela como mecanismo excepcional de protección de los derechos fundamentales invocados, era necesario que se cumplieran los siguientes presupuestos: - Que la vulneración de los derechos fundamentales a la vida y a la salud que alega el actor, constituyera un hecho real, inminente, que exigiera una reacción inmediata de la autoridad judicial dirigida a protegerlos, y no una mera expectativa, o una posible consecuencia para la cual, con carácter preventivo, el demandante, legítimamente, solicitara la adopción de ciertas medidas que las neutralizaran o evitaran. - Que de manera fehaciente fuera posible establecer y demostrar, que existe una clara relación de causalidad entre los hechos que atentaron contra el medio ambiente y la vulneración o amenaza efectiva del derecho o derechos fundamentales para los cuales solicitó protección

DERECHO A LA SALUBRIDAD PUBLICA-Protección/DERECHO AL AMBIENTE SANO-Protección

DERECHOS COLECTIVOS-Derrumbamiento del rellenosanitario “Doña Juana”

Referencia: Expediente T-153.529.

Actor: Humberto Cardona Zamora.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santa Fe de Bogotá D.C., mayo veintiuno (21) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, el ciudadano HUMBERTO CARDONA ZAMORA solicita para él, su esposa y sus dos menores

hijas, la protección de sus derechos constitucionales a la vida, la salud, la integridad física y la seguridad social de cuya vulneración culpa a la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá.

Señala el demandante, que reside junto con su familia en un apartamento de su propiedad, el cual está ubicado en inmediaciones del relleno sanitario "Doña Juana", y que como consecuencia de la avalancha de basura que se produjo en el mismo el pasado 27 de Septiembre de 1997, y de las continuas emanaciones de gases tóxicos derivadas de aquella, dado que los desechos de tipo biológico y químico enterrados allí quedaron al descubierto, él, su familia y en general la población ubicada en proximidades del basurero, se han visto afectados y expuestos a posibles epidemias y enfermedades, al igual que a olores nauseabundos y a plagas de animales que en esas circunstancias proliferan.

Tales hechos, en opinión del actor son responsabilidad directa de la Administración Distrital, por lo que le solicita al juez de tutela, con miras a proteger sus derechos fundamentales a la vida, la salud, a la integridad física y la seguridad social, que se le ordene al Alcalde de la ciudad una nueva "asignación, ubicación y utilización del relleno sanitario de "Doña Juana"; esto es, el traslado inmediato del mismo a otra zona en la que no exista riesgo para ningún sector de la población, el desmonte del actual y el saneamiento de los terrenos que ocupa, y un plan asistencial en clínicas de reconocido prestigio para él y su familia, y en general para los habitantes de la zona afectada.

II. LAS DECISIONES DE INSTANCIA.

1. Primera Instancia.

Luego de admitir la acción de tutela y de solicitar varios conceptos técnicos sobre las posibles consecuencias de los hechos que la originaron, además de algunas pruebas sobre los mismos, la Sección Primera del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, en fallo de primera instancia de fecha dieciséis (16) de octubre de mil novecientos noventa y siete, resolvió conceder la tutela impetrada por el señor HUMBERTO CABRERA ZAMORA, para proteger sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la integridad física y a la seguridad social, cuya vulneración, según él, se originó en el hecho público y notorio del derrumbe del relleno sanitario "Doña Juana", hecho que no solamente afectó al accionante y a su familia, sino a la población en general.

Señala el juez de tutela de primera instancia, que aunque dicha acción no procede para la protección de derechos colectivos, como lo es el derecho a un ambiente sano, cuando se verifica que conexos al mismo se encuentran amenazados derechos fundamentales como el derecho a la salud y la vida, es procedente recurrir a ese instrumento de protección excepcional, tal como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Considera el a quo que conforme a los experticios allegados por las diferentes entidades a las cuales se les solicitaron conceptos y pruebas, se concluye que no se le dio un manejo técnico y adecuado a las basuras, residuos y desperdicios arrojados al relleno, y que se hizo caso omiso de las advertencias y recomendaciones entregadas, entre otras, por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, en lo que se refiere a la minimización de los efectos adversos que conlleva un relleno sanitario y su manejo.

En el asunto sub examine, atendiendo a la real ocurrencia de la avalancha de basuras y demás elementos enterrados en el relleno sanitario, se encontró que además de las molestias que originó el hecho, se produjeron y se producen emanaciones pestilentes por la exposición a cielo abierto de las mismas, las cuales son percibidas por el olfato humano, incluso a medianas distancias, dado su contenido de gases entre los que se encuentran sulfuros, mercaptanos, amoníaco, organoclorados etc., emanaciones que persistirán por un plazo aún no determinado, hechos que configuran un riesgo actual y latente para la salud de los habitantes de la zona, que puede traducirse en la adquisición de enfermedades y molestias de tipo respiratorio.

Con base en las anteriores consideraciones el Tribunal amparó los derechos a la vida y a la salud del accionante y de su familia, y ordenó al Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, al director del Departamento Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- en coordinación del director de la Corporación Autónoma Regional -CAR- y a los señores Ministros de Salud y Medio Ambiente, en lo que sea pertinente, adoptar las medidas necesarias para superar el hecho y declarar la emergencia sanitaria.

Al efecto ordenó que en un plazo perentorio de 48 horas, la administración del Distrito Capital decidiera sobre el inicio del proceso de cubrimiento de las basuras dispersas; así mismo, para proteger el derecho a la salud del actor y su familia, dada la incertidumbre sobre las consecuencias que en ellos pueda producir el incidente a mediano plazo, le ordenó

a las entidades públicas que hacen parte del Sistema Nacional de Salud con jurisdicción en Santa Fe de Bogotá, "...elaborar un plan especial que permita la salvaguarda de ese derecho."

La Sección Primera del Consejo de Estado, al decidir la impugnación interpuesta por el accionante, por el director del DAMA y por el representante legal de la firma Prosantana Ltda.. operadora del relleno sanitario "Doña Juana", en fallo de fecha tres (3) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997), decidió revocar en su totalidad el fallo del a quo, pues consideró que para que la acción de tutela pueda servir de instrumento judicial que garantice la protección de derechos colectivos, tiene que existir una relación de causalidad fehacientemente comprobada, entre el daño ambiental y el derecho fundamental cuya protección se pretende, que en el caso sub examine no se establece ni se prueba.

Además, afirma el ad-quem, en el caso examinado las determinaciones adoptadas por el a quo implican que los funcionarios públicos inculpados se vean obligados a adelantar acciones que no corresponden a la órbita de su competencia, generando con ello una clara vulneración del artículo 121 de la Constitución Política.

Considera el juez constitucional de segunda instancia, que en el caso planteado no se demostró que las entidades públicas y los funcionarios de las mismas a los que se responsabiliza de los hechos, hayan amenazado o vulnerado los derechos fundamentales a los que alude el actor, y que además se desvirtuó que éste habite en un predio aledaño al relleno sanitario que causó la emergencia, motivos suficientes para revocar el fallo de primera instancia, con la advertencia para las entidades y funcionarios públicos comprometidos con el problema, de que no pueden despreocuparse de sus deberes de prevención, mantenimiento y recuperación del medio ambiente deteriorado por la emergencia sanitaria que se presentó, ni evadir el cumplimiento de las recomendaciones de los expertos, nacionales e internacionales consultados, así como tampoco "echar en saco roto" las investigaciones que conduzcan a determinar los eventuales responsables si los hubiere.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Primera. La Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las sentencias producidas en el proceso 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 practicó la Sala correspondiente y al reparto que se verificó en la forma señalada por el reglamento de esta Corporación.

Segunda. La Materia.

El derrumbe que se produjo el pasado 27 de septiembre de 1997 en el relleno sanitario “Doña Juana”, en el que se recogen las basuras y desperdicios que produce a diario la capital de la República, constituyó, como es de público conocimiento, una grave situación que comprometió y puso en alto riesgo la preservación y la calidad del medio ambiente de la zona en la que está ubicado, la cual obligó a una reacción inmediata de todas las entidades, oficiales y privadas, que en razón de su función están comprometidas con el manejo y el proceso de búsqueda de soluciones al problema sanitario y de salubridad que del mismo se derivó.

Quiere decir lo anterior, que fueron tales las dimensiones y la magnitud del problema que se originó en el derrumbamiento del botadero, que no es el caso en el proceso de revisión que le corresponde adelantar a esta Sala, entrar a debatir sobre la existencia misma de los hechos o sobre la solidez y pertinencia del soporte probatorio que respalda las afirmaciones hechas por el actor y por quienes intervinieron en el proceso, en relación con la ocurrencia y gravedad de los mismos.

Lo que le corresponde a la Sala en esta ocasión, previo el análisis de las decisiones de primera y segunda instancia, es determinar si la revocatoria de que fue objeto la providencia del a-quo procedía de conformidad con las disposiciones del ordenamiento superior, o si por el contrario el fallo que ella contenía, a través del cual la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca amparó los derechos fundamentales a la vida y a la salud del actor y de su familia, en cuanto entendió que en el caso específico la vulneración de los mismos presentaba una evidente relación de conexidad con los hechos que afectaron gravemente el derecho a un ambiente sano, se sustentaba en una acertada interpretación de las normas de la Constitución Política.

“Debe recordarse que la revisión eventual por parte de esta Corte no configura una tercera instancia, pues no ha sido prevista por la Constitución para dar a las partes nueva posibilidad de atacar las determinaciones judiciales de primero y segundo grado. Su sentido y razón consisten en asegurar que, por parte del tribunal que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, se unifiquen los criterios con base en los cuales ella se interpreta y aplica en materia de derechos, se elabore la doctrina constitucional y se tracen las pautas de la jurisprudencia, a propósito de casos paradigmáticos, sobre el alcance de los principios, postulados, preceptos y reglas de la Constitución, corrigiendo de paso, si hay lugar a ello, las desviaciones y errores provenientes de equivocadas interpretaciones y decisiones judiciales.” (Corte Constitucional, Auto, agosto 1o. de 1996, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

Tercera. El fundamento de las decisiones de primera y segunda instancia.

Tanto la decisión del juez constitucional de primera instancia, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como la de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, a la que le correspondió conocer de la impugnación de la que fue objeto la primera, parten para su análisis del siguiente presupuesto:

“Artículo 88. 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 definan en ella.

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

“Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”

Es decir, que coinciden en afirmar que de acuerdo con el ordenamiento superior, en principio la acción de tutela, prevista para evitar la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, es improcedente cuando se pretende la defensa de los denominados

derechos colectivos, cuya protección es viable solicitarla y obtenerla a través de las acciones populares.

Ahora bien, también coinciden en señalar que no obstante lo anterior, según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, es viable recurrir a la acción de tutela para solicitar y obtener el amparo de derechos colectivos como el derecho a un medio ambiente sano, siempre y cuando esté de por medio la vulneración de los derechos fundamentales de una persona individualmente considerada. Es decir, que es procedente la acción de tutela en esos casos, si se prueba la relación de conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la de los derechos fundamentales para los que se reclama protección.

Para el a-quo en el caso sub examine esa relación de conexidad existe, y a partir de ella justifica la decisión de tutelar los derechos a la vida y a la salud del peticionario y su familia. Para el ad-quem, en cambio, el fundamento de la decisión de primera instancia es equivocado, por cuanto las pretensiones específicas del actor demuestran, que lo que solicitó fue protección para los derechos colectivos a la salubridad y a un ambiente sano y no para sus derechos fundamentales o los de alguno de los miembros de su familia; el accionante, señala el juez de tutela de segunda instancia, “no dejó ...siquiera entrever que su vida o salud se encontrasen en peligro...”, es más, agrega, no existe indicio o prueba de que él, su esposa o sus hijas “...sufran de alguna afección respiratoria, alergia o enfermedad de la piel, que tenga relación directa o sea efecto inmediato del deslizamiento del relleno sanitario”.

Así, concluye el ad-quem, “...si no se ha demostrado la vulneración del derecho a la vida o a la salud del señor HUMBERTO CABRERA ZAMORA, o de sus hijas, mal puede concedérsele por ello una tutela para proteger, en conexidad, su derecho a un ambiente sano, mediante la adopción de medidas que son propias de las acciones populares”; con base en esos argumentos la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado procedió a revocar la providencia impugnada y a denegar la tutela impetrada por el actor.

Cuarta. La acción de tutela no es procedente para obtener de manera autónoma la protección de un derecho colectivo.

La acción de tutela, como reiteradamente lo ha manifestado esta Corporación, “...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 directo, porque siempre presupone una actuación preferente y sumaria a la que el afectado puede acudir sólo en ausencia de cualquier otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice apenas y excepcionalmente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y, en todo caso, procura la restitución al sujeto petionario en el goce del derecho de rango constitucional que se demuestra lesionado.

“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 atribuida a cualquier autoridad pública o, en ciertos eventos definidos por la ley, a sujetos particulares. Además, el petionario 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.” 1

En esa perspectiva, pretender la protección de los derechos al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública, consagrados en el artículo 88 de la Constitución, recurriendo para el efecto la acción de tutela, no es procedente, pues dichos derechos son definidos en la Carta Política como derechos colectivos para cuya protección el Constituyente determinó otras acciones, tal como de manera expresa lo ha señalado la Corte Constitucional:

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. (Corte Constitucional, Sentencia T-067 de 1993, M.P. Dres. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón)

Quinta. La salvaguarda y protección de los derechos colectivos a los que se refiere el artículo 88 de la C.P, y de los demás que como tales defina el legislador², será viable a través del ejercicio de las acciones populares y de las acciones de clase o de grupo.

Al analizar un caso similar al que ahora ocupa a la Sala³, ésta Corporación se detuvo a determinar y a profundizar en las características que singularizan, en el marco de la Constitución Política de 1991, las denominadas acciones populares, las cuales, como se anota en la correspondiente sentencia, si bien no eran extrañas a nuestro ordenamiento jurídico⁴, en la nueva Carta Política de 1991 se fortalecieron, dado que se amplió su ámbito de aplicación y se precisaron sus características y alcance. Dijo la Corte en esa ocasión:

“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.

“... 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.

“... 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.

“...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.

“... 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.

(...)

“ACCION DE CLASE -Alcance

“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. (Corte Constitucional, Sentencia T-067 de 1993, M.P. Dres. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón)

Precisó también en esa ocasión la Sala Plena de la Corte, que por su finalidad pública, las acciones populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario, que 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.

Sexta. En aquellos eventos en los cuales la vulneración o alteración del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano, origine la violación de uno o varios derechos constitucionales fundamentales, es procedente recurrir a la acción de tutela para solicitar y obtener la protección inmediata de los mismos.

No obstante lo dicho, esto es que el Constituyente previó para la defensa inmediata de los derechos fundamentales individuales la acción de tutela, mientras para la salvaguarda de los derechos colectivos estatuyó las denominadas acciones populares y acciones de clase o grupo, en aquellos casos en los cuales de la vulneración de un derecho colectivo se desprenda la amenaza o violación efectiva de un derecho fundamental individual, es procedente que el juez constitucional, previa la verificación de una clara relación de conexidad, proteja dichos derechos vía tutela. Sobre el particular ha dicho la Corte:

“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.

“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.” (Corte Constitucional, Sentencia T-067 de 1993, M.P. Dres. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón)

Séptima. El caso concreto

Sentadas las anteriores consideraciones de carácter general, la Sala se ocupará del examen del caso concreto que se revisa, para determinar si procedía o no la acción de tutela como mecanismo de protección para los derechos fundamentales que el actor alega vulnerados; esto es, si es viable establecer una relación de conexidad entre el derrumbamiento del relleno sanitario de “Doña Juana” y las consecuencias fácticas que de él se originaron, y la afectación, si la hubo, de los derechos fundamentales a los que alude al actor.

Como se anotó antes, el derecho constitucional de todas las personas al disfrute de un ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 79 de la Carta Política, y para su protección el Constituyente previó las denominadas acciones populares y las acciones de clase o grupo, motivo por el cual lo incluyó en la lista enunciativa del inciso primero del

artículo 88 del ordenamiento superior.

Es decir, que en tanto entidad jurídica autónoma, el derecho específico al goce de un ambiente sano 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, amén de las vías judiciales ordinarias y de los casos especiales de responsabilidad objetiva que establezca la ley.

No obstante, en algunos casos, este derecho constitucional colectivo puede vincularse con la violación de otro derecho constitucional de rango o naturaleza fundamental como la vida, la salud, o la integridad física, entre otros⁵, y en esos eventos es procedente, por vía de tutela, solicitar y obtener el amparo de uno y otros derechos, pues en tales situaciones 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.

“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.” (Corte Constitucional, Sentencia T-067 de 1993, M.P. Dres. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón)

En el caso sub examine, a partir de la ocurrencia de unos hechos específicos, el derrumbamiento del relleno sanitario “Doña Juana”, que dejó al descubierto toneladas de basuras y desperdicios químicos y biológicos, de los cuales emanan gases tóxicos, se produjo, sin lugar a duda, el deterioro y una grave amenaza para el medio ambiente, que en principio, de conformidad con las disposiciones de la Constitución, es susceptible de

protección a través del mecanismo judicial consagrado en el artículo 88 de la Carta, esto es de las acciones populares, salvo que se demuestre, “fehacientemente”, que a raíz de esos hechos se vulneraron efectivamente derechos fundamentales del actor o de los miembros de su familia, caso en el cual procedería como mecanismo de protección inmediata la acción de tutela:

“El derecho a gozar de un ambiente sano es un derecho colectivo, cuya protección especial se ejerce por medio de acciones populares, consagradas en el artículo 88 de la Carta...Únicamente en casos excepcionales procede la acción de tutela para proteger derechos colectivos, siempre y cuando se acredite la existencia de un perjuicio en relación con un derecho fundamental individual de los peticionarios, quienes deberán demostrar fehacientemente el nexo causal entre los presuntos hechos atentatorios contra el medio ambiente y la afectación del derecho individual alegado.” (Corte Constitucional, Sentencia T-229 de 1993, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

Quiere decir lo anterior, que para que en el caso sub examine procediera la tutela como mecanismo excepcional de protección de los derechos fundamentales invocados por el actor, era necesario que se cumplieran los siguientes presupuestos:

- Que la vulneración de los derechos fundamentales a la vida y a la salud que alega el actor, constituyera un hecho real, inminente, que exigiera una reacción inmediata de la autoridad judicial dirigida a protegerlos, y no una mera expectativa, o una posible consecuencia para la cual, con carácter preventivo, el demandante, legítimamente, solicitara la adopción de ciertas medidas que las neutralizaran o evitaran.
- Que de manera fehaciente fuera posible establecer y demostrar, que existe una clara relación de causalidad entre los hechos que atentaron contra el medio ambiente y la vulneración o amenaza efectiva del derecho o derechos fundamentales para los cuales solicitó protección el actor.

Para el ad-quem ninguno de esos presupuestos se cumple, pues en primer lugar no hay evidencia alguna de que el actor o los miembros de su familia sufran de quebrantos de salud de ninguna índole, mucho menos de problemas que pudieran presumirse derivados de los hechos acaecidos en el relleno sanitario, al contrario, señala la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, todo indica que gozan de buena salud y

que no presentan síntomas que hagan urgente su diagnóstico y tratamiento, lo que implica, en segundo lugar, que no puede establecerse ninguna relación de conexidad entre los derechos fundamentales que en concepto del demandante han sido vulnerados, para los que pide protección, y el derrumbamiento del relleno sanitario, no obstante que éste indudablemente afectó la calidad del medio ambiente.

Anota el juez constitucional de segunda instancia :

“ Tampoco durante la actuación se demostró que por causa de los olores nauseabundos, por cuya existencia se concedió realmente la tutela, el señor HUMBERTO CABRERA ZAMORA, o sus hijas, sufriesen de alguna afección respiratoria, alergia o enfermedad de la piel, que tenga relación directa o sea efecto inmediato del deslizamiento del relleno sanitario, de los que, a corto plazo, indica el Instituto Nacional de salud (folio 24).

“La prueba que mejor demuestra que la salud o la vida del accionante o la de su familia no se encuentran en peligro real es la de que recibido por él un telegrama que le fue dirigido el 26 de octubre por el Director del DAMA, en cumplimiento del fallo de tutela, para la realización de un examen médico a fin de establecer un programa de evaluación y seguimiento de su salud, con pasmosa tranquilidad responde que los recibirá en su residencia el sábado 10. de noviembre, a las 11:00 horas, agradeciendo puntualidad, porque tiene compromisos previamente adquiridos.”

Es más, ni siquiera las instituciones de carácter técnico consultadas, especializadas en la materia, se atreven a predecir, como inminentes, posibles nexos entre el deslizamiento de las basuras y la ocurrencia, a mediano y largo plazo, de enfermedades en los habitantes de las zonas circundantes. Sobre el particular conceptúo el Instituto Nacional de Salud :

“...es difícil predecir, sobre todo, los efectos sobre la salud y la vida de las personas a mediano y largo plazo si no existe un monitoreo periódico en el tiempo de los gases generados y de los lixiviados que se producen por la descomposición de las basuras para poder hallar posibles asociaciones entre éstos componentes y enfermedades atribuibles al fenómeno presentados.

“Los efectos a corto plazo sobre la salud que se pueden presentar son:

- Incremento de infecciones respiratorias por polución ambiental
- Alergias según susceptibilidad de las personas a ciertos componentes
- Molestias por malos olores
- Efectos psicosociales por degradación del paisaje y persistencia del problema.

“...es importante considerar que las acciones de tipo sanitario realizadas hasta el momento han mitigado los problemas ambientales y de salubridad que han surgido por la avalancha de basuras y residuos sólidos. “

Es claro entonces, que los derechos efectivamente amenazados en el caso que se revisa, son los derechos a la salubridad y a gozar de un ambiente sano, y que los mismos corresponden a los denominados derechos colectivos o difusos, consagrados como tales en el artículo 88 de la C.P., para cuya protección proceden las denominadas acciones populares y las especiales a las que se refiere la misma norma superior; de ahí que, como lo sostiene el ad-quem, las peticiones del actor correspondan a medidas que sirven para la protección de ese tipo de derechos, y no a aquellas que serían pertinentes para proteger derechos fundamentales recurriendo para el efecto a la acción de tutela.

“Descendiendo al plano de la realidad concreta, en el caso específico que se examina, es incuestionable que las pretensiones básicas del peticionario de la tutela (cierre del relleno sanitario ; plan de obra social, a manera de indemnización para los pobladores de los barrios afectados por la emergencia sanitaria ; y proyecto prioritario, con base en metodologías y principios científicos acordes con el avance tecnológico, que no someta de manera exclusiva un área haciendo cada vez más notorio el marginamiento y la discriminación social entre las diferentes zonas de la capital) y la argumentación a que él acude, son demostrativas de que se propende más por la protección de los derechos colectivos (salubridad, medio ambiente) de los habitantes de los barrios afectados por los efectos de los olores pestilentes y nauseabundos originados en el desbordamiento del relleno sanitario...que por la protección de la salud o la vida del accionante.”

De lo dicho es viable concluir, en el caso que se revisa, que las pretensiones del actor son de

carácter preventivo, pues están dirigidas a solicitar protección para derechos colectivos, el derecho a un ambiente sano y el derecho a la salubridad, de cuya vulneración se desprende una real expectativa de amenaza para sus derechos fundamentales a la vida y a la salud, aunque actualmente no haya daño objetivo, intereses que a la luz del ordenamiento constitucional encuentran en las acciones populares la vía judicial más propicia para defenderlos, tal como de manera expresa lo ha dicho esta Corporación:

“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... fueron creadas para prevenir la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses sobre cuya protección no siempre cabe la espera del daño” (Corte Constitucional, Sentencia T-067 de 1993, M.P. Dres. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón)

Por lo dicho, comparte la Sala los fundamentos que motivaron la decisión del juez constitucional de segunda instancia, motivo por el cual confirmará su sentencia, pues en el caso propuesto no se comprobó que a consecuencia de los hechos que originaron la acción de tutela, que sin lugar a duda incidieron en la calidad del medio ambiente, se hubiera producido una “afectación actual e inminente” de los derechos fundamentales a los que alude el actor, que justificara, por parte del juez de tutela de primera instancia, conceder el amparo solicitado ordenando que se les brindara protección inmediata.

Ahora bien, ello no significa, tal como se desprende de varios de los informes que solicitó el juez constitucional de primera instancia a entidades y profesionales especializados en la materia, que se descarte la posibilidad de que en el futuro se presenten efectivamente daños a la salud de los habitantes de la zona, originados en el derrumbamiento del relleno sanitario, pues si no se toman las medidas necesarias, es muy probable que a mediano y largo plazo se evidencien consecuencias que se traduzcan en la vulneración de los derechos fundamentales para los que el demandante solicitó protección.

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR el fallo proferido el 3 de diciembre de 1997 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, mediante el cual revocó la Sentencia de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 16 de octubre de 1997, que había tutelado los derechos a la salud y a la vida del accionante en el proceso de la referencia, y que denegó el amparo solicitado.

Segundo. LIBRAR por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado Ponente

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia T-067 de 1993, M.P. Dres. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón

2 “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.” (Corte Constitucional, Sentencia T-067 de 1993, M.P. Dres. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón)

3 En efecto, a través de la Sentencia T-067 de 1993, la Corte Constitucional se pronunció sobre la demanda de tutela que un ciudadano interpuso para proteger el derecho de la comunidad a un ambiente sano, que consagra el artículo 88 de la C.P., el cual consideraba que estaba siendo vulnerado por la decisión de las autoridades competentes de autorizar la fumigación de cultivos ilícitos con glifosato.

4“ 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.

5 La Corte Constitucional incluso ha determinado la posibilidad de conexión entre la afectación del derecho a un ambiente sano y el derecho fundamental a la intimidad, en la medida en que la capacidad de autodeterminación de una persona se vea afectada por problemas ambientales que se originen en la negligencia de terceros. Al respecto ver sentencia T-219 de 1994, M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz