

T-437-92

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia No. T-437/92

ACCION POPULAR-Finalidad/ACCION DE TUTELA/PERJUICIO IRREMEDIABLE

La defensa del ambiente sano concierne a la comunidad en cuanto tal y para el amparo de los derechos que a ella corresponden ha sido previsto el mecanismo de las acciones populares que, en ese sentido, tienen un objeto diferente al de la acción de tutela. Eso explica el porqué de la norma contenida en el artículo 6º, numeral 3, del Decreto 2591 de 1991, a cuyo tenor no procede la acción de tutela cuando se pretenda proteger los derechos mencionados en el artículo 88, a menos que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

Pero si, además, una persona individualmente considerada puede probar que la misma causa (perturbación del medio ambiente) está afectando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales o los de su familia, al poner en peligro su vida, su integridad o su salubridad, cabe la acción de tutela en cuanto a la protección efectiva de esos derechos fundamentales en el caso concreto, sin que necesariamente el amparo deba condicionarse al ejercicio de acciones populares.

ACCION DE TUTELA/DERECHO AL AMBIENTE SANO

Una acción de tutela instaurada por persona directa y ciertamente afectada (artículo 10 del Decreto 2591 de 1991) puede prosperar en casos como el que se estudia, claro está sobre la base 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 (artículo 18 Decreto 2591 de 1991). 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. Únicamente de la conjunción de esos tres elementos puede deducirse la procedencia de la acción de tutela para que encaje dentro del artículo 86 de la Constitución.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA/PERJUICIO IRREMEDIABLE/JUEZ DE TUTELA

La acción de tutela cabe únicamente cuando no existan otros medios judiciales para la

protección del derecho invocado (subsidiariedad), pero se excluye de esta hipótesis el caso del perjuicio irremediable, el cual puede ser evitado por medio de la intervención oportuna del juez a partir de una demanda de tutela. En esas circunstancias, que deben ser evaluadas por el juzgador de manera concreta, a fin de realizar la protección cierta del derecho mientras se profiere la decisión de la autoridad en la vía judicial pertinente, la tutela asume el carácter de remedio urgente cuya aplicación procede pese a la existencia de otros procedimientos, si ellos carecen de la inmediatez indispensable para que luego no resulten inútiles.

Los hechos que hacen prever ese perjuicio irremediable, en cuanto dan lugar a la adopción de medidas excepcionales de carácter transitorio tendientes a evitarlo, deben acreditarse ante el juez competente para conocer de la acción de tutela y a él corresponde la evaluación concreta de los mismos en orden a adoptar la decisión que resulte urgente para proteger el derecho mientras opera el otro medio de defensa judicial, todo lo cual supone la inmediación del juez como elemento indispensable.

Sala Tercera de Revisión

Ref.: Acción de Tutela T-1554

JOSE VICENTE MOLANO FERNANDEZ

Contra INDERENA y Otros

Magistrados:

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

-Ponente-

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Aprobada mediante acta de la Sala de Revisión N° 3, dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los treinta (30) días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos (1992).

Procede la Corte Constitucional a revisar el fallo de marzo dos (2) del presente año, proferido en el asunto de la referencia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, D.C. -Sala Penal-, mediante el cual confirmó la providencia del Juzgado Veintiocho de Instrucción Criminal, que en primera instancia negó la tutela solicitada.

I. INFORMACION PRELIMINAR

JOSE VICENTE MOLANO FERNANDEZ, en ejercicio de la acción de tutela, presentó escrito que fue asignado por sorteo el día seis (6) de febrero del año en curso al Juzgado Veintiocho de Instrucción Criminal de Santafé de Bogotá, D.C., agencia judicial que resolvió en primera instancia la solicitud planteada mediante providencia del once (11) del mismo mes y año.

La petición formulada ante el mencionado Despacho fue dirigida contra elINDERENA, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Salud y la Presidencia de la República, por cuanto, según el actor, tales autoridades “omitieron la emisión del concepto necesario para la declaración del efecto ambiental de la obra contrato N° 59 para el DISEÑO Y EJECUCION DE OBRAS, EL SUMINISTRO Y TRANSPORTE DE MATERIAL RODANTE Y EQUIPOS FIJOS, LA CAPACITACION DEL PERSONAL Y EL MONTAJE Y ENTREGA EN FUNCIONAMIENTO DEL METRO PARA EL VALLE DE ABURRA” (Subrayado en el original).

Consideró el accionante que debido a tal omisión se adjudicó el contrato y se iniciaron las obras correspondientes, presentándose una amenaza ecológica y sanitaria contra la población, amenaza que tiene origen, según MOLANO FERNANDEZ, en el trazado ilegal del Metro de Medellín, toda vez que con él se afectan las riberas y el cauce del Río Medellín y de la quebrada “La Hueso”.

Por tal razón solicitó le fuera concedida la tutela como mecanismo transitorio para que se ordenara “la cesación de trabajos en el Metro de Medellín, como acción para evitar una posible catástrofe y la propagación de epidemias de incalculables proporciones y funestos resultados”.

Como fundamentos de hecho el peticionario mencionó en 34 ítems, lo que él denomina “cronograma de actividades relacionadas con el Metro de Medellín y su ilegalidad durante diez años”, citando allí diversas actuaciones vinculadas con la construcción de la mencionada obra.

Consideró el demandante que la expresada omisión ha constituido y constituye “flagrante violación de las normas, leyes que protegen la vida, salud, bienes y soberanía nacional”, enunciando a continuación por sus números varias normas, sin explicación sobre ellas y sin determinación sobre si pertenecen al orden nacional, departamental o municipal.

II. TRAMITE JUDICIAL

Mediante fallo del once (11) de febrero del presente año, el Juzgado Veintiocho (28) de Instrucción Criminal de Santafé de Bogotá, D.C., negó el amparo solicitado con fundamento en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, según el cual “son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”.

En consecuencia, la razón expuesta por el Despacho para decidir está basada en su falta de competencia, toda vez que la acción debió ser iniciada ante las autoridades judiciales de Medellín. Para avalar su determinación cita una providencia proferida por la Honorable Corte Suprema de Justicia el pasado seis (6) de febrero, en la cual se señala: “...Habrá de concluirse que la acción de tutela, al tenor del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, debe promoverse ante los jueces o tribunales del lugar donde ocurre la violación o amenaza de los derechos constitucionales fundamentales...”.

Una vez notificado el solicitante, procedió, dentro del término legal, a impugnar el fallo mencionado por considerar que si bien la obra se ejecuta en el Valle de Aburrá, las autoridades competentes para decidir sobre su suspensión están radicadas en la Capital de la República.

El Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, D.C., por intermedio de su Sala Penal, decidió, el pasado dos (2) de marzo, sobre la apelación interpuesta. Las razones por las cuales la sentencia de primera instancia fue confirmada, están vinculadas con la falta de precisión del actor, quien, según la providencia, “ni siquiera trata de insinuar” el derecho fundamental violado o amenazado, como lo exige el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991; además, dice el Tribunal, debido a que con su actuación pretende la preservación de derechos e intereses colectivos relacionados con la protección del medio ambiente, cuenta con otro tipo de acción, prevista en el artículo 88 de la Constitución Política.

En cuanto a los motivos del inferior para negar la tutela y los argumentos que contra tal decisión esgrime el recurrente, el Tribunal parece no aceptar éstos, pero no entra a resolver de manera precisa acerca de si el juez de primera instancia y él mismo eran o no competentes para fallar sobre la acción intentada.

El expediente en referencia fue recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el pasado dieciseis (16) de marzo y dos días después enviado a la Sala de Selección, la que mediante auto del treinta (30) del mismo mes resolvió que fuera repartido, para su revisión, a la Sala que ahora se ocupa del mismo.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. Competencia

Según lo disponen los artículo 86, inciso 2º, y 241, numeral 9 de la Constitución Política y 31, 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia que el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, D.C., ha proferido en el presente caso.

B. Consideraciones relativas al caso examinado

En el asunto ahora sometido al examen de la Corte concurren varias circunstancias que ameritan especial análisis en consideración a la importancia de la materia, toda vez que con la obra atacada por el actor en su libelo, tanto como con su eventual suspensión podrían estar siendo afectados los derechos de un gran número de personas que habitan en el Valle de Aburrá.

No se oculta a la Corte que, como puede acontecer con toda obra de similar magnitud, los trabajos iniciados podrían estar afectando el ambiente, tal como lo asevera el peticionario y que, desde luego, de ser así, ello implicaría la necesidad de adoptar las medidas indispensables en orden a proteger derechos esenciales tales como la vida, la integridad personal y la salubridad de los habitantes.

A este respecto, en cuanto toca con el ambiente, debe distinguirse entre el perjuicio colectivo y el perjuicio individual, ya que tanto la comunidad comprendida en su conjunto como las personas individualmente consideradas pueden resultar afectadas por la perturbación

ambiental.

Las acciones populares como medio de defensa del interés colectivo.

Por lo que atañe al perjuicio que sufra la comunidad por causa del deterioro o corrupción del ambiente, ha de tenerse en cuenta que precisamente para esos eventos la Constitución Política ha contemplado un especial procedimiento encaminado a brindarle protección efectiva en caso de verificarse que en realidad el interés común está siendo dañado o amenazado.

Es así como, dentro de un contexto mucho más amplio que cubre varias materias de interés comunitario, el artículo 88 constitucional, al preceptuar que 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 definen en ella” (Subraya la Sala), ha deferido en el legislador la facultad para indicar las acciones y el procedimiento a seguir cuando se trate de procurar la actividad estatal enderezada al amparo del conglomerado, lo cual desarrolla con marcado énfasis el principio superior enunciado en el artículo 1º de la Carta sobre prevalencia del interés general, mediante la actividad que hoy debe cumplir el Estado Social de Derecho.

Es claro que el ambiente sano hace parte de ese gran temario que puede encerrarse dentro del concepto del interés colectivo que reclama la atención prioritaria de las autoridades y que ha encontrado en la nueva Constitución varias formas de garantía, una de las cuales es cabalmente la del artículo 88 en comento.

Desde luego, las acciones populares no son nuevas dentro del ordenamiento jurídico colombiano, pues están plasmadas algunas de ellas desde el Código Civil, en defensa de los bienes y lugares de uso público, la seguridad de los transeúntes, el interés de la comunidad frente a obras nuevas que amenacen causar daño, o ante el perjuicio contingente que pueda derivarse de delito, imprudencia o negligencia de cualquier persona y que pongan en peligro a personas indeterminadas (artículos 1005, 1006, 1007, 2358, 2359, 2360 del C.C., entre otros).

El precepto constitucional del artículo 88 buscó ampliar el campo propio de esta clase de

acciones como “un paso fundamental en el desarrollo de un nuevo derecho solidario, que responda a nuevos fenómenos de la sociedad como es el daño ambiental, los perjuicios de los consumidores, los peligros a que se ven sometidas las comunidades en su integridad física y patrimonial, los daños que se le causan a las mismas por el ejercicio abusivo de la libertad económica, sin consideración a conductas comerciales leales y justas”¹ . Se las consideró como “remedios colectivos frente a los agravios y perjuicios públicos”² , en distintas esferas.

El ambiente reviste, dentro de las enunciadas materias, una especialísima importancia, tal como lo entendió en su momento la Asamblea Constituyente, según consta en varios de los proyectos en ella considerados: “Es claro que la protección del medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno. Por tanto toda la estructura de éste debe estar iluminada por ese fin y debe tender a su realización”³ .

“La problemática ambiental (...) y la protección del medio ambiente constituyen una compleja conjunción de factores socioeconómicos, técnicos e institucionales cuya atención demanda grandes esfuerzos y presupuestos proporcionados a la importancia de la tarea. Sin embargo, no hay duda alguna de que las acciones que el país debe adelantar al respecto corresponden esencialmente a una decisión del Estado, que asigne a la gestión ambiental la importancia que le corresponde dentro del conjunto de actividades prioritarias del país”⁴ .

Sobre la necesidad de facilitar a la sociedad los mecanismos jurídicos idóneos para alcanzar el propósito de preservar el ambiente, el Constituyente Alvaro Gómez Hurtado propuso una acción pública, que finalmente quedó incorporada con los demás temas colectivos en el artículo 88, expresando:

“... se justifica que se dote a los particulares de una acción pública que sirva de instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión, bien de dirimir los conflictos de intereses que pudieren presentarse, bien de evitar los perjuicios que el patrimonio común pueda sufrir”⁵ .

La acción de tutela como medio orientado a la protección de los derechos fundamentales.

Como se observa, la defensa del ambiente sano concierne a la comunidad en cuanto tal y para el amparo de los derechos que a ella corresponden ha sido previsto el mecanismo de las

acciones populares que, en ese sentido, tienen un objeto diferente al de la acción de tutela. Eso explica el porqué de la norma contenida en el artículo 6º, numeral 3, del Decreto 2591 de 1991, a cuyo tenor no procede la acción de tutela cuando se pretenda proteger los derechos mencionados en el artículo 88, a menos que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

Pero si, además, una persona individualmente considerada puede probar que la misma causa (perturbación del medio ambiente) está afectando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales o los de su familia, al poner en peligro su vida, su integridad o su salubridad, cabe la acción de tutela en cuanto a la protección efectiva de esos derechos fundamentales en el caso concreto, sin que necesariamente el amparo deba condicionarse al ejercicio de acciones populares.

El artículo 86 de la Constitución contempla expresamente la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales como las razones que hacen jurídicamente idónea la acción de tutela, siendo claro que la acción popular no necesariamente obra como medio de defensa judicial adecuado a la eficaz protección de los derechos del individuo, en especial cuando está de por medio la circunstancia de un perjuicio irremediable que podría prevenirse por la vía de la tutela, sin detrimento del uso colectivo de aquella para los fines que le son propios, según lo dicho.

Desde este punto de análisis se considera que una acción de tutela instaurada por persona directa y ciertamente afectada (artículo 10 del Decreto 2591 de 1991) puede prosperar en casos como el que se estudia, claro está sobre la base 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 (artículo 18 Decreto 2591 de 1991). 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. Únicamente de la conjunción de esos tres elementos puede deducirse la procedencia de la acción de tutela para que encaje dentro del artículo 86 de la Constitución.

Del estudio efectuado por la Corte resulta evidente que las señaladas condiciones no se cumplen en este proceso, pues el solicitante no demuestra estar legitimado para ejercer la acción, ni acredita el perjuicio y menos aún la relación causa-efecto entre la construcción del

Metro de Medellín y una situación concreta que ponga en peligro o cercene sus derechos constitucionales fundamentales.

Por el contrario, entre los argumentos expuestos por el petente está el relacionado con el desbordamiento continuo del Río Medellín y de la quebrada “La Hueso” sin que para esta Corte quede esclarecido si el mencionado fenómeno es ocasionado por el trazado y construcción de la obra o, como también lo afirma el actor, por “el irregular comportamiento del sistema de lluvias en el Valle de Aburrá, así como (por) la presencia de aguas servidas y de basuras de los cinco municipios anteriores a Medellín que son arrojadas al río”, pues de establecerse esto último, no sería tan ostensible como lo pretende el actor el nexo causal entre la obra y la alteración ambiental que según él se presenta.

Juez competente.

El ejercicio de la acción de tutela está sometido al trámite procesal fijado mediante el referido Decreto 2591 de 1991, que en su artículo 37 establece la competencia para resolver sobre ella, radicándola en cabeza de “los jueces y magistrados con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”.

Como bien lo hizo notar en su fallo el Juzgado Veintiocho (28) de Instrucción Criminal, el trazado y la construcción del Metro afectarían a los habitantes de Medellín y de las áreas adyacentes o aledañas a la obra, siendo por tanto competente para conocer del proceso la autoridad que ejerce jurisdicción en ese lugar del territorio nacional.

El perjuicio irremediable

Pero, claro está, no es la acción de tutela la vía judicial adecuada para alcanzar ese cometido ni es cualquier juez, sino el competente Tribunal Contencioso Administrativo el llamado a fallar sobre el tema.

Ahora bien, en el presente caso la tutela ha sido solicitada como mecanismo transitorio, lo cual significa que su procedencia debe ser analizada en relación con esa modalidad procesal.

El artículo 86 de la Constitución prevé de modo general que la acción de tutela cabe únicamente cuando no existan otros medios judiciales para la protección del derecho

invocado (subsidiariedad), pero excluye de esta hipótesis el caso del perjuicio irremediable, el cual puede ser evitado por medio de la intervención oportuna del juez a partir de una demanda de tutela. En esas circunstancias, que deben ser evaluadas por el juzgador de manera concreta, como ya lo ha dicho esta Corporación, a fin de realizar la protección cierta del derecho mientras se profiere la decisión de la autoridad en la vía judicial pertinente, la tutela asume el carácter de remedio urgente cuya aplicación procede pese a la existencia de otros procedimientos, si ellos carecen de la inmediatez indispensable para que luego no resulten inútiles.

La norma constitucional está desarrollada en el Decreto 2591 de 1991, que consagra en sus artículos 7º y 8º las atribuciones protectoras del juez cuando se requiera en el caso específico adoptar medidas provisionales desde la presentación de la solicitud, para amparar el derecho, o cuando sea el peticionario quien, alegando un perjuicio irremediable, solicite que la tutela se aplique como mecanismo transitorio.

Pero, obviamente, los hechos que hacen prever ese perjuicio irremediable, en cuanto dan lugar a la adopción de medidas excepcionales de carácter transitorio tendientes a evitarlo, deben acreditarse ante el juez competente para conocer de la acción de tutela -único autorizado para el efecto, según el Decreto 2591 de 1991- y a él corresponde la evaluación concreta de las mismas en orden a adoptar la decisión que resulte urgente para proteger el derecho mientras opera el otro medio de defensa judicial, todo lo cual supone la intermediación del juez como elemento indispensable.

Dado que en el presente caso no se instauró la acción ante la autoridad judicial competente, mal podía esperar el actor una decisión favorable a sus pretensiones aunque invocara, como lo hizo, una posible amenaza de daño irreparable, motivo éste que se añade a los anteriores para confirmar las providencias que denegaron la tutela impetrada.

IV. DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- CONFIRMASE, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, D.C., Sala Penal, de fecha dos (2) de marzo de mil novecientos noventa y dos (1992), por medio de la cual se confirmó el fallo del 11 de febrero del mismo año, emanado del Juzgado Veintiocho (28) de Instrucción Criminal, que denegó la tutela interpuesta por JOSE VICENTE MOLANO FERNANDEZ.

Segundo.- Líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

COPIESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CUMPLASE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente de la Sala

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Proyecto de Acto Reformatorio N° 62. Derechos Colectivos, medio ambiente y acciones populares. Delegatarios Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano. Gaceta Constitucional N° 22. Marzo 18 de 1991. Pág. 62.

2 Cfr. Proyecto de Acto Reformatorio N° 125. Reforma General. Constituyente Fernando Carrillo Flórez. Gaceta Constitucional N° 31. Abril 1 de 1991. Pág. 17.

3 Cfr. Proyecto de Acto Reformatorio N° 127. Delegatarios Juan Carlos Esguerra Portocarrero y Luis Guillermo Nieto Roa. Gaceta Constitucional N° 26A. Marzo 26 de 1991.

Pág. 2

4 Cfr. Proyecto de Acto Reformatorio N° 45. Delegatario Carlos Lemos Simmonds. Gaceta Constitucional N° 21. Marzo 15 de 1991. Pág. 21.

5 Cfr. Proyecto de Acto Reformatorio N° 23. Constituyente Alvaro Gómez Hurtado. Gaceta Judicial N° 19. Marzo 11 de 1991. Pág. 3.

{p}