

T-469-93

Sentencia No. T-469/93

DERECHO AL TRABAJO/ADMINISTRACION PUBLICA/CODECHOCO/ACCION DE TUTELA-Ejercicio

Si una empresa quiebra a raíz de la sanción pecuniaria que le impone una entidad pública de policía administrativa, ella tendrá una posición de orden legal frente al organismo de control; sus ex-empleados, que eventualmente padecerán una situación de zozobra económica, al igual que sus familias e hijos, lo estarán en una posición de orden material. De admitirse que toda persona ubicada en una posición de orden material pudiese ejercer la acción de tutela, se tendría que aceptar que ésta procede no solamente contra vulneraciones o amenazas de derechos fundamentales sino también contra cualquier cambio o afectación de las situaciones existenciales de las personas.

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Improcedencia/CAUSA AJENA-Apropiación Indebida

La instauración de la acción de tutela por las personas materialmente afectadas - pero no jurídicamente vinculadas a la actuación administrativa -, haciendo caso omiso del sujeto que en primer término puede considerarse agraviado en su órbita jurídica como consecuencia de la acción o de la omisión de la autoridad pública, equivale a apropiarse indebidamente de una causa ajena.

REF.: Expediente T-15233

Actor: AMED DE JESUS BARRIOS

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela T-15233 adelantado por AMED DE JESUS BARRIOS contra la CORPORACION NACIONAL DE DESARROLLO DEL CHOCO (CODECHOCO).

ANTECEDENTES

1. AMED DE JESUS BARRIOS CAICEDO, en calidad de empleado y presidente del Sindicato de Trabajadores de la EMPRESA MADERAS DEL DARIEN S.A. (MADARIEN S.A.), interpuso acción de tutela contra la CORPORACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL CHOCO (CODECHOCO), por considerar que la omisión de ésta en los trámites para el otorgamiento de los permisos de aprovechamiento forestal en favor de la empresa mencionada y de PIZANO S.A., vulnera su derecho fundamental al trabajo.

2. CODECHOCO es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Administrativo de Planeación Nacional. El Gobierno Nacional delegó en esta entidad a partir de 1985, el manejo de los recursos forestales de la cuenca del río Atrato, lo que se encontraba anteriormente bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA).

3. La Empresa MADERAS DEL DARIEN S.A. (MADARIEN S.A.) tiene como objeto social el desarrollo de actividades relacionadas con la explotación y utilización de los recursos forestales. Cuenta con 550 empleados que desempeñan su labor en las zonas donde se le han concedido permisos de aprovechamiento forestal. Así mismo, celebra contratos de extracción maderera con empresas del ramo que, solicitan, a su vez, los permisos mencionados ante las entidades competentes, como es el caso de PIZANO S.A.

Ante la demora de CODECHOCO en el otorgamiento de los permisos respectivos, la compañía maderera solicitó a la División Departamental de Trabajo y Seguridad Social de Cundinamarca del Ministerio de Trabajo, se decretara el cierre definitivo y se autorizara la terminación de los contratos de trabajo “debido a que carece de la materia prima indispensable para continuar trabajando”. La entidad oficial, mediante Resolución No. 1944 de Julio 1º de 1993, concedió el permiso para despedir el 50 % de los trabajadores vinculados

a MADARIEN S.A., pero denegó la autorización de cierre de la empresa.

4. El accionante, lo mismo que un gran número de los empleados de MADARIEN, “es oriundo de una población del Chocó, de raza negra y de vocación laboral maderera quienes por tradición de su etnia no se han dedicado ni a la agricultura ni a la ganadería.” Agrega el peticionario, que considera justas sus condiciones de trabajo, en términos de estabilidad laboral y de salarios y prestaciones sociales. El gasto de la empresa por trabajador en 1992 fue de aproximadamente \$500.000 mensuales.

5. Dentro de las funciones de CODECHOCO se encuentran, entre otras, el otorgamiento de concesiones o permisos de aprovechamiento forestal a empresas dedicadas a este sector de la actividad económica. Estas autorizaciones tienen por objeto permitir a las compañías interesadas la explotación de especies madereras determinadas, dentro de un área específica de conformidad con las condiciones establecidas en los respectivos permisos o concesiones.

El aprovechamiento forestal puede llevarse a cabo mediante tres modalidades, de acuerdo con las características del área y la finalidad del mismo. Así, los permisos pueden ser persistentes, únicos y domésticos. Son persistentes aquellos en que el permisionario se obliga a conservar la protección sostenida de la masa forestal mediante técnicas silvícolas que permitan su renovación. Los permisos únicos hacen referencia a la explotación definitiva de un bosque, cuyo suelo será destinado a usos diferentes del forestal. Y por último, se entienden como domésticos, aquellos permisos de aprovechamiento en menor escala cuya explotación obedece esencialmente a las necesidades de subsistencia del beneficiario. La clasificación de las modalidades de permisos en clases A, B, C y D, se determina de acuerdo al volumen de madera extraída en bruto. Así, la clase A corresponde a aprovechamientos forestales para volúmenes superiores a los 10.000 metros cúbicos, la B respecto de extracciones de menos de 10.000 y más de 2.000 metros cúbicos, la C para explotaciones entre 2.000 y 200 y, por último la D, para cantidades inferiores a 200 metros cúbicos.

El procedimiento por el cual se celebran los contratos de aprovechamiento forestal se encuentra establecido en el Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974) y sus normas reglamentarias (Acuerdo 29 de 1975 del INDERENA y 29 de 1984 de CODECHOCO). La etapa precontractual se inicia con la solicitud por parte del interesado de un permiso para

adelantar los estudios previos. Una vez concedido el permiso inicial y finalizada la etapa de investigación, se presenta un documento denominado “Plan de Ordenación Forestal”, respecto del cual la Corporación está facultada para solicitar las aclaraciones y estudios complementarios que considere pertinentes. Como culminación de la fase anterior al contrato, la empresa solicita el otorgamiento del permiso de aprovechamiento forestal.

En lo que concierne a la cuenca del Río Atrato, CODECHOCO se pronuncia sobre la solicitud. Primero emite un concepto técnico definitivo que, de ser favorable, habilita a la Junta Directiva de la entidad para proceder a otorgar la autorización. Tratándose de los aprovechamientos forestales en baldíos de propiedad de la Nación, las empresas interesadas que han obtenido permiso deben suscribir un contrato de extracción maderera con la entidad encargada del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en la zona.

El interesado recibe el proyecto de contrato al momento de la notificación de la Resolución que otorga el permiso de aprovechamiento forestal y dispone de un término de dos meses para formular las objeciones del caso, o para devolverlo debidamente suscrito a la entidad. Esta resuelve las objeciones, o en su ausencia, lo suscribe y procede a su perfeccionamiento.

6. A partir de las pruebas aportadas y practicadas en el proceso de tutela, fue posible establecer que MADARIEN S.A. presentó, ante la entidad competente, solicitud de permisos de estudio para aprovechamientos forestales únicos en las áreas denominadas Sábalos y Larga Boba el 19 de Agosto de 1981 y para aprovechamiento persistente clase A en la zona conocida como Puerto Escondido o Balsa II, en Mayo 3 de 1988. Por su parte, la compañía maderera PIZANO S.A. inició en el 15 de Noviembre de 1982 el procedimiento con miras a obtener permisos persistentes clase A para el área de Guamal y, en Junio 20 de 1990, para la zona de Domingodó.

En relación con las áreas de Sábalos, Larga Boba, la Balsa II y Guamal, cumplidos los trámites de otorgamiento del permiso de estudio, presentación del Plan de Ordenamiento Forestal y concepto técnico favorable, la Junta Directiva de CODECHOCO, mediante el Acuerdo 061 de Octubre 30 de 1992, concedió los permisos de aprovechamiento forestal a las empresas solicitantes. En lo tocante a Sábalos y Larga Boba, se otorgaron permisos únicos, y para Guamal y Balsa II, permisos persistentes. No obstante, la Junta Directiva de la entidad decidió

que en los contratos debía estipularse una cláusula que condicionara su continuidad a lo que finalmente decidiera el Legislador en desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución, que reconoce derechos de propiedad colectiva a las comunidades negras que ancestralmente han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico.

Mediante las Resoluciones 3595 y 3596 de Diciembre 30 de 1992, la Dirección Ejecutiva de CODECHOCO concedió los permisos de aprovechamiento forestal persistente para las zonas de Balsa II y Guamal, y coetáneamente a su notificación, entregó a los permisionarios las minutas de los contratos respectivos. Estas fueron devueltas sin objeciones y debidamente suscritas por las empresas el 5 de Enero de 1993, pero hasta la fecha de presentación de la acción de tutela, la entidad pública había omitido suscribir los contratos, otorgar los permisos sobre Sábalos y Larga Boba y continuar con el trámite del permiso para Domingodó.

7. Con el objeto de determinar los motivos que llevaron a CODECHOCO a suspender los trámites de los permisos, se aportaron y practicaron pruebas, dentro de las cuales se encuentran las actas de la Junta Directiva de la Corporación. De su contenido puede deducirse que la Corporación envió las minutas de los contratos mencionados al Departamento Administrativo de Planeación Nacional, al INDERENA, al Viceministro de Gobierno y a las comunidades que habitan la zona, con el objeto de que formularan los comentarios que considerarán del caso. Se observa en el acta de la sesión de Octubre 30 de 1992 que la motivación central para conceder los cuatro permisos es la de garantizar a MADERAS DEL DARIEN la posibilidad de continuar trabajado en el Chocó, teniendo en cuenta que se trata de una de las pocas empresas que opera en el departamento y genera empleo. Igualmente, se percibe la preocupación de conceder los permisos en conformidad con la normatividad constitucional vigente.

La reunión de la Junta Directiva del 18 de Diciembre de 1992, tenía por objeto conocer y considerar los argumentos de las entidades a las que se les había solicitado su concepto en torno al otorgamiento de los permisos de aprovechamiento forestal. A este respecto el señor Viceministro de Gobierno, dada su calidad de Presidente de la Comisión Nacional del artículo 55 transitorio de la Constitución, observa que la información socioeconómica disponible es deficiente y en esa medida pueden afectarse los derechos derivados del artículo transitorio mencionado, lo que podría generar eventuales conflictos sociales en la región. Agrega que

los estudios que permitirían la aprobación de estos permisos, se realizaron antes de la expedición de la Constitución Política de 1991 y, por lo tanto, no se tomaron en consideración los derechos especiales en favor de los grupos étnicos, los mecanismos de participación comunitaria y la obligación de preservar el medio ambiente, todo lo cual aparece hoy consagrado en la Carta. Manifiesta su preocupación por la falta de coordinación gubernamental en la definición de las prioridades para la región pacífica y la conservación de la biodiversidad. Añade que, en su opinión, se están otorgando permisos de aprovechamiento forestal, sin las evaluaciones pertinentes. En virtud de las anteriores consideraciones, recomienda reconsiderar el permiso de Balsa II hasta tanto se conforme una comisión que elabore una evaluación sobre los daños ocasionados en la explotación forestal de Balsa I. Conceptúa que los demás permisos deben otorgarse como persistentes y no como únicos, para dejar a salvo los derechos de las comunidades negras derivados de los artículos 55 transitorio y 63 de la Carta.

En la misma sesión, el representante del Ministerio de Agricultura y Gerente General del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, INDERENA, a la vez miembro de la Comisión Nacional del Artículo 55 transitorio, anotó que los criterios para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal y las minutas de los contratos respectivos son los mismos que utilizaba el INDERENA hace 10 o 15 años, por lo que deben modificarse para ajustarlos a la nueva normatividad nacional e internacional. Su principal objeción se refiere a la viabilidad de los permisos únicos que, a su juicio, contrarían la Constitución, particularmente la noción del desarrollo sostenible. Agrega que debió llevarse a cabo un censo de población en las regiones con antelación al otorgamiento de los permisos.

La Junta Directiva de CODECHOCO se reunió nuevamente el 12 de Enero de 1993 con el fin de evaluar la situación surgida luego de la expedición de las resoluciones que concedieron los permisos y procedió a nombrar una comisión técnica para determinar el mecanismo jurídico idóneo con el fin de modificar las resoluciones proferidas y notificadas, junto con los contratos suscritos por las empresas interesadas.

Reunida nuevamente el 25 de Enero, y fundada en los conceptos jurídicos solicitados, la Junta concluyó que el mecanismo adecuado para modificar las resoluciones y los contratos era el de la revocatoria directa de los actos administrativos, que exige el consentimiento previo del beneficiario. Para ello, nombraron nuevamente una comisión que debía dialogar con los

representantes legales de las compañías madereras con el objeto de obtener su autorización para revocar algunos aspectos de las resoluciones dado su carácter de actos administrativos.

Luego de la reunión de algunos miembros de la Junta con los representantes legales de PIZANO S.A. y MADARIEN S.A., éstos presentaron un informe a la Junta Directiva en la sesión del día Abril 2 de 1993. En él se expresa que las empresas madereras condicionan el otorgamiento de su consentimiento para la revocatoria, a la firma por parte de CODECHOCO de los contratos suscritos para Balsa II y Guamal, a la expedición de las resoluciones que otorguen los permisos para Larga Boba y Sábalos en el menor tiempo posible, y al otorgamiento del permiso para Domingodó. En sesión del 26 de Marzo último, la Junta resolvió modificar una cláusula del contrato original y entregarlo a los permisionarios debidamente suscrito para las zonas de Guamal y Balsa II. Respecto de la solicitud de aprovechamiento para las zonas de Sábalos y Larga Boba, se planteó la necesidad de definir el mecanismo para cambiar la naturaleza de los permisos de únicos a persistentes.

8. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó, en la Sala Dual Civil-Laboral, mediante sentencia del 13 de Abril de 1993, falló favorablemente la acción de tutela solicitada. En la providencia se resalta el carácter paradójico y digno de admiración del hecho de que un trabajador actúe en defensa de los intereses de la empresa para la cual presta sus servicios. El Tribunal considera que la negativa de CODECHOCO a suscribir o presentar el proyecto de los contratos para las áreas de Guamal, Balsa II, Larga Boba y Sábalos carece de justificación, y que “el Estado en lugar de proteger del derecho al trabajo de BARRIOS CAICEDO, lo que está es desprotegiéndolo a sabiendas de lo digno y legal del trabajo que desarrolla al servicio de MADERAS DEL DARIEN S.A.”.

Se puntualiza en la sentencia que la omisión de CODECHOCO generaría el cierre de la empresa y, por ende, quedarían cesantes sus trabajadores, quienes, a juicio del fallador, se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta. Por lo tanto, concluye que la actuación de la Corporación viola el artículo 53 de la Constitución – que prohíbe que la ley, los contratos y convenios de trabajo puedan menoscabar la libertad, la dignidad humana y los derechos de los trabajadores -, y el artículo 54 de la Constitución Nacional, en lo referente al deber del Estado de propiciar la ubicación laboral de quienes están en edad de trabajar. En virtud de lo anterior, se ordena a CODECHOCO suscribir los contratos de Guamal y Balsa II, proferir las

resoluciones que otorgan los permisos de aprovechamiento forestal únicos para Sábalos y Larga Boba y se deniega la petición en lo que atañe a Domingodó.

9. La Corporación acusada impugnó el fallo. Luego de precisar las diferencias entre los permisos persistentes y los únicos, cita el concepto técnico del Ingeniero HUGO VILLOTA y explica que lo anterior llevó a la Junta Directiva a tomar la decisión de cambiar la naturaleza de los permisos de únicos a persistentes. En cuanto a los permisos de Guamal y Balsa II, el apoderado y representante legal de CODECHOCO estima que era oportuno introducir modificaciones de orden técnico recomendadas por los miembros de la Junta Directiva de la entidad, pero que los contratos fueron aprobados y enviados a las compañías el 5 de Abril. Solicita se revoque la decisión, se ordene el cambio de los permisos de naturaleza única a persistentes para las zonas de Sábalos y Larga Boba y se determine que los contratos a suscribir sean los aprobados por la Junta Directiva de CODECHOCO el día 5 de abril de 1993.

10. Mediante escrito presentado a la Corte Suprema de Justicia, el accionante defiende la decisión de primera instancia. Esgrime que las recomendaciones en virtud de las cuales se modificaron los contratos, son anteriores a las resoluciones que otorgaron los permisos. Agrega, que la clase de permiso se determina por la naturaleza del suelo y el uso que la ley establezca. Señala que Sábalos y Larga Boba no están incluidas como zonas de reserva forestal y, por ello, los permisos respectivos deben ser únicos. Explica que por tratarse de actos administrativos, no es viable introducir modificaciones extemporáneas, como lo hizo la entidad respecto de los contratos en cuestión.

11. La Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 20 de Mayo de 1993, resolvió la impugnación. La Corporación, parte de considerar que las razones de CODECHOCO para negarse a otorgar los permisos únicos y en su lugar otorgarlos como permisos persistentes obedece a “una sana política destinada a un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y de consiguiente a la conservación del ecosistema”. Como fundamentos jurídicos de su afirmación cita los artículos 8, 79, 80, 334 y 336 de la Constitución Nacional, al igual que el Código de Recursos Naturales. Concluye, que el proceder de CODECHOCO no puede calificarse de arbitrario o caprichoso, y por el contrario, “el derecho a un sano ambiente tiene primacía y prevalencia sobre el derecho individual al trabajo”. Por otra parte, y respecto del derecho al trabajo que el peticionario afirma se encuentra amenazado, considera el fallador de segunda instancia que se trata de “una simple conjetura”, ya que el Ministerio de Trabajo

no se ha pronunciado respecto de la solicitud de despido de los trabajadores de MADARIEN. Enfatiza que no puede llegarse “al extremo de que la simple sospecha o suspicacia constituyan fundamento para su viabilidad.” Por lo expuesto, la Corte Suprema revoca los ordinarios 1º y 2º del fallo de primera instancia, que ordenaban a CODECHOCO la suscripción de los contratos de Balsa II y Guamal y la expedición de las resoluciones referentes a los permisos únicos para Sábalos y Larga Boba.

12. El abogado Hugo Palacios Mejía, presentó un escrito en el que defiende de manera conjunta los intereses de sus poderdantes, AMED DE JESUS BARRIOS y MADERAS DEL DARIEN S.A., en la revisión del presente proceso de tutela y en la del expediente T-13636, interpuesta por la Comunidad del Resguardo Indígena de Chajeradó contra la acción de la empresa mencionada y la omisión de CODECHOCO y resuelta mediante sentencia ST-380 de 1993 de la Corte Constitucional. Considera que la H. Corte Suprema de Justicia no explica por qué encuentra justificada la demora de la entidad en la suscripción de los contratos de Balsa II y Guamal, cuyos permisos habían sido solicitados y concedidos con carácter de persistentes, razón que amerita la revisión del fallo de segunda instancia. Afirma que no se tuvo en cuenta la fecha de presentación de las solicitudes para los permisos, por cuanto el derecho al trabajo no puede quedar sujeto indefinidamente a las disertaciones de la Administración en torno a cómo proteger el medio ambiente. En su criterio, “la demora indefinida de la administración no es un instrumento legítimo de protección del medio ambiente”. Agrega que CODECHOCO debió buscar soluciones alternativas en cumplimiento de los principios de economía y celeridad (CP art. 209), como hubiera podido ser el otorgamiento de los permisos con carácter de únicos, pero sujetarlos a los criterios más exigentes de los aprovechamientos persistentes. Por último, discrepa de la posición de la Corte, en cuanto a que la solicitud de despido de trabajadores ante el Ministerio de Trabajo sea una simple conjetura, ya que se trata de un acto concreto, cuyo efecto es el pronunciamiento de la Administración y que, de ser favorable, produciría efectos jurídicos adversos al peticionario. Cabe precisar, finalmente, que el aludido permiso fue concedido a MADARIEN el 1º de Julio de 1993.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Derecho fundamental al trabajo y derecho al medio ambiente

1. El accionante, señor AMED DE JESUS BARRIOS, aduce la vulneración de su derecho fundamental al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Constitución como consecuencia de la demora indefinida de CODECHOCO en otorgar los permisos de aprovechamiento forestal solicitados de tiempo atrás por la Compañía Maderas del Darién - MADARIEN - y por PIZANO S.A. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó considera que la omisión de la entidad encargada del manejo y protección de los recursos forestales de la cuenca del río Atrato “generaría el cierre de la empresa y por ende quedarían cesantes sus trabajadores”, vulnerándose con ello el derecho al trabajo del petente. La Sala Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia asevera que el temor que suscita la solicitud de autorización presentada por MADARIEN al Ministerio de Trabajo para declarar terminado el contrato individual de trabajo de sus empleados por la clausura de la empresa es puramente conjetal y no amenaza los derechos fundamentales del peticionario. A su juicio, “el derecho a un ambiente sano tiene primacía y prevalencia sobre el derecho individual al trabajo” y, por tanto, no es correcto afirmar que la actitud de CODECHOCO sea arbitraria o caprichosa. En concepto del apoderado del petente, doctor HUGO PALACIOS MEJIA, la posterior resolución del Ministerio del Trabajo (Resolución 194 de julio 1º de 1993) que autoriza el despido del 50% de los trabajadores de MADARIEN y niega su cierre, demuestra que la amenaza del derecho al trabajo no era una “simple conjeta”. De cualquier forma, estima que la demora injustificada de CODECHOCO en el trámite de los permisos “no es un instrumento legítimo de protección al medio ambiente”.

El conflicto jurídico planteado entre el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano (CP art. 79) y el derecho fundamental al trabajo (CP art. 25) - del empleado de una empresa cuyo objeto social es la explotación de los recursos madereros mediante la obtención de permisos de aprovechamiento forestal -, involucra las actuaciones de una autoridad pública - CODECHOCO - en el trámite de permisos para el aprovechamiento de recursos naturales renovables.

2. La alegada vulneración del derecho fundamental al trabajo se origina en un conflicto existente entre la autoridad pública que ejerce funciones de protección ambiental y la empresa maderera empleadora del petente, relacionado con la demora en la tramitación oficial de los permisos de aprovechamiento forestal.

Como entidad ejecutora de la política ambiental, CODECHOCO está facultada para otorgar concesiones o permisos a particulares que pretendan realizar aprovechamientos forestales en el área de su jurisdicción (Decreto 760 de 1968, artículo 4º) . El trámite para la expedición de los permisos respectivos es relativamente complejo, y requiere tanto la intervención del particular - solicitud de permiso para adelantar estudios previos, presentación del plan de ordenación forestal, petición de otorgamiento del permiso de aprovechamiento forestal, firma del contrato - , como de la entidad pública - investigación de campo, conceptos técnicos, exigencia de estudios complementarios, expedición de los permisos y los contratos de explotación correspondientes -. Pero, ante todo, el interés social en la preservación del medio ambiente justifica un análisis exhaustivo y pormenorizado de las implicaciones que tiene el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal, particularmente, respecto de los habitantes y el ecosistema de la zona en que se proyecta realizar la explotación.

La Corte procederá a determinar, bajo la óptica de la protección constitucional y legal del medio ambiente confiada a CODECHOCO, si la presunta omisión de la autoridad pública vulnera el derecho fundamental al trabajo, y si la acción de tutela es procedente como medio de defensa judicial para la resolución del conflicto planteado.

Protección del medio ambiente y desarrollo económico sostenible

3. El marco jurídico que regula las actuaciones de los organismos encargados del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales ofrece al Estado amplios y diversos mecanismos para alcanzar los fines establecidos en la Constitución y la ley para su preservación, entre los que se cuentan, incluso, la posibilidad de ordenar el cierre de empresas con la consiguiente repercusión en términos de recursos humanos y de restricción de las posibilidades de empleo. En esta ocasión, es necesario establecer si la afectación particular del derecho fundamental al trabajo tiene la capacidad de neutralizar una decisión de la autoridad pública derivada del ejercicio de sus facultades constitucionales y legales en punto a la conservación del medio ambiente.

4. El Constituyente elevó a rango constitucional la decisión política de hacer compatible el desarrollo económico con la preservación del medio ambiente sano. Tal aspiración que adquiriría expresión positiva en diversas normas de la Carta Fundamental (CP arts. 8, 58, 79,

80, 333 y 334) fue producto de un entendimiento realista y profundo, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, en torno a la necesidad de preservar el medio ambiente de manera que la vida humana de las generaciones presentes y futuras pueda ser garantizada. El alcance de las normas protectoras del medio ambiente, se precisa en la ponencia que se ocupó del tema:

“Ya no es posible ver el problema ambiental como un recurso romántico o de escape a las condiciones del presente. Implica una mirada sobre la manera como se entiende el desarrollo y, por lo tanto, no puede ser ajeno a la formulación de la Carta Fundamental. La dimensión ambiental debe permear el contenido de la nueva Constitución. Lo ambiental no puede ser comprendido como un apéndice o como un puñado de buenas intenciones encerradas en un capítulo altruista, pero cuyo contenido acaba siendo refutado o ignorado por el conjunto de las normas básicas que regulan la convivencia. La crisis ambiental es, por igual, una crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria (...).

“Estos criterios, que han servido para orientar la propuesta ambiental de los ponentes, llevan a la conclusión de que es necesario afrontar el desarrollo en forma diferente. El problema ambiental no impone tanto límite al desarrollo como una reorientación del mismo. No basta, para decirlo de otra manera, con señalar los límites del actual desarrollo, sino que es preciso encontrar los caminos para formularlo de acuerdo con las potencialidades ofrecidas por el medio. (...)

“Para lograr un desarrollo de esta naturaleza se requiere una profunda transformación de los sistemas educativos, que deben basarse en el conocimiento de la estructura y potencial de desarrollo de los ecosistemas del trópico y no en la imitación de los esquemas tecnológicos y culturales de los países más desarrollados. Con ello se contribuye a establecer una manera diferente de comprender las relaciones sociales y políticas del país. La perspectiva ambiental va también en el camino de la descentralización. La conservación de la diversidad genética y ecosistémica está íntimamente asociada al fomento de la diversidad cultural y étnica. La cultura debe recuperar su capacidad de articulación al medio, para que pueda servir de estrategia adaptativa”¹.

A nivel constitucional se plasmaron principios y directrices políticas claras en materia de medio ambiente. Se elevó a deber del Estado y de los particulares la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación (CP art. 8). A la función social de la propiedad se incorporó una función ecológica (CP art. 58). Se dispuso que la planeación e intervención estatal en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales tuvieran como fin su desarrollo sostenible y la preservación de un medio ambiente sano (CP arts. 80 y 334). Por último, el Constituyente confió al legislador ordinario la determinación del alcance de la libertad económica cuando así lo exigieran el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (CP art. 333).

5. Por mandato constitucional, el Congreso está llamado a decidir la política ambiental que más convenga al desarrollo del país, claro está, dentro de los principios de economía sostenible y de función social y ecológica de la propiedad. A la luz del nuevo marco superior, las leyes preconstitucionales deben ser interpretadas de conformidad con los artículos constitucionales anteriormente citados, de manera que se otorgue a las disposiciones legales la mayor eficacia y alcance en favor de la preservación de los recursos naturales.

La política internacional del Estado colombiano también ha sido coherente con la decisión política de compromiso integral con la defensa del medio ambiente. Ello se deduce de la intervención del gobierno colombiano en la reciente cumbre sobre la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, donde se suscribieron Declaraciones y Convenios en materia de protección del medio ambiente que acogen los conceptos de “economía sostenible” y “desarrollo sostenible”. Simultáneamente, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha publicado recientemente (1991) la Estrategia para el Futuro de la Vida “Cuidar la Tierra”, destinada a “reformular la concepción actual acerca de la conservación y el desarrollo, de modo que inspire y aliente a quienes consideran que vale la pena cuidar a los seres humanos y a la naturaleza, y creen que entre los destinos de ambos existe una relación de interdependencia”. En esta estrategia global en favor de la vida se precisan los alcances del principio de sustentabilidad, al definir el “desarrollo sostenible” como aquél que “satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras”, de manera que sea posible “mejorar la calidad de la vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan”.²

6. En el plano legislativo, el Código de Recursos Naturales Renovables (D. 2811 de 1974),

expedido en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Gobierno mediante la Ley 23 de 1973, anticipa la decisión de política ambiental consistente en hacer depender el desarrollo económico de la preservación de los recursos naturales renovables, cuando en su artículo 2º establece:

“Artículo 2º Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:

1. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.
2. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.
3. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente”.
7. En un tercer nivel, los organismos de policía administrativa que tienen a su cargo la ejecución de las políticas estatales con miras a asegurar el manejo sostenible de los recursos naturales renovables, han sido investidas de múltiples facultades y disponen de diversos medios legales para el desarrollo de la política ambiental, que van desde el otorgamiento de incentivos y estímulos económicos a quienes contribuyan con su acción al mejoramiento y conservación del medio ambiente, hasta la imposición de sanciones como la cancelación de las concesiones, permisos de manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

La entrada en vigencia de un nuevo marco constitucional, que introduce un cambio significativo en la concepción del desarrollo económico particularmente en relación con el medio ambiente, exige de las autoridades administrativas una reinterpretación de las facultades consagradas en la legislación preconstitucional, de manera que las fallas en el

ejercicio de la función de policía ambiental no produzcan efectos perniciosos para la protección del medio ambiente y de los derechos de las comunidades que dependen de la preservación de los ecosistemas para su sobrevivencia. En especial, la plena efectividad de los derechos de las comunidades negras reconocidas por la Constitución (CP art. 55 transitorio) y la ley (Ley 70 de 1993) puede depender de la oportuna intervención de los organismos administrativos que tienen a su cargo el manejo y protección de los recursos naturales renovables.

8. No obstante lo anterior, a juicio del apoderado del petente, más que la ejecución de una política ambiental, lo que caracteriza la intervención de CODECHOCO es la demora indefinida en resolver sobre los permisos solicitados por MADARIEN y PIZANO S.A., omisión que no puede erigirse en un medio legítimo para la defensa del medio ambiente y que vulnera el derecho al trabajo del peticionario.

Vulneración del derecho al trabajo y legitimación para interponer la acción de tutela

9. La Sala debe establecer si, en el presente caso, la presunta dilación o morosidad observada en la actuación administrativa de CODECHOCO en relación con la tramitación de unas peticiones a ella elevadas por la empresa empleadora, ha vulnerado su derecho al trabajo (CP art. 25), pues, se alega, dicha tardanza puede conducir - o de hecho ha propiciado - a la terminación de la mitad de los contratos de trabajo celebrados por la Compañía con sus trabajadores, incluido el contraído con el actor.

10. Desde un punto de vista de causalidad puramente material, tal vez resulte aceptable la premisa de la que parte el demandante. Si se asume que la conducta omisiva de la entidad pública obligó a la empresa afectada a reducir su actividad y, consiguientemente, a disminuir el número de empleados, es evidente que el efecto negativo que desde su órbita existencial percibe el peticionario puede en últimas imputarse a aquéllo.

11. Dado que el hecho o la abstención de una autoridad pública puede repercutir, de una o de otra forma, sobre un número indeterminado de personas, se hace necesario definir si todas ellas, a través de la acción de tutela, pueden pretender el amparo de sus derechos. La primera precisión que debe hacerse a este respecto - en el universo de los procedimientos administrativos - tiene que ver con las diferentes posiciones en que pueden estar colocadas las personas en relación con la autoridad pública. La posición será de orden legal si el

trámite o la actuación administrativa respectiva le concierne de manera directa a la persona y de allí pueden derivarse derechos, obligaciones, cargas, sanciones, o en general situaciones administrativas de favor. La posición será de orden material si la persona no está llamada a intervenir en la actuación administrativa, pero resulta perjudicada o beneficiada en su esfera de vida con la decisión que se adopte. Si una empresa quiebra a raíz de la sanción pecuniaria que le impone una entidad pública de policía administrativa, ella tendrá una posición de orden legal frente al organismo de control; sus ex-empleados, que eventualmente padecerán una situación de zozobra económica, al igual que sus familias e hijos, lo estarán en una posición de orden material.

La posición de orden material es derivada - supone un efecto principal del cual es consecuencia -, contingente y de contenido variado, en tanto que la posición legal, por contraste, es principal, previsible y de contenido determinado, como quiera que ella está vinculada a un sujeto específico cuyas pretensiones ante la administración se encuentran claramente determinadas y se resuelven a la luz del ordenamiento jurídico.

Si en el curso de la actuación administrativa, se viola o amenaza un derecho fundamental del sujeto, ¿ las demás personas materialmente afectadas tendrán acción de tutela contra la autoridad pública en razón de las mutaciones desfavorables que ella ha producido en sus esferas vitales? De admitirse que toda persona ubicada en una posición de orden material pudiese ejercer la acción de tutela, se tendría que aceptar que ésta procede no solamente contra vulneraciones o amenazas de derechos fundamentales sino también contra cualquier cambio o afectación de las situaciones existenciales de las personas.

Repárese en que éstas últimas si bien pueden constituir el presupuesto material para el goce de los derechos son esencialmente cambiantes y expuestas a las infinitas vicisitudes que se desprenden del devenir social e individual.

Asimismo, no sería posible a la administración ejecutar muchas políticas trazadas en las leyes - particularmente las de intervención en la economía y las relativas a la preservación del medio ambiente -, que si bien pueden ser constitucionales, desde su adopción no se descarta que puedan producir efectos negativos en ciertos sectores y ámbitos de la sociedad y de la economía. En estos casos, dichas leyes no podrían aplicarse, ya que la administración enfrentaría la eficaz acción contenciosa constitucional promovida por las imnumerales

personas cuyas esferas de vida han podido ser afectadas materialmente.

Finalmente, la instauración de la acción de tutela por las personas materialmente afectadas - pero no jurídicamente vinculadas a la actuación administrativa -, haciendo caso omiso del sujeto que en primer término puede considerarse agraviado en su órbita jurídica como consecuencia de la acción o de la omisión de la autoridad pública, equivale a apropiarse indebidamente de una causa ajena. Sobre este particular señaló la Corte Constitucional:

"En principio, la violación de un derecho fundamental suscita una facultad de restablecimiento o reparación que hace parte del derecho mismo que, de desplazarse libremente - así sea por commiseración o en virtud de un sano sentimiento de solidaridad - a otra persona distinta de su titular, sufriría similar menoscabo. Por esta vía, no cabe duda, se colectivizarían indebidamente todos los derechos.

" (...) El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela podrá ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales. La norma exige que el solicitante de la tutela tenga legitimación en la causa, esto es, que de conformidad con la Constitución Política sea el sujeto activo del derecho fundamental pretendidamente violado y sobre el cual ha de pronunciarse el Juez."³

11. Por las razones anteriores, no está llamada a prosperar la acción de tutela interpuesta por AMED DE JESUS BARRIOS. En efecto, el contrato de trabajo en su caso se ha extinguido en virtud de la decisión de la empresa empleadora, la que ha obtenido la respectiva autorización por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La entidad demandada - CODECHOCO -, en gracia de discusión, puede considerarse la causante material de la decisión de la empresa, pues esta última obró así movida por el excesivo retardo de la actuación administrativa, según se alega. Si a la conducta negligente o morosa de la autoridad pública se atribuye la terminación del contrato de trabajo del petente, es evidente que éste se encuentra respecto de aquélla en una posición de orden material. Esa conducta puede ser cuestionada - en el plano constitucional o legal - por el sujeto que es parte del procedimiento administrativo, esto es, la empresa empleadora. Si lo hace un trabajador suyo, su motivo no puede ser otro que el relacionado con la modificación de su situación existencial que fue objeto de cambio como consecuencia material derivada de la presunta inacción administrativa - que en el campo jurídico concierne directa y primariamente a la

empresa empleadora -, lo que por regla general en modo alguno, como se ha expuesto, vulnera el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- CONFIRMAR, por los motivos expuestos, la sentencia del mayo 20 de 1993, proferida por la Sala Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia.

SEGUNDO.- LÍBRESE comunicación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

(Continúan firmas expediente T-15233)

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., el día veintidós (22) del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993)).

1Asamblea Nacional Constituyente. Informe - Ponencia para Primer Debate en Plenaria. Medio Ambiente y Recursos Naturales. Constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tilio Cuevas, Guillermo Guerrero. Gaceta Constitucional No. 58. Pág. 7-8.

2 UICN/PNUMA/WWF: Cuidar la Tierra Estrategia para el Futuro de la Vida. Gland, Suiza, octubre 1991. p.10

3Corte Constitucional. Sentencia ST-422 /93