

T-422-94

Sentencia No. T-422/94

ACCION DE TUTELA-Nexo Causal/CONTAMINACION AMBIENTAL/FUMIGACION AEREA

DERECHO A LA SALUD-Aire contaminado/FUMIGACION AEREA

No podía prosperar la tutela en el caso considerado, dada la insuficiencia probatoria sobre el nexo causal, y de ello no se colige que la Corte Constitucional observe sin preocupación el conjunto de fenómenos que vienen presentándose en la zona en donde actúan esta y otras compañías de fumigación, pues, por el contrario, estima que los pobladores pueden estar siendo afectados en su salud -y de manera grave- por los plaguicidas, fungicidas y pesticidas que vienen siendo utilizados, ante lo cual la actividad del Estado no puede ser pasiva.

JUEZ DE TUTELA-Límites/ACTO ADMINISTRATIVO-Suspensión/ACTO ADMINISTRATIVO-Nulidad/ACTO PARTICULAR-Inaplicación

No corresponde al juez de tutela, por carecer de jurisdicción y competencia, declarar la nulidad de los actos administrativos ni decretar su suspensión provisional. Muy distinta es la atribución consagrada en el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, inciso final, reservada exclusivamente para los casos de la tutela concedida como mecanismo transitorio con el objeto de impedir un perjuicio irremediable, en los cuales, si el juez lo estima procedente, podrá ordenar “que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso” (subraya la Corte). Debe observarse que esta norma presupone que en el proceso correspondiente se adoptará la decisión definitiva -lo cual encaja dentro de los criterios jurisprudenciales enunciados- y concede al juez una facultad temporal y extraordinaria de inaplicación del acto a la situación concreta, lo cual no puede confundirse con la suspensión provisional del acto.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-39774

Acción de tutela instaurada por LUZ MERY VEGA contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Sociedad “Aeroservicio Agrícola del Tolima Ltda - ASTA”.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintisiete (27) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Se revisan los fallos de tutela proferidos en el asunto de la referencia por el Juzgado Primero Civil del Circuito de El Espinal y por la Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué.

I. INFORMACION PRELIMINAR

LUZ MERY VEGA, por conducto de apoderado, acudió a la acción de tutela con miras a obtener protección judicial a su derecho a una vida digna, el cual consideró afectado por la actividad fumigadora que, según manifestó, viene adelantando la compañía particular denominada "Aeroservicio Agrícola del Tolima Ltda. -ASTA-" en cuanto con ella se perturba el ambiente de la localidad en que habita.

La acción, que fue dirigida no solamente contra la sociedad en mención sino contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, estaba encaminada a obtener que se ordenara a dicho organismo cancelar la licencia otorgada a la pista de fumigación "TALURA" y que se obligara a la compañía al cierre definitivo de dicha pista en lo referente a fumigación.

En la demanda se afirmó que la empresa "ASTA" viene funcionando de tiempo atrás, haciendo aplicaciones aéreas de fungicidas, pesticidas y plaguicidas en el sector nororiental del municipio de El Espinal (Tolima).

La pista de fumigación -alegó la accionante- se encuentra ubicada en el perímetro urbano y está circundada por barrios residenciales altamente poblados.

En el establecimiento de fumigación -sostuvo el apoderado- se manipulan los productos venenosos, lo cual ocasiona olores pestilentes que a su vez han causado serios e irreversibles deterioros en la salud de la peticionaria y en la de su familia. Estos olores se perciben indistintamente en horas del día y de la noche y se intensifican en las épocas de altas temporadas de cosecha.

Según el escrito, en la pista de "ASTA" igualmente se lavan los aviones con los cuales se llevan a cabo las aplicaciones y se incineran los desechos y empaques que resultan del aprovisionamiento de los aparatos.

La actora aseguró vivir en un barrio ubicado a escasos metros de la pista de fumigación, lo cual le ha ocasionado graves quebrantos de salud de carácter respiratorio y cefaleas permanentes; además presentó interrupción del embarazo, por ella atribuido a la absorción del ambiente tóxico. Similares problemas padecen su hijo y gran número de habitantes del sector.

De acuerdo con la demanda, los moradores del lugar informan que se han presentado varios casos de abortos y malformaciones de los recién nacidos, todas debidas a la contaminación del ambiente.

El sólo decolaje y aterrizaje de avionetas en la pista -manifestó el apoderado- pone en grave peligro la vida de la actora y de los habitantes del sector por la proximidad de las operaciones a los techos de las viviendas. No obstante existir una medida administrativa que restringe el funcionamiento de la pista, continúan las operaciones, el lavado de aviones impregnados de veneno, la incineración de desechos, etc.

Se invocaron como normas aplicables al caso los artículos 8, 79 y 95, numeral 8º, de la Constitución Política.

Después de practicar algunas pruebas, entre ellas una inspección judicial, el Juzgado Primero Civil del Circuito de El Espinal, en providencia del once (11) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994), resolvió tutelar los derechos a la vida, la salud y la integridad de la accionante con base en los siguientes razonamientos:

- En principio, no procedería la acción de tutela, pues el medio ambiente tiene un carácter de derecho colectivo ya que atañe a todo el conglomerado humano.
- No obstante, la jurisprudencia ha señalado que el evento en estudio sí es objeto de tutela cuando en forma concreta se pone en peligro un derecho fundamental como la vida o la salud.
- Si se tiene en cuenta que la accionante, individualmente considerada, aduce que esa

perturbación del medio ambiente está afectando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales y los de su familia, es procedente la vía de la tutela.

- La amenaza que se cierne sobre los pobladores de los barrios cercanos a la pista podría vulnerar los derechos fundamentales a su vida, su salud y su integridad física, a causa de las fumigaciones, lo cual también hace viable la tutela.

- Para el juzgado, las versiones de los vecinos son suficientes con el fin de probar que la señora LUZ MERY VEGA ha sido víctima de la acción contaminante de "ASTA", deteriorando su salud y la de su familia.

- Afirmó la providencia:

"La inspección judicial nos enseñó que efectivamente la pista existe; que está ubicada por el costado norte a 25 metros de la primera casa habitada del Barrio "La Magdalena"; que se encuentra dentro del perímetro urbano de este Municipio; que se encontraron 2 avionetas en labor de mantenimiento y otra estacionada "por falta de trabajo", según lo dijo el representante de tal entidad; que la pista opera de Sur a Norte; pero sobre éste último costado se encuentran postes de la energía que pueden dificultar un despegue o aterrizaje de una aeronave; que hay cultivos a los lados de la pista en buen estado; que los olores que se perciben no tienen la intensidad referida en la solicitud y que en el preciso instante de adelantarse la Inspección aterrizó una aeronave que al ser examinada se encontraba totalmente limpia, no obstante regresar de una fumigación".

En la sentencia se dejó constancia acerca de que obra en el expediente la resolución 002269, de diciembre 9 de 1992, expedida por la Secretaría de Salud del Tolima, por la cual se dispuso la suspensión total de trabajos, actividades o servicios en los cuales se manipulen plaguicidas en la pista "TALURA", ubicada en el casco urbano del Municipio de El Espinal y operada por la Empresa AEROSERVICIO AGRICOLA DEL TOLIMA "ASTA". Se resolvió en dicho acto que sólo se permitirán en esa pista actividades propias del manejo de obras, así como el mantenimiento de aeronaves.

La ubicación de la pista, tan cercana a los barrios, constituye también peligro grave para la supervivencia de quienes allí residen, para su salud e integridad física. Según concepto de la Procuraduría para Asuntos Agrarios, hay normas que no se cumplen ni por la Aeronáutica

Civil ni por las Seccionales de Salud. Además, según lo informó la Secretaría de Salud del Tolima, a la empresa "ASTA" se le negó la licencia sanitaria para su funcionamiento, ante lo cual se pregunta el juzgado cómo pudo la Aeronáutica Civil renovar la licencia de funcionamiento por diez años más.

La anterior decisión judicial fue impugnada por el apoderado de la empresa "ASTA LTDA", argumentando falta de prueba de los siguientes hechos:

"-Que la empresa "ASTA LTDA." estuviera manipulando o trabajando con fungicidas en la pista materia de la acción".

"-Que en la pista se incineren desechos o se realicen actividades contaminadoras del ambiente".

"-Es notorio que no se probó que la accionante LUZ MERY VEGA hubiera abortado a causa de la contaminación o que sus supuestos dolores de cabeza tengan origen en la inhalación de los venenos".

"-Menos aún se comprobó que los venenos que dice inhalar la señora Vega provengan de la pista "ASTA" y no de los cultivos aledaños a su casa o de la contaminación general del ambiente de esta población".

- Invocando los criterios expuestos por la Corte Constitucional para la protección del derecho a un ambiente sano mediante la acción de tutela, concluye el Tribunal que, si bien en principio puede predicarse que la peticionaria es afectada directamente por la situación fáctica planteada en su escrito y que la asperación aérea de fungicidas y la manipulación de productos tóxicos pueden constituir una real amenaza para su vida al deteriorar su salud, la no existencia del nexo causal entre el motivo alegado y el daño o amenaza, impide la prosperidad de la acción de tutela. Para la Sala, al contrario de lo observado en el fallo de primera instancia, la prueba recaudada no amerita ese nexo causal entre la aplicación de los plaguicidas por parte de la sociedad demandada y los quebrantos de salud que dice haber padecido la peticionaria y menos la amenaza inminente para su vida.

- A juicio del Tribunal, no obra en el proceso ningún estudio de autoridad competente que permita determinar que la aplicación aérea de los fungicidas por "ASTA" sea la causa de las

afecciones bronquiales que dice padecer la accionante o de que la quema de los desechos en la pista "Talura" sea la causa de los supuestos daños en su salud y menos aún acerca de que éstos daños pongan en peligro su vida.

- En la actualidad, expresó el fallo, la pista "Talura" se encuentra restringida en sus operaciones, ya que sólo se puede utilizar para el mantenimiento de aeronaves, por expresa disposición de la Secretaría de Salud del Tolima, como se pudo constatar en la diligencia de inspección judicial, determinándose que los olores que se perciben no tienen la intensidad requerida en la solicitud.

-No basta habitar cerca a una pista de fumigación para considerar que el derecho fundamental a la vida se encuentra seriamente amenazado; hácese necesario -señala la sentencia- acreditar prueba pertinente de que dicha actividad contamina el ambiente y, por ende, pone en peligro la vida de los que allí habitan.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

A la luz de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Carta Política y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991, esta Corporación es competente para revisar los fallos proferidos en el presente caso.

La lesión grave y directa al interés colectivo como fundamento de la tutela contra particulares

En el evento que se analiza, la demanda se dirigió de manera simultánea contra una entidad pública y contra una sociedad particular.

La preceptiva constitucional hace posible la acción de tutela contra particulares, si bien es contundente en indicar que su procedencia en tales casos está condicionada a la previsión de la ley y al perfeccionamiento de cualquiera de las hipótesis que contempla el propio mandato superior.

Una de ellas consiste en que el particular contra quien se intenta la acción observe una conducta que afecte grave y directamente el interés colectivo.

Esta posibilidad es consagrada sobre el supuesto de que la persona -natural o jurídica- a la cual se sindicaba de vulnerar los derechos fundamentales haya desbordado los límites del comportamiento normal de los particulares, llevando a cabo actos positivos o asumiendo actitudes negativas que repercuten de manera protuberante, grave y directa en el ámbito público, con menoscabo, lesión o amenaza de los intereses comunes.

Esto hace que, pese a no tratarse de una autoridad ni tener a su cargo la prestación de un servicio público, el particular respectivo se coloque en capacidad efectiva de vulnerar, con su conducta, derechos fundamentales de personas en concreto, convirtiéndose en sujeto o ente peligroso para los mismos, lo que hace necesaria la viabilidad de la intervención judicial oportuna con miras a su defensa.

En el caso al que se refieren las providencias revisadas, bien podría haberse configurado esta causal de procedencia de la tutela contra particulares, si se hubiera establecido con certidumbre que la compañía fumigadora venía actuando y utilizando sustancias probadamente nocivas para el ambiente en general y para la salud de la accionante en particular.

No aconteció así, puesto que, como se verá, la conclusión que surge del material probatorio es la de que, en el momento de ejercerse la acción, ya la entidad privada había dejado de utilizar la pista a que la demanda aludía y, por otro lado, no fue probado que las sustancias que esa sociedad, utilizó cuando fumigaba la zona fueran en efecto las causantes de los males padecidos por la accionante.

Así, mal podría colegirse de los elementos probatorios aportados que la sociedad demandada hubiese asumido una conducta que afectara grave y directamente el interés colectivo.

El nexo causal, presupuesto de la tutela

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

Del texto constitucional resulta, como es apenas lógico, que entre la acción u omisión respecto de la cual se propone la tutela y el daño causado al derecho o el peligro que éste

afronta exista un nexo de causalidad. En otros términos, la protección judicial no tiene cabida sino sobre el supuesto de que el motivo de la lesión actual o potencial del derecho invocado proviene precisamente del sujeto contra el cual ha sido incoada la demanda, bien por sus actos positivos, ya por la negligencia que le sea imputable.

Lo dicho adquiere especial relevancia cuando por esta vía se acude al juez para obtener amparo en relación con situaciones cuyo tratamiento constitucional, por afectar intereses colectivos, es normalmente el de las acciones populares, pero que caen de manera excepcional dentro del ámbito propio de la tutela cuando simultáneamente implican ataque o amenaza a derechos fundamentales de personas determinadas.

Así acontece con la salvaguarda judicial del ambiente, a la cual se refieren los fallos en revisión, pues bien se sabe que el instrumento constitucional idóneo para impetrarla es precisamente el de las acciones contempladas en el artículo 88 de la Constitución.

El artículo 6º, numeral 3, del Decreto 2591 de 1991 estableció que la tutela no es procedente cuando se pretenda proteger los derechos colectivos en mención, a menos que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

Pero, claro está, la misma jurisprudencia ha sido rotunda en declarar que las acciones de tutela así instauradas únicamente pueden prosperar en el entendido de que hay “de una prueba fehaciente sobre el daño soportado por el solicitante o respecto de la amenaza concreta por él afrontada en el campo de sus derechos fundamentales” y que “igualmente deberá acreditarse el nexo causal existente entre el motivo alegado por el peticionario para la perturbación ambiental y el daño o amenaza que dice padecer”.

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

una convicción sino apenas en una sospecha.

Lo más grave es que la falta de seguridad del fallador podría conducir -en este como en cualquier proceso- a un error judicial, es decir, a la perpetración de una injusticia consistente en atribuir a determinado sujeto -aquél contra quien se instauró la tutela- la responsabilidad de la vulneración específica del derecho constitucional fundamental de alguien.

El caso en cuestión

La situación material del proceso que se revisa es bien ilustrativa. La accionante muestra algunos síntomas de perjuicio en su salud y los atribuye a la actividad desplegada por una determinada compañía de fumigación aérea. En la zona operan varias y no siempre manipulan los mismos productos. Se ignora si todos ellos son tóxicos, si -en el caso de serlo- todos tienen el mismo grado de toxicidad; si producen las enfermedades que la peticionaria dice padecer y si, en efecto, los que pudo haber utilizado la compañía demandada son los causantes de los daños ocasionados a la salud de aquélla y de su familia.

Del material probatorio no surge el nexo causal que permita conceder la tutela en la certeza de que la compañía privada contra la cual se intentó la acción viola o amenaza los derechos fundamentales de la quejosa.

Así puede verse, en los documentos que obran en el expediente:

El Gerente de la empresa "ASTA LTDA", en oficio del 10 de diciembre de 1994 (folio 79) se dirigió al Hospital San Rafael de Ibagué para que certificara si científicamente se estableció que las actividades de la empresa desde la pista "TALURA" habían producido muerte por envenenamiento por una dosis letal de plaguicidas, herbicidas o abonos; o intoxicaciones masivas o individuales a causa de esas sustancias; o perjuicios de alguna índole en la salud de algún habitante del sector; o nacimientos con deformaciones, o alguna patología permanente o transitoria que afectara la salud o pusiera en peligro la vida. Igual solicitud se hizo al Instituto de Seguros Sociales, Seccional El Espinal (folios 83 a 86 Exp. 39774).

El Hospital San Rafael, mediante oficio de enero 24 de 1992, respondió en lo pertinente:

"Con los datos estadísticos e Historias Clínicas del Hospital no es posible establecer relación directa entre los casos de intoxicación presentados durante 1991 y la actividad de aplicación

aérea. De igual manera los registros que se llevan sobre malformaciones congénitas aún no permiten determinar la relación causa efecto entre los mismos y la actividad de fumigación” (folios 87 y 88).

Por su parte, el Instituto de Seguros Sociales en oficio del 25 de febrero de 1992 manifestó: “El Instituto no posee información de muerte por envenenamiento por dosis letal de plaguicidas en la zona del Espinal”. A lo anterior agregó: “En el Instituto no se han registrado malformaciones congénitas en recién nacidos atendidos, atribuibles a insumos agrícolas que se aplican en la zona del Espinal”. “En cuanto a morbilidad por exposición de plaguicidas, el Instituto no posee registros que tengan significancia (sic) estadística”. (folios 89 y 90).

Dentro del trámite de la acción de tutela se recibió el testimonio del doctor Hernán Gustavo Jiménez, médico del Seguro Social, quien afirmó haber atendido varios pacientes del sector que han presentado enfermedades de las vías respiratorias que afectan principalmente a la población infantil, declarando que “dentro de sus posibles causas puede ser un factor desencadenante de éstos la acción como agente químico de los venenos o tóxicos que son utilizados para la fumigación”. Pese a ello, expresó más adelante: “No se ha podido determinar en forma científica o comprobar que dichas sustancias químicas sean las causantes directas de esta enfermedad, lo cual está actualmente en investigación”. Preguntado acerca de casos de interrupción de embarazo por la contaminación del ambiente en el sector, respondió: “Conozco varios casos de interrupción del embarazo o abortos pero no puedo asegurar que residan en este sector pero si son personas del Espinal, tampoco puedo asegurar que la causa fundamental del problema sean estas sustancias ya que actualmente está en investigación”. (folio 82 exp.).

La Coordinadora de Salud de la Alcaldía del Espinal, doctora María Cristina Chamorro, en declaración rendida manifestó: “...no hemos tenido ningún caso de intoxicaciones por insecticidas o venenos que se utilicen en las fumigaciones, a pesar de tener una cobertura a nivel urbano y 7 veredas con puestos de salud”.

Es necesario señalar que mediante Resolución 002269 del 9 de diciembre de 1992, la Secretaría de Salud del Tolima resolvió en el artículo primero: “Ordenar la medida de seguridad de suspensión total de trabajos, actividades o servicios en los cuales se manipulan plaguicidas en la Pista Talura, ubicada en el casco urbano del municipio del Espinal y operada

por la Empresa AEROSERVICIO AGRÍCOLA DEL TOLIMA "ASTA LTDA". Parágrafo. Sólo se permitirán en la pista Talura las actividades propias del manejo de abonos, así como el mantenimiento de aeronaves". (folio 76).

En el informe sobre inspección judicial ordenada por el Magistrado Sustanciador y practicada por la Magistrada Auxiliar, doctora MARIA CLAUDIA ROJAS, pieza que obra en el expediente, se dice:

"Quiero anticiparle que de la inspección realizada a la Pista "TALURA" de la empresa ASTA LTDA. no se observa ninguna amenaza para los vecinos del sector, ni por olores o esparcimiento de venenos, pues las fumigaciones desde esta pista se suspendieron hace varios meses, ni por su ubicación, pues en las operaciones de despegue y aterrizaje las avionetas no tienen que sobrevolar las viviendas. En la actualidad esta pista está dedicada exclusivamente al mantenimiento de los aviones".

De lo anterior se desprende en primer lugar que de los informes médicos obtenidos no es posible establecer un nexo causal claro y contundente entre las enfermedades respiratorias y otras deficiencias que se presentan y la inhalación de los plaguicidas utilizados en las fumigaciones aéreas, menos todavía con referencia concreta a los que la empresa "ASTA" utilizaba cuando le era permitido llevar a cabo esas operaciones. En segundo lugar, es claro que, a partir de la orden impartida por la Secretaría de Salud Departamental, la pista TALURA no está operando actualmente en la labor de fumigaciones aéreas, pues está destinada al mantenimiento de aeronaves. No puede afirmarse, por tanto, que el actual funcionamiento de dicha pista ni la actividad de la sociedad constituyeran, en el momento de ejercer la acción, el motivo de violación o amenaza de los derechos fundamentales de la accionante.

La conservación de un ambiente sano y la guarda de la salubridad pública, funciones esenciales del Estado

Ahora bien, lo anterior sólo significa que no podía prosperar la tutela en el caso considerado, dada la insuficiencia probatoria sobre el nexo causal, y de ello no se colige que la Corte Constitucional observe sin preocupación el conjunto de fenómenos que vienen presentándose en la zona en donde actúan esta y otras compañías de fumigación, pues, por el contrario, estima que los pobladores pueden estar siendo afectados en su salud -y de manera grave- por los plaguicidas, fungicidas y pesticidas que vienen siendo utilizados, ante

lo cual la actividad del Estado no puede ser pasiva.

Dentro del expediente que nos ocupa aparece el ya reseñado oficio del Instituto de Seguros Sociales, en el que se asegura que al menos ocho trabajadores de la empresa "ASTA" presentaron "patología de intoxicación y disminución de la enzima acetil-colinesterasa, la cual es inhibida en proporción directa a la cantidad de plaguicida absorbido".

El médico del Seguro Social, doctor Hernán Gustavo Jiménez, en el informe antes citado, dice haber atendido varios pacientes del sector que han presentado enfermedades de las vías respiratorias, que afectan principalmente a la población infantil.

Aunque en este caso no se probó que la compañía "ASTA", por operaciones efectuadas en la pista "Talura" estuviera causando daños a la salud de la peticionaria y su familia, pues dicha pista no está funcionando y de los dictámenes médicos no se sigue que las afecciones que padece y ha padecido la demandante sean imputables a la actividad de dicha empresa, no puede excluirse que la actividad de fumigación a que ella se dedica, utilizando otras pistas, esté causando daños al medio ambiente y a la salubridad de la población, ni tampoco que pueda haber perturbaciones ambientales en la misma zona, causadas por la actividad de fumigación de otras compañías.

Por lo tanto, esta Corte ordenará oficiar al Ministerio del Medio Ambiente para que, dentro de la órbita de sus atribuciones y en cumplimiento de la función primordial que le compete, adelante en el Departamento del Tolima las investigaciones indispensables a fin de establecer si la fumigación aérea está causando o puede causar contaminación y, de ser así, para que adopte las medidas pertinentes, de carácter preventivo o sancionatorio, en forma directa o en coordinación con otras agencias estatales.

No podría ser de otra manera, pues la Constitución confía a las autoridades públicas la responsabilidad de hacer efectivos los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, particularmente la de proteger la vida de las personas residentes en Colombia y la de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2º C.N.).

La misma Carta establece que es deber de toda persona respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de

un ambiente sano (artículo 95 C.N.)

Ha sido claro el Estatuto Fundamental en afirmar que serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y comercialización de bienes o en la prestación de servicios atenten contra la salud pública (artículo 78 C.N.).

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

Al respecto se ratifica lo que en reiterada jurisprudencia ha venido sosteniendo la Corte:

“En esta materia, pues, en forma gradual y segura, el interés general se ha venido imponiendo sobre los intereses particulares, que han sido desplazados, pues la protección del ambiente corresponde a una finalidad de superior trascendencia.

Para la Corte Constitucional es claro que una interpretación armónica de la normativa en cuya virtud se garantiza la libertad de empresa y del conjunto de disposiciones tendientes a conservar un ambiente sano y equilibrado como derecho inalienable de los habitantes, conduce necesariamente a afirmar que en nuestro sistema aquel debe conciliarse con el desarrollo económico y el crecimiento, dentro de un esquema de libertad pero bajo la vigilancia del Estado por medio de las ramas y órganos del poder público, en el ámbito de sus respectivas órbitas de competencia.

En otra oportunidad la Corte señaló:

“Al derecho a un ambiente sano, se le asigna a su vez la condición de servicio público, y constituye, por lo mismo, junto con la salud, la educación y el agua potable, un objetivo social, cuya realización se asume como una prioridad entre los objetivos del Estado y significa la respuesta a la exigencia constitucional de mejorar la calidad de vida de la población del país (C.P.art.366)”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-254 del 30 de junio de 1993. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

De conformidad con el artículo 5º de la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio del ramo “regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente”, así como

“impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno”; “determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales”; “establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables”; “prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental”.

El Ministerio dispone de atribuciones preventivas, sancionatorias y de policía señaladas en los artículos 83 a 86 eiusdem.

Entre las medidas preventivas que puede adoptar el Ministerio, el artículo 85 enuncia la de “suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana”.

Incompetencia del juez de tutela para suspender o anular los actos administrativos

La sentencia de primera instancia, al conceder la tutela impetrada, dispuso:

“2. En consecuencia, se ordena la suspensión de la vigencia de la Resolución 11995 de octubre 10 de 1986, proferida por el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil el 10 de octubre de 1986, por medio de la cual se renovó el permiso a la Sociedad “Aeroservicio Agrícola del Tolima Ltda.”, “ASTA Ltda”, para operar por un lapso de 10 años desde el lugar que hoy ocupa”.

“3. Como consecuencia de lo anterior, se ordena la suspensión definitiva de las operaciones aéreas de la Sociedad “Aeroservicio Agrícola del Tolima Ltda”, “Asta Ltda”, desde el sitio que hoy ocupa. Es entendido que esa suspensión definitiva indica que ni para las bases de mantenimiento podrán utilizarse las instalaciones en dicha sociedad”.

Como se observa, la orden impartida por el juez de tutela en este caso no solamente implicó la suspensión de un acto administrativo sino que significó en la práctica la privación de todo

efecto del mismo sin ningún límite temporal, ya que la medida adoptada en el numeral 2 de la parte resolutive del fallo -que recayó sobre una resolución de la Aeronáutica Civil- resultó complementada por el 3, bajo la contradictoria modalidad de la “suspensión definitiva” de las operaciones aéreas de la sociedad “ASTA LTDA”.

Una vez más debe reafirmarse la jurisprudencia de esta Corte en el sentido de que, al instituir la acción de tutela, la Carta Política pretendió la efectividad de los derechos fundamentales, confiando a los jueces la delicada tarea de realizar los principios y mandatos constitucionales en el caso concreto, pero no implantó un sistema de justicia paralelo que llevara al desconocimiento o sustitución de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa.

Así, en Sentencia T-001 del 3 de abril de 1992, la Corte puso de relieve el carácter subsidiario de la acción de tutela, según el cual ella tan sólo resulta procedente cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (artículo 86, inciso 3, de la Constitución Política).

En el fallo C-543 del 1º de octubre de 1992, la Corporación sostuvo que no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces.

La misma providencia destacó:

“Téngase presente que en el Estado de Derecho no son admisibles las atribuciones implícitas ni las facultades de alcance indeterminado, lo cual equivale al rechazo del acto proferido por quien carece de autoridad previa y claramente definida por norma positiva para actuar en la materia correspondiente (artículo 6º, 122 y 123 de la Constitución).

De este postulado se concluye con facilidad que en el campo de la administración de justicia quien cumpla tan delicada función pública únicamente puede hacerlo revestido de jurisdicción y competencia. Ya que la segunda tiene a la primera por presupuesto, si falta la jurisdicción tampoco se tiene la competencia para fallar en el caso concreto.

En ese orden de ideas, no corresponde al juez de tutela, por carecer de jurisdicción y

competencia, declarar la nulidad de los actos administrativos ni decretar su suspensión provisional.

Muy distinta es la atribución consagrada en el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, inciso final, reservada exclusivamente para los casos de la tutela concedida como mecanismo transitorio con el objeto de impedir un perjuicio irremediable, en los cuales, si el juez lo estima procedente, podrá ordenar “que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso” (subraya la Corte).

Debe observarse que esta norma presupone que en el proceso correspondiente se adoptará la decisión definitiva -lo cual encaja dentro de los criterios jurisprudenciales enunciados- y concede al juez una facultad temporal y extraordinaria de inaplicación del acto a la situación concreta, lo cual no puede confundirse con la suspensión provisional del acto.

El precepto también parte de la base de que, en el caso específico del peticionario, la aplicación del acto implicaría que continuara la violación o amenaza del derecho, causándose un perjuicio irremediable que se precisa evitar pese a la existencia del medio judicial ordinario. Esto significa que, en la hipótesis planteada por la disposición en comento, el acto de que se trata es directamente el causante del agravio o del peligro para el derecho fundamental objeto de protección.

Respecto de la diferencia entre las dos figuras, ha de ratificarse lo sostenido por esta misma Sala:

“Como puede verse, lo que es posible decretar en esta hipótesis es una inaplicación temporal al caso concreto, considerada la particular y específica situación en que se encuentra el solicitante, así que no recae propiamente sobre la materialidad del acto administrativo, como sí acontece con la figura de la suspensión provisional. No tiene, entonces, el alcance de la misma y, por ende, excepción hecha de la inaplicación que pueda favorecer al petente a fin de evitarle un daño irreparable, el acto administrativo como tal permanece incólume mientras no sea suspendido provisionalmente por la Jurisdicción Contencioso Administrativa o anulado por ella.

Debe repararse por otra parte en que el punto materia de análisis -a diferencia del que

constituye el objeto de la providencia mediante la cual se resuelve acerca de la solicitud de suspensión provisional en los procesos contencioso administrativos- no es el relativo a una posible oposición flagrante entre el acto demandado y las normas superiores a las que está sometido, sino la situación de hecho en la cual puede hallarse una persona frente a un acto cuya aplicación concreta implique, en su caso, efectos inmediatos e irremediables que vulneren sus derechos constitucionales fundamentales.

Ahora bien, es claro que -considerada la función que cumple la tutela como mecanismo protector de los derechos fundamentales y el contexto de la norma transcrita- la posibilidad de ejercer la acción en forma conjunta con las que proceden ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, no puede interpretarse en el sentido de hacer que en tal caso su trámite deba surtirse forzosamente ante los tribunales administrativos, entendimiento que limitaría ostensiblemente las posibilidades de protección judicial. Lo que la norma legal permite, aunque no haya utilizado con propiedad el término "conjuntamente", es el ejercicio simultáneo de la acción ante el juez de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y de las pertinentes ante la jurisdicción especializada.

De las precedentes consideraciones se infiere que, ante acciones instauradas respecto de actos administrativos, el juez de tutela no puede asumir la facultad que le confiere la norma mencionada como una autorización de la ley para sustituir al Contencioso Administrativo en la definición sobre la validez de aquellos, ni suponer que podría suspenderlos provisionalmente pues ello representaría invadir el ámbito constitucional de dicha jurisdicción. De allí los precisos términos usados por el legislador para definir el objeto al que ha de circunscribirse la orden judicial para el evento en que prospere la solicitud de tutela transitoria".(Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-203 del 26 de mayo de 1993).

Viniendo al asunto materia de revisión, es claro que no se daba la situación contemplada por el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, puesto que una cosa era la actividad de la compañía de fumigación aérea -que podía estar causando la degradación del medio ambiente y tener incidencia en la salud de la petente- y otra muy distinta la existencia del acto administrativo que renovó el permiso en materia de aviación civil. Respecto de éste obraba una presunción de legalidad que únicamente podía ser desvirtuada mediante proceso contencioso-administrativo, previo ejercicio de la pertinente acción, ante la jurisdicción correspondiente.

Por otra parte, es claro que el juez de tutela tampoco podía, sin desbordar el ámbito propio de su función, arrogarse la atribución de resolver en definitiva si despojaba a dicho acto administrativo de todo efecto, pues, aun si se admitiera que actuó bajo el amparo del nombrado artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, el alcance de la inaplicación del acto -que difiere de la suspensión, según lo expuesto- es puramente transitorio y está supeditado a una decisión judicial definitiva.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué del veinticinco (25) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), mediante el cual se revocó la providencia de primera instancia.

Segundo.- ORDENAR que se oficie al Ministerio del Medio Ambiente para que, dentro de la órbita de sus atribuciones y en cumplimiento de la función primordial que le compete, adelante en el Departamento del Tolima las investigaciones indispensables, a fin de establecer si la fumigación aérea está causando o puede causar contaminación y, de ser así, para que adopte las medidas pertinentes, de carácter preventivo o sancionatorio, en forma directa o en coordinación con otras agencias estatales.

Tercero.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General