

T-579-93

Sentencia No. T-579/93

#### ACCION DE TUTELA-Indefensión

El Estado de indefensión acaece o se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular, sea éste persona jurídica o su representante, se encuentra inermes o desamparada, es decir, sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la agresión o la amenaza de vulneración, a su derecho fundamental; estado de indefensión que se debe deducir, mediante el examen por el Juez de la tutela de los hechos y circunstancias que rodean el caso concreto.

#### DERECHO AL AMBIENTE SANO-Vulneración

Cuando la violación del derecho a gozar de un ambiente sano, implica la violación de otro derecho fundamental (salud, vida e integridad física, entre otros) la acción de tutela es procedente como mecanismo de protección directa del derecho fundamental, e indirecta del ambiente. No quedó establecido en los autos que con la actividad desarrollada por la empresa en cuestión, se hubiese vulnerado o exista amenaza de violación, de un derecho fundamental concreto del peticionario de la tutela.

REF.

EXPEDIENTE T-20793

PETICIONARIO:

AUGUSTO OSORNO GIL

TEMA:

Medio ambiente y su protección a través de la tutela.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D. C., diciembre catorce (14) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, procede a dictar el fallo correspondiente, en la acción de tutela impetrada por el señor AUGUSTO OSORNO GIL en contra de la sociedad "PAPELES Y CARTONES S. A PAPELSA S.A.".

## I. ANTECEDENTES

### A. Los Hechos.

El ciudadano AUGUSTO OSORNO GIL, expone como hechos de la presente acción de tutela, los siguientes:

"1. La empresa PAPELSA S.A. tiene en el municipio de Barbosa una planta dedicada principalmente a la producción de pulpa, papel y cartón, actividad en la cual utiliza como materias primas madera, azufre, soda cáustica, almidón, desperdicio de papel, alumbre, cal, gomas sintéticas y resinas, tintas y antraquinona".

"2. Según el Acuerdo 03 de 1988, estatuto Metropolitano de planeación, usos del suelo, Urbanismo y Construcción, la actividad de la Empresa se clasifica como I-1 Industria con alto potencial contaminante".

"3. En su proceso productivo la empresa expulsa desechos gaseosos, líquidos y sólidos altamente contaminantes que ponen en peligro inminente la salud y la vida de la población, situación que ha persistido desde la instalación de la factoría y en cuya solución la empresa lleva trabajando varios años sin que a la fecha se hayan realizado los trabajos necesarios para dar cumplimiento a las normas legales para proteger la vida de la comunidad".

"4. Los diversos desechos del proceso industrial están claramente señalados en el informe Técnico Registro No. M01847 del Area Metropolitana, que se anexa".

"5. Con fundamento en tal informe la secretaria Ejecutiva del área metropolitana expidió la Resolución 513 del 4 de Junio de 1992, por medio de la cual se aprobó el uso del suelo y se renovó el certificado de ubicación Industrial de Papelsa S.A., supeditando su validez al

cumplimiento de los condicionantes señalados en el art. 3, los que hasta la fecha no se han cumplido. Es importante anotar que año tras año la empresa ha venido renovando el certificado mencionado y en todos y cada uno de ellos su validez se condiciona al cumplimiento de las normas Legales, condicionante que sólo ha servido para darle rizados (sic) de legalidad a una situación anormal. Como ejemplo, anexo la Resolución No. 737 del 13 de Noviembre de 1990”.

“6. La Comunidad ha llevado todo tipo de solicitudes a la empresa, a las autoridades locales, al Inderena, al Servicio Seccional de Salud y a las demás entidades obligadas por Ministerio de la Ley a proteger el medio ambiente sin resultados positivos”.

“7. El olor permanente que se desprende de los desechos gaseosos es

causa de continuas infecciones respiratorias especialmente de la población infantil. Los desechos líquidos y sólidos contaminan el agua del río y los suelos, también con consecuencias nocivas para la salud de la Comunidad”.

“8. La Constitución Política consagra el derecho de los ciudadanos a un medio ambiente sano, derecho que está siendo lesionado por la empresa bajo la mirada complaciente de las autoridades competentes. Si bien es cierto no figura expresamente como un derecho fundamental, la Corte Constitucional en varios pronunciamientos se ha referido al tema diciendo que es un derecho esencial, fundamental, referido a la vida misma, toda vez que si no se garantiza se pone en peligro la supervivencia de la especie”.

“9. La Acción de Tutela es el único medio con que cuenta la comunidad para la defensa de su derecho, ante el peligro inminente que a diario se ve enfrentada”.

B. Las pretensiones.

El contenido de las pretensiones del accionante es el siguiente:

“1. Conceder la Acción de Tutela en defensa del derecho fundamental a un medio ambiente sano”.

“2. Ordenar a la empresa el cese inmediato de su actividad contaminadora y la realización de las obras que sean necesarias para el tratamiento de los diferentes desechos en un plazo

preventorio para ello”.

“3. Condenar a la empresa a pagar a la población una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, dinero que se entregará al hospital local para programas de prevención de la infección respiratoria, bajo la veeduría de un comité elegido por la comunidad para tal efecto”.

“4. Condenar a la empresa a pagar las costas procesales”

Adicionalmente el accionante solicita, como “petición subsidiaria” que se conceda “... la tutela como mecanismo transitorio, indicando las vías legales a seguir”.

C. Los Fallos que se Revisan.

1. Primera Instancia.

El Juzgado Civil Municipal de Barbosa (Ant.), mediante sentencia de fecha junio nueve (9) de 1993, resolvió “Denegar la acción de tutela instaurada por el señor AUGUSTO OSORNO GIL contra la empresa PAPELES Y CARTONES S.A. ‘PAPELSA S.A.’ ...”.

El juzgador de primera instancia para adoptar su decisión, inicia el estudio del caso, analizando la procedencia de la acción propuesta contra “... una persona jurídica de naturaleza privada, regida por el derecho privado, ...”, afirmando que en el subjuice la acción de tutela no encuadra en ninguno de los casos contemplados en los artículos 5 y 42 del decreto 2591 de 1991, “.. pues la empresa PAPELES Y CARTONES S.A. ‘PAPELSA S.A.’, no tiene por encargo la prestación de un servicio público, como tampoco cumple funciones públicas y el accionante no se encuentra en circunstancias de subordinación o indefensión frente a tal ente”.

Seguidamente, el Juez de primera instancia analiza, si en el presente caso se está violando o amenazando un derecho fundamental del petente, y expresa:

“Después de una lectura detenida del escrito por medio del cual se impetró la acción, no se encuentra por ninguna parte la afirmación de que se le esté violando algún derecho fundamental. Obsérvese las afirmaciones del líbelo introductor: El hecho tercero sólo refiere a que “la empresa expulsa desechos gaseosos, líquidos y sólidos altamente contaminantes

que ponen en peligro inminente la salud y la vida de la población”, en el mismo hecho, más adelante se refiere a la protección de “la vida de la comunidad”; en el hecho sexto, a Fls, 2 del expediente, refiere a los múltiples reclamos que la comunidad ha elevado a distintas dependencias oficiales, así como a la empresa accionada, para la protección del medio ambiente, con resultados negativos; el hecho séptimo, afirma que la contaminación que produce la empresa es causa de continuas infecciones respiratorias, especialmente en la población infantil; en el hecho octavo se puntualiza que la Constitución Política consagra el derecho que tienen los ciudadanos a un medio ambiente sano”.

“De la forma como en el escrito primigenio se narraron los hechos que sustentan la acción instaurada, se concluye a cabalidad que lo pretendido por el actor es la protección al derecho de un medio ambiente sano”.

“El derecho que se pretende proteger mediante esta acción, a un medio ambiente sano, es colectivo, así expresamente lo consagra el artículo 88 de la Carta Política; y si además interpretamos la acción de tutela invocada, también se puede concluir que se invoca el derecho colectivo de la salubridad pública”.

“Cuando se afectan los derechos colectivos; el constituyente primario creó otra vía distinta para su defensa como son las acciones populares, cuya regulación corresponde a la ley y que es un tema del que no se ha ocupado el legislador”.

Finalmente, el fallador de primera instancia sustenta su decisión en la jurisprudencia que sobre el particular ha sentado la Corte Constitucional, a través de las diferentes salas de revisión de tutelas y concluye la respectiva fundamentación así:

“... la acción de tutela se encaminó a la protección de un derecho colectivo, sin que se pidiera la protección de un derecho que se esté violando o esté siendo amenazado y del que sea titular el actor o de otra persona individual que represente, no está llamada a prosperar, además por que existen otros remedios o mecanismos judiciales para hacer valer tales derechos como expresamente lo puntualiza el artículo 88 de la Carta fundamental, e incluso, como la misma disposición lo indica, en tales casos los particulares pueden acceder a la rama jurisdiccional a instaurar las correspondientes acciones cuando se les está causando un perjuicio”.

## 2. Segunda Instancia.

El Juzgado Civil del Circuito de Girardota, mediante providencia de fecha julio veintisiete (27) de 1993, conoció de la impugnación formulada contra el fallo del Juez Civil municipal de Barbosa (Antioquia.), y resolvió: “DENEGAR la tutela solicitada, por las razones expuestas en la parte motiva, quedando así revocada la providencia indicada”.

Consideró el juzgado que “... la presente acción en forma subsidiaria fue instaurada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, así se desprende del libelo primigenio que desconoció el Juez de instancia, toda vez que si existe un medio judicial idóneo para discutir el derecho amenazado, como son las acciones populares consagradas no sólo en la Constitución, sino las leyes reglamentarias en el Código Civil o bien la ley 9/89, también lo es, que, si se prueba el perjuicio irremediable procede la acción de tutela y ello debió decirse en el respectivo fallo”.

“Empero lo anterior, tenemos que tratándose de derechos colectivos, debe demostrarse en la acción de tutela, no sólo el perjuicio irremediable sino también que la protección de la tutela recae no sobre toda la colectividad, sino en forma concreta al peticionario y/o personas determinadas con el único fin de que éste acredite sus derechos amenazados o violados, así estén comprometidos en intereses colectivos”.

“Es decir, en el caso concreto, la improcedencia no es por existir otra vía judicial, ni por tratarse de derechos colectivos, sino por, no haberse demostrado el perjuicio irremediable que atenta de manera concreta un derecho fundamental de una o varias personas determinadas claramente en la acción”.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del grado de revisión de las sentencias proferidas por los Juzgados Civil Municipal de Barbosa y Civil del Circuito de Girardota en atención a lo dispuesto por los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto-Ley 2591 de 1991.

### 2. La cuestión de fondo.

Dado que el tema relativo al ambiente y a su protección ha sido analizado por diferentes salas de revisión de tutelas en varias oportunidades, y que el asunto concreto sometido a la consideración de esta Sala no ofrece mayor dificultad, la cuestión de fondo se define, conforme a las consideraciones que brevemente se exponen así:

a) Es incuestionable, que desde el punto de vista estrictamente procesal, la acción de tutela incoada por el petente es procedente, de conformidad con el numeral 4 del art. 42 del decreto 2591 de 1991, en atención a que éste se encuentra dentro de una situación de indefensión frente al particular contra el cual se dirige la acción.

En la sentencia No. T-191 de la Sala Segunda de Revisión de Tutela, en punto a la situación de indefensión, se expreso lo siguiente:

“El Estado de indefensión acaece o se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular, sea éste persona jurídica o su representante, se encuentra inerme o desamparada, es decir, sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la agresión o la amenaza de vulneración, a su derecho fundamental; estado de indefensión que se debe deducir, mediante el examen por el Juez de la tutela de los hechos y circunstancias que rodean el caso concreto.”

b) En diferentes sentencias de las salas de revisión de tutelas de esta Corte se ha considerado, que el derecho a gozar de un ambiente sano, es un derecho colectivo cuya protección se logra a través de las llamadas acciones populares (art. 88 C.P.)<sup>1</sup> .

No obstante, cuando la violación del derecho a gozar de un ambiente sano, implica la violación de otro derecho fundamental (salud, vida e integridad física, entre otros) la acción de tutela es procedente como mecanismo de protección directa del derecho fundamental, e indirecta del ambiente, pues, como se expresó en la sentencia No. T-254 del 30 de julio de 1993, de ésta misma Sala de Revisión:

“Con todo, cuando la violación del derecho a un ambiente sano implica o conlleva simultáneamente un ataque directo y concreto a un derecho fundamental, se convierte la acción de tutela en el instrumento de protección de todos los derechos amenazados, por virtud de la mayor jerarquía que ostentan los derechos fundamentales dentro de la órbita constitucional”.

“Esa conexidad por razón de la identidad del ataque a los derechos colectivo y fundamental genera, pues, una unidad en su defensa, que obedece tanto a un principio de economía procesal como de prevalencia de la tutela sobre las acciones populares, que de otra manera debería aplicarse independientemente como figuras autónomas que son”. (negrillas fuera de texto original).

c) El peticionario de la tutela afirma en el escrito introductorio de la misma, que aun cuando la empresa PAPELES Y CARTONES S.A. “PAPELSA”, obtuvo de la Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, a través de la resolución No. 513 de junio 4 de 1992, la renovación del certificado de ubicación industrial para su planta, destinada a “actividades relacionadas con la producción de pulpa, papel y cartón, a partir de pulpa importada y de papeles de primera reciclados”, supeditada al cumplimiento de las condiciones establecidas en dicho acto administrativo, éstas han sido incumplidas por dicha empresa.

d) En la sentencia T-254, a la cual se hizo alusión anteriormente, se analizó la compatibilidad entre la libertad de empresa y el mantenimiento de un ambiente sano, y se dejó consignado que aun cuando la norma del artículo 333 de la Constitución Política consagra el reconocimiento de la libertad económica y de iniciativa privada, “dicha libertad no es absoluta porque su ejercicio puede ser limitado por la ley en aras del bien común, esto es, del interés público o social, dentro del cual, la preservación del ambiente ocupa una posición privilegiada, por ser un elemento vital para la supervivencia de la humanidad”.

“Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación”.

“El particular al realizar su actividad económica tiene que adecuar su conducta al marco normativo que la orienta, la controla y la verifica, con el fin de que no cause deterioro al



ambiente, o lo reduzca a sus más mínimas consecuencias y dentro de los niveles permitidos por la autoridad ambiental”.

“Hay que concluir que la contaminación dentro de ciertos rangos es una realidad, pues resulta ingenuo condicionar las actividades humanas a un impacto ambiental cero – aun cuando las actuaciones de los sujetos públicos y privados involucrados en la preservación ambiental debe necesariamente atender a ello – pues en general, la acción del hombre en el campo de sus actividades industriales y comerciales, incorpora de alguna manera elementos extraños y nocivos al ambiente”.

“La autoridad ambiental, debe admitir el ejercicio de una actividad económica legítima cuando su ejercicio no comprometa los límites tolerables de la contaminación, pues si los excede, el bien común exigirá que restrinja o se prohíba al particular el ejercicio de su actividad”.

“No se pueden señalar límites a las acciones y a las inversiones que requiera el control efectivo de la contaminación ambiental, pero debe saber quien asuma una actividad contaminante, que su primera responsabilidad, por encima de cualquier otra, es establecer los mecanismos más adecuados y eficaces para suprimir, o cuando menos reducir al mínimo tolerable, los efectos nocivos que se puedan deducir de tal actividad, aparte de que debe pagar, según las tasas de retribución ambiental que se establezcan, por lo menos parte del precio que cuesta contaminar”.

e) No ha quedado establecido dentro del expediente que la empresa demandada hubiese incumplido las condiciones impuestas por la autoridad para permitir el funcionamiento de su planta industrial. Por el contrario, con el oficio No. 30983 de junio 3 de 1993 (folio 38 del expediente), suscrito por el Jefe Sección Control de Factores de Riesgo Ambientales, del Servicio Seccional de Salud Antioquia, se acredita que la referida empresa, en principio, ha cumplido con las normas ambientales: Dice, en lo pertinente, el mencionado oficio:

“1. La empresa PAPELSA, hasta la fecha, ha venido desarrollando las siguientes actividades, con el fin de cuantificar las emisiones de sulfuro de hidrógeno y mercaptanos:

- Contrato actualizado a diciembre de 1992, realizado entre la empresa y la Universidad de Antioquia, para la medición de sulfuro de hidrógeno y mercaptano.

- Solicitud de importación de equipos específicos y reactivos para la estandarización de métodos de análisis y muestreo de los gases mencionados. Se han presentado problemas para la consecución de éstos, tanto en el país, como en el exterior.

- Información de parte de la empresa de existencia de contrato de asesoría en la parte ambiental con la firma INECA LTDA. presentó informe técnico sobre la problemática de olores.

- Contrato con la firma TECNOAMBIENTE para la instalación de equipos de control de las emisiones de la caldera de carbón.

2.- Respecto a la caracterización de gases, falta medir la emisión correspondiente a sulfuro de hidrógeno y mercaptanos, lo cual está en proceso de ejecución, según lo informado a usted en el punto No. 1. Una vez los equipos y reactivos estén materializados y previos análisis técnicos, se definirá (sic) las fechas de muestreo.

3.- El Servicio Seccional de Salud de Antioquia, dentro de las múltiples averiguaciones que ha realizado y continúa realizando, no tiene referencia sobre emisión y concentraciones ambientales de calidad de aire referidos a sulfuro de hidrógeno y mercaptanos”.

f) Tampoco quedó establecido en los autos que con la actividad desarrollada por la empresa en cuestión, se hubiese vulnerado o exista amenaza de violación, de un derecho fundamental concreto del peticionario de la tutela.

g) Adicionalmente estima esta Sala, que tampoco procede la tutela como mecanismo transitorio para impedir un perjuicio irremediable (numeral 3 del art. 6o. del decreto 2591 de 1991), porque de la escasa información que obra en el expediente no se puede deducir la existencia de un eventual y futuro perjuicio de esta naturaleza.

Finalmente advierte la Sala, que la acción de tutela habría prosperado, en el evento de que se hubiese demostrado: que la empresa PAPELSA S.A. se encuentra realizando su actividad industrial incumpliendo, las normas ambientales y las directrices y orientaciones señaladas por las autoridades tendientes a lograr la preservación del ambiente; que dicha actividad deteriora el ambiente, por encima de los niveles mínimos permisibles y, además, que en razón de la acción o la omisión de dicha empresa, se le ha violado o se le amenaza vulnerar

al peticionario un derecho fundamental concreto.

### III. DECISION.

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

#### RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la sentencia de fecha julio 27 de 1993 del Juzgado Civil del Circuito de Girardota en cuanto, por defectos formales, denegó la tutela solicitada y revocó la providencia del Juzgado Civil Municipal de Barbosa (Antioquia) del 9 de junio de 1993.

SEGUNDO: Confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Civil Municipal de Barbosa (Antioquia), que no accedió a conceder la tutela impetrada.

TERCERO: Líbrese, por intermedio de la Secretaría General de la Corte las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí previstos.

COPIESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE E INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Sustanciador

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver sentencias T- 508 y T-092 de 1992, T-967, T-254 y T-366 de 1993