

IMPUGNACION FALLO DE TUTELA-Alcance

El juez de tutela en segunda instancia puede ocuparse de todos los contenidos de la providencia, pues, el citado artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, permite revisar los fundamentos del “fallo” y su conformidad con el derecho. Además, las decisiones de instancia en el proceso de tutela, obedecen a una lógica de justicia rogada, de manera que el interesado legalmente autorizado debe formular la respectiva petición o demanda a fin de que se trabaje la litis. Sin embargo, los principios superiores y prevalentes que informan al régimen constitucional, se encuentran íntimamente relacionados con el objeto de la tutela, pues éste es el de la protección de los derechos fundamentales. Luego, una vez iniciada la acción tiene el juez iniciativa para instruir decretando pruebas y pidiendo informes, recepcionando testimonios y declaraciones en general, a fin de determinar los hechos motivo de la acción, y a partir de ellos confrontar la posible violación de algún derecho fundamental, alegado o no por el peticionario.

DERECHOS COLECTIVOS

Ha concluido esta Corporación en distintas Salas de Tutela, la procedencia de amparar derechos colectivos con ocasión de la violación particular de un derecho fundamental, cuando éste se encuentra tan interrelacionado con aquel, que su amparo implica necesariamente, como efecto colateral, la protección de un interés colectivo.

DETERIORO AMBIENTAL/DERECHO COLECTIVO/DERECHOS FUNDAMENTALES-Ausencia de Nexo de causalidad

En cuanto al nexo causal entre la violación al derecho colectivo y la violación del derecho fundamental, si bien es cierto que se demuestra por los peritajes allegados al proceso, deterioro del ambiente en esa zona residencial, éste proviene no sólo de la existencia del lote-basurero sino también de las calles destapadas, la existencia de ladrilleras y una planta asfáltica; de suerte que, los “cuadros de infección respiratoria que ha presentado pueden ser secundarios a condiciones ambientales”, luego no es cierto que no puedan obedecer a la

existencia de otros factores ambientales distintos al basurero o que desapareciendo éste, el deterioro ambiental no siga perturbando la salud de la niña por la permanencia de los otros factores que lo producen.

REF.: Expediente No. T-27778

Actora:

MERCEDES SAMACA GONZALEZ

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Santafé de Bogotá, D.C., julio doce 12) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, se pronuncia sobre la acción de la referencia, en el grado jurisdiccional de revisión, teniendo en cuenta los siguientes

ANTECEDENTES

La señora MERCEDES SAMACA GONZALEZ, interpuso acción de tutela, con el fin de prevenir un perjuicio irremediable contra su propia vida e integridad física, la de sus hijos menores, “y la de los demás habitantes y residentes del barrio Casa de Teja” de la ciudad de Santafé de Bogotá, con el fin de que se tomen las medidas conducentes “a la erradicación de un depósito de basura ubicado en las proximidades del citado barrio”, encontrando fundamento en los hechos y razones siguientes:

- Que en la Zona 19 de Ciudad Bolívar existe un basurero que no cuenta con licencia alguna, “siendo por lo tanto clandestino, que por las condiciones de salubridad en que se halla, viene ocasionando multitud de enfermedades, que ponen en grave e inminente riesgo

las vidas de quienes” residen en ese lugar.

- Que su hija menor “YURANI VIVIANA HERNANDEZ SAMACA, padece de bronconeumonía en razón a la existencia de malos olores producidos por el basurero. Tan grave es la situación de quienes habitamos cerca de este lugar que la Unidad Primaria de Atención Casa de Teja de la Secretaría de Salud del Distrito, mediante certificación que anexo, ha diagnosticado multitud de casos de infecciones respiratorias agudas (estados gripales, bronquiolitis, bronconeumonías, neumonías), dermatitis, rinitis y conjuntivitis alérgicas y ha recomendado la eliminación es esta zona de riesgo para la salud de los habitantes”.
- Que a pesar de las peticiones que se han elevado a la Alcaldía local de Ciudad Bolívar, ésta, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente y la Personería Distrital han omitido sus funciones de defensa y protección tanto de la vida, como del medio ambiente y la salubridad, al permitir la existencia de basureros junto a zonas en donde residen ciudadanos”. Esta omisión es el fundamento de la acción, pues dichas autoridades no han tomado “las medidas pertinentes para erradicar del Barrio Casa de Teja, la contaminación producida por el basurero antes ubicado.
- Que considera violados los derechos a la vida (artículo 11 C.P.), al ambiente (artículo 79 C.P.), y el derecho a la salud (artículo 44 y 49 de la C.N.), con los hechos anteriores.
- Que el artículo 60. numeral 3o. del Decreto 2591 de 1991, “señala como procedente la acción de tutela cuando tratándose de situaciones de amenaza o violación de derechos colectivos se busque impedir un perjuicio irremediable”.

LA PRIMERA INSTANCIA

El Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera-, en sentencia del cuatro (4) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió la petición en los términos siguientes: “1o. Se accede a la solicitud de tutela formulada por la señora MERCEDES SAMACA GONZALEZ, según escrito presentado en este Tribunal el 20 de septiembre de 1993. 2o. Como consecuencia de la anterior declaración, el señor Alcalde local de Ciudad Bolívar, Zona XIX, de esta ciudad de Santafé de Bogotá, adoptará las medidas necesarias para erradicar como sitio de disposición de basuras el lote de terreno ubicado frente al Barrio Casa de Teja -Calle 74A con carrera 15 sur-. Para este efecto el

citado funcionario actuará en coordinación con la Empresa Distrital de Servicios Públicos EDIS, la Secretaría Distrital de Salud, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Santafé de Bogotá y las demás entidades y autoridades competentes. 3o. Para el cumplimiento de esta sentencia se concede al señor Alcalde local de Ciudad Bolívar el término de sesenta (60) días. Así mismo, se dispone que periódicamente informe a este Tribunal sobre las medidas que se adopten y las gestiones que se adelanten con el fin de dar cumplimiento a la misma”, previas las consideraciones siguientes:

- Que “se advierte que la peticionaria, en realidad, ejerce la acción de tutela con el objeto de buscar la protección de un derecho colectivo, pues el artículo 88 de la constitución Nacional al preceptuar que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, mencionó entre ellos el ambiente”. (Art. 6o. numeral 3o. D.2591 de 1991).
- Que “la Corte Constitucional ha señalado como configurativa de la procedencia de la acción de tutela para los casos en los cuales de la vulneración de un derecho colectivo resulte vulnerando o amenazando a la vez un derecho fundamental.” (Sentencias Nos. T-437/92, No. T -67/93 y T-366/93).
- Que es un hecho cierto la no autorización oficial del basurero en el lote (folios 31, 32; 33 a 35 y 53 a 54; 27 a 30; y, 43 a 45).
- Que igualmente se encuentra probado en el expediente que la manipulación y quema de basuras genera contaminación ambiental en el sector aledaño al mencionado lote, o sea en el Barrio Casa de Teja.
- Que la contaminación ambiental producida por la disposición de basuras es una de las causas de las enfermedades de índole respiratoria que padecen los habitantes del Barrio Casa de Teja, conclusión a que se llega a partir de los informes técnicos que obran al expediente.
- Que según peritazgo ordenado por el Magistrado Ponente, el “médico designado por la Secretaría de Salud emitió su dictamen en el sentido de señalar que la niña está actualmente sana, pero que los cuadros de infección respiratoria que presentó en el pasado pueden ser secundarios a condiciones ambientales, aludiendo a que el barrio en que vive

tiene calles despavimentadas y que a diez cuadras de la casa existe un botadero de basura, así como fábricas de asfalto y central de mezclas”.

- Que el deterioro del ambiente sano en el sector, tiene entre sus causas al lote denunciado y “conforme se desprende de los dictámenes técnicos ya analizados, implica, además, una amenaza del derecho fundamental a la salud de la peticionaria y a la de sus menores hijos, y, consecuentemente, a la de los demás habitantes del citado barrio”.

- Que se ha presentado omisión, atentatoria de derechos fundamentales, de la Alcaldía al no adoptar las medidas requeridas para evitar el funcionamiento del lote-basurero. “...para su erradicación el citado funcionario buscará la colaboración de las demás autoridades o entidades distritales para que se encarguen a la vez de organizar a las personas que se dedican a esos trabajos, tal como lo sugiere la Jefe de la Sección de Ingeniería Sanitaria de la Secretaría Distrital de Salud”.

LA IMPUGNACION

La EDIS, impugnó el fallo anterior, con fundamento en que a esta institución, “le corresponde sólo la limpieza y barrido de las calles y la recolección de las basuras a domicilio, tratamiento y aprovechamiento de las mismas.”

“De la lectura juiciosa de las normas transcritas, es forzoso concluir que se encuentra reglamentada esta materia, la autoridad competente, su coordinación y control en la Secretaría de Obras en coordinación en el caso concreto, con la Alcaldía local de Ciudad Bolívar”.

Solicita el impugnante que “se modifique el fallo en cuestión y se proceda a revocarlo ordenando a la Alcaldía local de ciudad Bolívar en concordancia con la Secretaría de Obras Públicas Distrital, ordenar el cierre del mencionado lote, dando cumplimiento al Código de Policía Distrital conforme a los artículos 219 y concordantes”.

LA SEGUNDA INSTANCIA

El Honorable Consejo de Estado-Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-, decidió la impugnación mediante sentencia del dieciocho (18) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993), en la cual se resolvió: “1. REVOCASE la sentencia del 4 de octubre

de 1993 que profirió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera en el expediente AT-3721. 2. DESECHASE la solicitud de tutela impetrada por MERCEDES SAMACA GONZALEZ por ser improcedente”, previas las consideraciones siguientes:

- Que los términos de la impugnación no pueden limitar la decisión, “sino que puede abarcar todos los aspectos que considere necesarios para decidir sobre la correcta aplicación de las normas en juego”. (Artículo 32 del Decreto 2591 de 1991).
- Que la tutela no procede para amparar derechos colectivos. Sólo excepcionalmente resulta procedente “cuando presenta conexidad en la vulneración del derecho colectivo y uno fundamental”, caso en el cual, además del perjuicio irremediable, debe probarse el interés del peticionario, la prueba del daño, y el nexo causal entre el daño y el motivo alegado.
- Que luego del análisis probatorio, no encuentra la Sala establecidos los anteriores elementos.
- Que la solución adoptada en la “parte resolutive no se refiere específicamente a la protección de la vida o la salud de la peticionaria o de su hija menor, sino que consiste en disponer medidas generales en favor de toda la comunidad”.
- Que para lograr la acción de las autoridades contra el deterioro ambiental de la zona, son procedentes las acciones populares que contempla el artículo 88 de la Carta.

CONSIDERACIONES

Esta Corporación, en Sala de Revisión de Tutelas, es competente para conocer de la presente acción, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 inciso 2o. y 241 numeral 9o. de la Constitución Política y en los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

b) La Materia

El presente negocio se ocupa del alcance de las decisiones de segunda instancia en las acciones de tutela y de la oportunidad de amparar el derecho a la vida y a la salud con ocasión de la existencia, no autorizada por autoridad pública, de un centro de acopio de basuras en el barrio Casa de Teja de Santafé de Bogotá.

ALCANCE DE LA IMPUGNACION

El artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, establece, entre las características de la acción de tutela, la autorización al Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, para impugnar la decisión de primera instancia dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación. Se dispone así el principio general de la doble instancia, como una posibilidad de la parte, quien puede propiciarla o nó con el uso del mencionado recurso.

Se estatuye igualmente sobre el trámite de la impugnación, la cual debe ser enviada dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente, quien estudiará el contenido de la impugnación, cotejándolo con el acervo probatorio y con el fallo, pudiendo solicitar informes y decretar pruebas. Se agrega que “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”. Inmediatamente será enviado el expediente a esta Corporación para su eventual revisión (art. 32 ibidem).

Como se observa de la reglamentación anterior, el recurso de impugnación no tiene mayores formalidades y deberá ser resuelto, como todas las decisiones de tutela, con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia.

El asunto a dilucidar consiste en saber si el juez que conoce de la impugnación debe limitarse a los reparos que a la sentencia se hacen o si, por el contrario, puede ocuparse de otros contenidos del caso recogidos en el expediente y en el fallo impugnado. Las expresiones de la ley llevan a esta Sala a concluir que el juez de tutela en segunda instancia puede ocuparse de todos los contenidos de la providencia, pues, el citado artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, permite revisar los fundamentos del “fallo” y su conformidad con el derecho.

Además, las decisiones de instancia en el proceso de tutela, obedecen a una lógica de justicia rogada, de manera que el interesado legalmente autorizado debe formular la respectiva petición o demanda a fin de que se trabé la litis. Sin embargo, los principios superiores y prevalentes que informan al régimen constitucional, se encuentran íntimamente relacionados con el objeto de la tutela, pues éste es el de la protección de los derechos fundamentales. Luego, una vez iniciada la acción tiene el juez iniciativa para instruir decretando pruebas y pidiendo informes, recepcionando testimonios y declaraciones

en general, a fin de determinar los hechos motivo de la acción, y a partir de ellos confrontar la posible violación de algún derecho fundamental, alegado o no por el peticionario. De donde se desprende para dichos funcionarios judiciales, la obligación de guarda de la intangibilidad, para cada caso, de los derechos de ese rango constitucional; surgiendo igualmente la conclusión de que el encargo del juez de tutela, una vez enterado de los hechos, es el de amparar los derechos fundamentales que puedan resultar vulnerados en aquellos.

Luego, la circunstancia de que sólo la EDIS impugnó, y en cuanto no estaba autorizada por ley para desarrollar las funciones que le ordenó el Tribunal Administrativo, no podría haber significado una inhibición del Consejo de Estado para conocer de la totalidad de los hechos que integran la causa.

LA TUTELA Y EL DERECHO AL AMBIENTE

Ha sostenido de manera reiterada esta Corporación, la improcedencia de la acción de tutela a fin de amparar derechos colectivos (art. 88 de la C.N.), en razón de que la Carta para la protección de este tipo de derechos estableció las llamadas acciones populares ya contempladas en la ley con anterioridad a la Constitución vigente. De manera expresa el artículo 60. numeral 3° del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, preceptúa la improcedencia de la tutela cuando se pretenda proteger derechos colectivos, sin perjuicio de que para evitar un perjuicio irremediable el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados, que por supuesto se refiere con ellos el legislador a los de naturaleza fundamental, en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos.

De lo anterior, ha concluido esta Corporación en distintas Salas de Tutela, la procedencia de amparar derechos colectivos con ocasión de la violación particular de un derecho fundamental, cuando éste se encuentra tan interrelacionado con aquel, que su amparo implica necesariamente, como efecto colateral, la protección de un interés colectivo.

Deben mediar según esta jurisprudencia los siguientes elementos:

- Legitimidad e interés en la causa (art. 10° Decreto 2591 /91).

- Prueba de la violación o de la amenaza de un derecho fundamental.
- La existencia de un nexo causal entre el motivo alegado y el derecho fundamental.

En el presente caso no hay duda de que la accionante en interés propio y de su hija menor Yurani Viviana, tuvo legitimidad para actuar.

En lo relativo al daño, violación o amenaza de un derecho fundamental, al realizarse el peritazgo se observa que su hija menor al momento del examen correspondiente según dictamen médico que obra a folios 56 y 57 del expediente, se encuentra “actualmente sana”, lo que descarta la violación al derecho fundamental a la vida y los elementos conexos a este derecho propios del derecho a la salud.

En cuanto al nexo causal entre la violación al derecho colectivo y la violación del derecho fundamental, si bien es cierto que se demuestra por los peritazgos allegados al proceso, deterioro del ambiente en esa zona residencial, éste proviene no sólo de la existencia del lote-basurero sino también de las calles destapadas, la existencia de ladrilleras y una planta asfáltica; de suerte que, los “cuadros de infección respiratoria que ha presentado pueden ser secundarios a condiciones ambientales”, luego no es cierto que no puedan obedecer a la existencia de otros factores ambientales distintos al basurero o que desapareciendo éste, el deterioro ambiental no siga perturbando la salud de la niña por la permanencia de los otros factores que lo producen.

La circunstancia de que el lugar de residencia de la accionante y de su hija menor se encuentra a diez cuadras del lugar de reciclaje de basuras no contribuye a demostrar la causalidad entre el pasado estado de salud de la menor y la existencia de aquel, menos aun si como se observa en el expediente, el resto de la familia y la misma accionante no presentan un estado de salud similar.

De todos modos, las autoridades distritales deben ocuparse de solucionar estos problemas generados por comportamientos no autorizados oficialmente, del tantas veces citado sitio de manipulación de desperdicios, razón por la cual ordenará esta Corte notificar la presente providencia a dichas autoridades, instándolas a cumplir con los deberes que le son propios.

Previas las anteriores consideraciones la Corte Constitucional administrando justicia en

nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero. Confirmar la sentencia proferida por el H. Consejo de Estado, de fecha 18 de noviembre de 1993, en el asunto de la referencia.

Segundo. Notificar la presente decisión al señor Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, al señor Alcalde local de Ciudad Bolívar, a la Secretaría Distrital de Salud y al Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Santafé de Bogotá, instándolas a cumplir los deberes propios de sus respectivos cargos, en relación con el funcionamiento irregular del lote de terreno ubicado frente al barrio Casa de Teja, calle 74A con cra. 15 sur.

Tercero. Comunicar la presente decisión al H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera para los fines del artículo 36 del Decreto No. 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese e insértese en la Gaceta Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General