

Sentencia No. T-621/95

#### INDEMNIZACION DE PERJUICIOS-Acciones legales

La condena patrimonial decretada por el daño antijurídico irrogado a una persona, por lo general, debe ser el resultado de un proceso que incluya un debate probatorio y la posibilidad de determinar la responsabilidad del demandado, de conformidad con las garantías del debido proceso. Respecto de los perjuicios ocasionados por la omisión de las autoridades públicas en el cumplimiento de sus funciones, la legislación consagra acciones indemnizatorias en contra del Estado, no siendo la acción de tutela la vía procesal llamada a sustituir los mecanismos legales correspondientes.

#### ACCION DE TUTELA-Contenido de la pretensión/DEMANDA DE TUTELA-Inconsistencia de la petición

La presunta vulneración o amenaza de un derecho fundamental es un asunto que no debe confundirse con la modalidad o el contenido de las pretensiones de tutela. No es extraño que el afectado, que puede ser cualquier persona sin conocimientos jurídicos, solicite la adopción de medidas inconducentes o de imposible ejecución jurídica, circunstancia que no debe condicionar la procedencia del respectivo amparo en caso de verificarse la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental.

#### MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Protección del medio ambiente/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Protección del medio ambiente/ACCION DE CUMPLIMIENTO-Protección del medio ambiente

Los demandantes interponen la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar el perjuicio irremediable. En este sentido aciertan al no ejercer la acción en la modalidad de mecanismo definitivo para el amparo de sus derechos fundamentales, ya que la Ley establece la acción de cumplimiento en asuntos ambientales como medio de defensa judicial, a disposición de cualquier persona natural o jurídica, para enfrentar eficazmente la omisión en el cumplimiento de sus funciones por parte de las autoridades públicas encargadas de la protección y defensa del medio ambiente.

**DEMANDA DE TUTELA-Inundaciones por construcción de canal/ACCION DE TUTELA  
TRANSITORIA-Omisiones de las autoridades ambientales**

La acción de tutela procede como mecanismo transitorio para la protección de los derechos fundamentales amenazados, durante el tiempo que la autoridad judicial competente utilice para decidir sobre la acción de cumplimiento. En efecto, la Sala estima necesario ordenar lo necesario para protección inmediata de los derechos fundamentales de los demandantes ante el peligro inminente de que se presenten nuevas inundaciones, las cuales pueden ocasionar la pérdida de sus vidas, la destrucción de sus viviendas o el anegamiento de sus cultivos. La orden a impartir por el Juez de tutela no puede comprender la pretensión de que se realice un estudio de impacto ambiental y la adopción de medidas para mitigar los efectos socio-ambientales de la construcción del Canal, ya que este sería el objeto mismo de la acción de cumplimiento. La Sala circunscribirá su orden exclusivamente a la adopción de medidas para evitar que se presente un perjuicio irreparable a la vida y bienes de los demandantes.

DICIEMBRE 14 DE 1995

Ref.: Expediente T-76905

Actor: Vecinos del Municipio Olaya Herrera (Nariño) y Fundación para la defensa del interés público FUNDEPUBLICO.

Temas:

- Medio Ambiente y amenaza de derechos fundamentales

Magistrado Ponente:

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 número T-76905 promovido por los señores MOISES CASTRO ORTIZ y otros, contra la Corporación Autónoma Regional de Nariño (CORPONARIÑO) y el INDERENA-Regional Costa Pacífica.

### ANTECEDENTES

1. En el año de 1973, la sociedad “Maderas Naranjo”, representada por Enrique Naranjo Solis, sin contar con el permiso ambiental correspondiente, construyó un canal de un (1) metro de ancho con el propósito de comunicar el Río Patía Viejo con la quebrada La Turbia, afluente del río Sanquianga, y así agilizar el transporte de las maderas extraídas en la zona.
2. Como consecuencia de la construcción del canal sobrevinieron grandes cambios hidrográficos. El río Patía Grande empezó a vertir sus aguas en su antiguo afluente, el Patía Viejo, y éste en el río Sanquianga. La diferencia de presión de las aguas generó el ensanchamiento de las bocatomas de los ríos, la disminución del caudal del Río Patía en algunas partes y la inundación en otras. La afectación del sistema hidrológico produjo un impacto ambiental de grandes proporciones. La erosión, el represamiento de aguas, la desviación de los caudales, la destrucción de cultivos y viviendas, el desplazamiento de damnificados, la afectación del ecosistema y de las vías de navegación, etc., son algunos de los cambios presentados y que aún hoy pueden afectar a las poblaciones circundantes localizadas en los municipios de Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Mosquera, Mangui-Payán y Roberto Payán.
3. En 1973 se constituyó la Asociación de Damnificados del Río Sanquianga. Los integrantes de la Junta de la Asociación solicitaron a las diferentes autoridades tomar medidas para subsanar el problema ocasionado con la construcción del canal Naranjo.
4. Entre los años 1973 y 1979, el Inderena, efectuó una serie de visitas al lugar de los

hechos. Como resultado de las primeras inspecciones la entidad ordenó a la empresa maderera “Maderas el Naranjo” ejecutar diversas obras - barreras de contención, compuertas - en el canal, a fin de paliar los efectos de su apertura. Posteriormente decidió sancionar al señor Naranjo Solis con multas de apremio para lograr la construcción de las obras y, simultáneamente, declaró el carácter de uso público del canal.

Sin embargo, el impacto ambiental en la zona continuó ocasionando inundaciones a causa de la presión de las aguas y de la erosión del terreno, así como en razón del acrecentamiento progresivo de la amplitud del canal.

6. Esta situación condujo a los vecinos del municipio Olaya Herrera, Departamento de Nariño, mediante escrito del día 27 de abril de 1995, por medio de apoderado designado por la Fundación para la defensa del interés público -FUNDEPUBLICO-, a instaurar una acción de tutela contra el INDERENA y CORPONARIÑO, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, al medio ambiente y al trabajo.

Los actores aducen como causas de la vulneración de sus derechos fundamentales la omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia y control sobre la explotación y utilización de las aguas y de los recursos naturales no renovables.

La región se ha convertido, en su concepto, en una “Zona de Alto Riesgo”, ante la inminencia de inundaciones que arrasan con poblaciones enteras, cultivos y ganados.

“En cuanto a la población, una vez construido el canal desaparecieron, posiblemente ahogadas, 27 personas cuyo número aumentó con el tiempo. Las inundaciones antes señaladas también han afectado a diferentes poblados contando con la desaparición total por ejemplo de Tumaquito. Se han dado desplazamientos poblacionales a las cabeceras municipales o hacia las partes altas dando como resultados unas 300 familias damnificadas”.

Los cambios mencionados ponen en peligro sus vidas ante la amenaza de potenciales inundaciones. así mismo, el represamiento de las aguas trae como consecuencia la proliferación de epidemias, tales como paludismo, gastroenteritis, etc.

Argumentan los demandantes que durante 25 años el Inderena ha actuado de manera

negligente, limitándose a recoger estudios para legitimar la construcción del canal, y sin vigilar el cumplimiento efectivo de las sanciones impuestas. A su juicio, la entidad ha asumido una actitud parcializada al ignorar la realidad y tratar al agente infractor como un "benefactor social". Tal actitud se evidencia, enfatizan, con la declaratoria del canal como vía pública.

Los demandantes solicitan se ordene a Corponariño y al Inderena -Regional Costa Pacífica-, elaborar un estudio de impacto ambiental (a costa de la sociedad maderera que ocasionó el problema) y de recuperación de la zona de influencia del canal Naranjo, a fin de mitigar los efectos de su construcción y restaurar el área afectada. De igual manera, pretenden que se condene a Corponariño y al Inderena a indemnizar los perjuicios ocasionados por la negligencia en el cumplimiento de sus funciones.

7. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, mediante fallo de mayo diecinueve (19) de mil novecientos noventa y cinco (1995), concedió la tutela solicitada y ordenó a Corponariño y al Inderena, bajo la coordinación del Ministerio del Medio Ambiente, crear un grupo de trabajo interinstitucional, para que, en un plazo de seis (6) meses, adelantaran un plan de manejo ambiental de la situación creada por la construcción del Canal Naranjo, y adoptaran soluciones definitivas al problema.

En su concepto una aproximación prima facie al problema puede llevar a considerar que la acción busca la tutela de derechos colectivos y se refiere a hechos consumados. No obstante, estima, un análisis profundo de los acontecimientos conduce a otras consideraciones.

En primer término, la acción popular, concebida para proteger los derechos colectivos, no excluye la acción de tutela. En efecto, afirma, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, hace viable la tutela cuando establece su procedencia en aquellos casos en los cuales estén comprometidos intereses o derechos colectivos "siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable".

En el presente caso, señala, si bien los derechos afectados aparecen como colectivos, los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al trabajo y a una vivienda digna y al mantenimiento de unas condiciones mínimas de vida de los habitantes de una zona marginada del país, se ven gravemente amenazados.

El Tribunal acoge el estudio realizado sobre la zona del Río Patía, en que se precisa que “esperar más, es sencillamente condenar a muerte a toda la región”. Anota que a pesar de no contar con conocimientos ni experiencia técnica, éstos no son necesarios para captar las dimensiones del problema creado. Estima que las entidades llamadas a evitar y controlar el deterioro ambiental hasta el momento no han asumido con firmeza y seriedad su misión. Esta insuficiencia no podía pasar por alto una ley hidrológica básica según la cual “el cauce de los ríos es sagrado: alterarlo es atentar de manera grave contra la naturaleza”.

El Tribunal de tutela señala la indolencia de las entidades oficiales encargadas del control ambiental en la zona como cómplice y responsable de la situación que viven los damnificados del Río Sanquianga:

“Y esto se hizo (la alteración del cauce del río) por parte de un particular, a ciencia y paciencia de quienes estaban obligados a evitarlo; cuando el hecho se iniciaba, con incomprendible y cómplice tolerancia, se hicieron prácticamente los de la vista gorda: dejaron hacer y dejaron pasar: tímidamente y casi como para disimular la situación, ordenaron unos insuficientes correctivos, fruto, desde luego, de la propia incuria de su burocracia, quien al no realizar estudios detenidos y serios: con criterio futurista y con clara mentalidad de que al proteger el ecosistema, se está protegiendo la vida misma del ser humano”.

8. El apoderado de la Corporación Regional Autónoma de Nariño impugnó la anterior providencia.

Argumenta que la acción de tutela resulta improcedente, conforme a lo establecido en el artículo 6 numeral 4 del decreto 2591 de 1991, toda vez que los perjuicios se encuentran consumados.

Agrega que el Tribunal no dio cumplimiento a lo establecido en el decreto citado para declarar la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio. La orden que imparte el juez de tutela al conceder la acción en esta modalidad debe señalar que la misma sólo estará vigente hasta que la autoridad judicial competente decida de fondo en el proceso ordinario pertinente.

De otra parte, precisa que el problema es de tal complejidad y las variables implicadas son tantas que requiere un manejo concertado por parte de la diversas entidades especializadas en la materia. En consecuencia, no es posible hallar una solución en el término perentorio de seis meses no sólo por la dificultad del mismo sino por la carencia de apropiaciones presupuestales para llevarlo a cabo.

Por último, pone de presente que Corponariño nunca ha tenido funciones de control y prevención de desastres, como tampoco es competente para ejecutar obras de infraestructura para mitigar daños ambientales.

9. La Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, mediante sentencia de julio 11 de 1995, revocó el fallo de primera instancia y denegó el amparo solicitado por los demandantes. Advierte, sin embargo, que “no puede sustraerse al problema social que efectivamente se viene presentando en la Costa del Pacífico Sur”, por lo que ordena remitir al Ministerio del Medio Ambiente copia de la providencia a fin de que tome las medidas de prevención necesarias.

La Corte inicia sus consideraciones con la exposición de las dos causales que hacen procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Concluye que al no existir acto administrativo alguno que haga viable una acción ordinaria o contencioso administrativa, la tutela no es procedente en la modalidad transitoria.

De otra parte, estima que el fallo vincula a un organismo - Corporación Autónoma Regional del Cauca -, el cual carece de jurisdicción, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, para efectuar manejo del medio ambiente en la zona.

A juicio de la Sala, la afirmación del a quo sobre las omisiones de Corponariño resulta inexacta. Señala que Corponariño no sólo realizó un convenio con la Universidad Nacional de Colombia para la realización de un estudio sobre la zona del Patía y elaboró un proyecto sobre el impacto socio- económico y ecológico del río Patía, sino que solicitó reiteradamente al Instituto Agustín Codazzi la inclusión de dicho estudio en el proyecto SIG PAFC. Con esta última institución la Corporación suscribió el convenio 194 de 1994 en que se obliga a: e) evaluar el impacto ambiental producido por la apertura del Canal Naranjo, elaborar los términos de referencia que orienten las propuestas para mitigar los impactos sobre el ecosistema Bosque General, y f) elaborar cambios del curso del río, asumiendo el estudio

geodésico, fotografías aéreas e imágenes de satélites.

De lo anterior concluye que “es claro entonces, que Corponariño no ha sido ajena al impacto ambiental con incidencia presunta en los derechos fundamentales de los vecinos de Mosquera y Olaya Herrera, y tampoco negligente en el ejercicio de sus funciones”. El fallador de segunda instancia indica que la entidad mencionada adelanta en la actualidad planes de estudio sobre el Canal Naranjo.

Por último, afirma que “la demanda en esencia apunta a que se disponga la realización de estudios científicos y técnicos que garanticen el derecho al medio ambiente en cabeza de toda una comunidad, lo que excluye la acción de tutela, ya que la Carta Política en su artículo 88 establece dentro del marco de los derechos e intereses colectivos su protección a través de las acciones populares”.

En su concepto, “la referencia que se hace a la presunta desaparición de varias personas con ocasión de la Construcción del canal Naranjo, data de los años 70 sin que se afirme y menos se haya establecido en estas diligencias, que los vecinos del lugar actualmente corren riesgo en su vida o su salud, lo que indica que los derechos que realmente se hallan afectados, son de naturaleza eminentemente económica, no sujetos al amparo por vía de tutela”.

10. En escrito dirigido a la Corte Constitucional, los demandantes solicitan la revisión del fallo. Alertan sobre el peligro en que se hallan los municipios de Olaya Herrera, Mosquera y Salahonda y recalcan el hecho de que han desaparecido 27 casas de acuerdo a la constancia de la alcaldía de Mosquera. Rechazan la afirmación sobre la consumación de los perjuicios. En su opinión, la amenaza persiste.

## FUNDAMENTOS

### Pretensiones y fallos de instancia

1. La omisión de las autoridades competentes -INDERENA y CORPONARIÑO- en controlar el deterioro ambiental que desencadenó la construcción del canal Naranjo, a juicio de los demandantes, amenaza en forma inminente varios de sus derechos fundamentales. Pretenden se ordene a las entidades públicas demandadas la realización de un estudio de

impacto ambiental que permita la posterior recuperación del área afectada, y se condene a las mismas a indemnizar los perjuicios ocasionados por la negligencia en el cumplimiento de sus funciones.

Los Tribunales de primera y segunda instancia coinciden en denegar la pretensión indemnizatoria, pero difieren en cuanto a la procedencia de ordenar la realización e implementación del estudio de impacto ambiental. Para el Tribunal Superior de Pasto, Sala Penal, las omisiones del INDERENA y CORPONARIÑO amenazan los derechos fundamentales de los demandantes y justifican ordenar el aludido estudio y la adopción de las medidas necesarias para solucionar en forma definitiva el problema. La Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, por el contrario, considera que, además de la improcedencia de la acción de tutela por tratarse de la defensa de derechos colectivos y haber sido ejercida como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, CORPONARIÑO “no ha sido ajena al impacto ambiental con incidencia presunta en los derechos fundamentales de los vecinos de Mosquera y Olaya Herrera”, razones que justifican la revocatoria del fallo inicialmente favorable a los demandantes.

2. La Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente la viabilidad excepcional de la acción de tutela como mecanismo judicial para obtener una determinada indemnización de perjuicios. La condena patrimonial decretada por el daño antijurídico irrogado a una persona, por lo general, debe ser el resultado de un proceso que incluya un debate probatorio y la posibilidad de determinar la responsabilidad del demandado, de conformidad con las garantías del debido proceso. Respecto de los perjuicios ocasionados por la omisión de las autoridades públicas en el cumplimiento de sus funciones, la legislación consagra acciones indemnizatorias en contra del Estado, no siendo la acción de tutela la vía procesal llamada a sustituir los mecanismos legales correspondientes. Es oportuno insistir en la doctrina constitucional sobre este preciso punto:

“La Corte Constitucional estima necesario dejar en claro que la acción de tutela no tiene por objeto una determinación judicial sobre indemnización de perjuicios. Para ello el legislador ha instituído varios procedimientos, entre los cuales cabe destacar, cuando se aspira a obtener resarcimiento de parte de la administración pública, el que se desarrolla a

partir de la acción de reparación directa y cumplimiento (artículo 86 C.C.A.), ... .

“Ahora bien, es verdad que el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 consagra la posibilidad de condenar “in genere” a la indemnización de perjuicios, dentro del proceso de tutela, pero debe precisarse el alcance de la institución.

“Como lo ha reiterado esta Corte (Cfr. Sentencias C-543 del 1º de octubre de 1992 de la Sala Plena y T-033 del 2 de febrero de 1994, Sala Quinta de Revisión), tal norma busca dar aplicación a criterios de justicia según los cuales la comprobación del daño que se deriva de una acción u omisión antijurídica hace indispensable el resarcimiento de aquél, a cargo de quien lo ocasionó.

“Debe recordarse, adicionalmente, que tal indemnización sólo es posible decretarla si se concede la tutela, ...

“Pero, fuera de eso, se requiere que la indemnización sea necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho; que el afectado no disponga de otro medio judicial para obtener el resarcimiento del perjuicio; que la violación sea manifiesta y provenga de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, “...supuestos que justifican y aun exigen que el fallador, buscando realizar a plenitud la justicia en cada caso, disponga lo concerniente”.

3. En el presente caso, los afectados – bajo la asesoría de FUNDEPUBLICO – no pueden pretender soslayar las exigencias procesales y probatorias necesarias para demostrar la responsabilidad patrimonial del Estado por los perjuicios presuntamente causados, mediante una acción que debe ser resulta en diez días por parte del juez constitucional. La ley (Código Contencioso Administrativo, art. 86) prevé otras acciones para el resarcimiento de los perjuicios causados. En consecuencia, la Corte avala la decisión de los fallos de instancia en el sentido de no reconocer la pretensión indemnizatoria.

4. La pretensión principal de la acción de tutela versa, no obstante, sobre la orden a impartir a las autoridades ambientales – estudio de impacto ambiental e implementación de las medidas para restaurar el medio ambiente en la zona de influencia del canal Naranjo -, como consecuencia de la amenaza de los derechos fundamentales de los demandantes.

Derechos fundamentales amenazados

5. El Tribunal de primera instancia considera que si bien la construcción del canal Naranjo afecta el derecho colectivo al ambiente sano, un análisis más atento de la situación en que se encuentran los demandantes permite inferir que sus derechos fundamentales a la vida, a la salud y al trabajo se ven constantemente amenazados por los efectos de los cambios en el ecosistema - inundaciones, sequías, enfermedades, etc.-. El Tribunal de segunda instancia se aparta de esta apreciación. Considera que la demanda apunta a que se realicen estudios técnicos y científicos que garanticen el derecho al ambiente sano en cabeza de la comunidad, para cuya protección la Carta Política establece las acciones populares.

La presunta vulneración o amenaza de un derecho fundamental es un asunto que no debe confundirse con la modalidad o el contenido de las pretensiones de tutela. No es extraño que el afectado, que puede ser cualquier persona sin conocimientos jurídicos, solicite la adopción de medidas inconducentes o de imposible ejecución jurídica, circunstancia que no debe condicionar la procedencia del respectivo amparo en caso de verificarse la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental.

La pretensión de que se ordene a las entidades públicas demandadas la elaboración de un estudio de impacto ambiental es inconducente para proteger, en forma inmediata, los derechos fundamentales invocados, debido a que la amenaza que sobre ellos se cierne podría no dar espera a la realización de los respectivos estudios. Además, esta petición no deja de ser contradictoria con el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, más aún cuando los demandantes, parece, pretenden la recuperación del área afectada, por la vía de la acción de tutela. Hasta aquí, buenas razones militan para compartir la decisión denegatoria del Tribunal de segunda instancia, para quien lo que realmente busca la demanda es la tutela del derecho colectivo al medio ambiente.

Sin embargo, apreciada con detenimiento la situación expuesta por los demandantes - la cual es confirmada por el mismo apoderado de CORPONARIÑO en el escrito de impugnación al admitir que la dimensión del problema requiere la debida realización de estudios que permitan la mitigación de los impactos ecológicos, sociales y económicos causados -, se observa cómo en el pasado el cambio en el curso de los ríos Patía Viejo y Patía Grande hacia el río Sanquianga ha afectado las vidas, sembradíos, viviendas y animales de los demandantes localizados en el área su influencia. La amenaza de nuevas inundaciones que

destruyen los cultivos, los medios de subsistencia y sus viviendas, y ocasionen enfermedades como el paludismo y la gastroenteritis, bastante comunes en esta zona, son factores o elementos objetivos que restan toda fuerza a la afirmación según la cual con la acción de tutela se pretende exclusivamente la defensa de un derecho colectivo en cabeza de la comunidad.

Aún cuando asiste razón al Tribunal de segunda instancia en el sentido de que no se encuentra demostrado el peligro inminente contra la vida de los habitantes del río Sanquianga - ya que las informaciones sobre desaparecidos luego de la creciente datan de los años setenta -, no sucede igual con la amenaza de otros derechos fundamentales como el derecho al mínimo vital, la pequeña propiedad (Sentencia T-506 de 1992), la salud y el trabajo de los demandantes. Las autoridades no pueden desatender que el Patía, en las inmediaciones del litoral pacífico, es una de las zonas con mayor precipitación (fluvial) en el mundo, y que una vez se inicia la época de lluvias el riesgo de inundación aumenta considerablemente, convirtiéndose en una verdadera amenaza en áreas de desestabilización hidrológica. De hecho, el Alcalde Municipal de Olaya Herrera - mayo 16 de 1995 - informa sobre la desaparición de 9 personas y del peligro en que se encuentran 27 más.

#### Omisión de las autoridades ambientales

6. Según los demandantes -afirmación que acoge el Tribunal de primera instancia -, la omisión en el cumplimiento de sus funciones por parte del INDERENA y de CORPONARIÑO, potencia el riesgo de afectación de derechos fundamentales conexos con el derecho al medio ambiente sano. De esta apreciación se aparta, no obstante, el fallador de segunda instancia, para quien no se presenta una actuación omisiva de las autoridades ambientales. A su juicio CORPONARIÑO "no ha sido ajena al impacto ambiental". Prueba de esto último - anota la Corte Suprema de Justicia -, son los programas y estudios que actualmente se desarrollan sobre el Canal Naranjo, los cuales están sujetos al criterio técnico de otras entidades especializadas y a la apropiación presupuestal correspondiente.

7. Al retrotraer el análisis de las actuaciones del INDERENA hasta el año de 1972 - fecha de la construcción del Canal - se observa una errática intervención de la autoridad ambiental, unas veces sancionando a la empresa causante del desastre ecológico y, otras, declarando el Canal Naranjo como vía de uso público por su utilidad para las poblaciones cercanas.

Por otra parte, el Decreto 3455 de 1983 asignó a CORPONARIÑO la función de velar por el manejo y aprovechamiento de las cuencas hidrográficas del litoral pacífico en el Departamento de Nariño. Pero, según las pruebas aportadas al proceso, entre esta fecha y el año de 1994 - durante 11 años -, la entidad demandada no adoptó medida alguna tendente a mitigar el impacto ambiental ocasionado por la construcción del Canal, pese a las solicitudes de las comunidades afectadas.

8. Además de la inacción casi total de CORPONARIÑO y de la intervención errática del INDERENA - regional Nariño - en el cumplimiento de las funciones claramente asignadas por ley, a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993 se viene presentando una paulatina disolución o difuminación de las responsabilidades de cada entidad - particularmente de las Corporaciones Autónomas Regionales -, en materia de cumplimiento de las funciones de policía ambiental que les corresponden, como consecuencia de la interdependencia funcional de los órganos directivos y ejecutores de la gestión y conservación del medio ambiente. Tal situación ha propiciado, como se demostrará a continuación, la desatención de las propias funciones encomendadas a ciertas autoridades públicas como Corponariño.

9. En efecto, en escrito de contestación a la demanda de tutela, CORPONARIÑO niega tener funciones de control y prevención de desastres y responsabiliza al Municipio de Olaya Herrera, a la Gobernación de Nariño, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al INCORA de asumir una actitud pasiva frente al problema causado por la construcción del canal Naranjo a los vecinos de los Ríos Patía Viejo y Sanquianga. Sostiene que su función es eminentemente "policiva", como "aquellas de prohibir la tala de bosques, mal aprovechamiento de las aguas, contaminación y erosión", pero que no es de su competencia entrar a ejecutar obras de infraestructura para mitigar los daños ambientales. Por último, manifiesta que "en septiembre de 1994, sin ser de su competencia, presentó y sustentó ante el CORPES de occidente un proyecto para que se haga un plan de mitigación del impacto ambiental del Canal Naranjo".

El anterior planteamiento de CORPONARIÑO contrasta notoriamente con las funciones a ella asignadas por ley en materia de manejo y aprovechamiento del medio ambiente y de los recursos naturales.

La Ley 27 de 1982 creó a CORPONARIÑO y le asignó jurisdicción sobre la entonces Intendencia de Putumayo y el Departamento de Nariño. Corresponde a esta entidad, entre otras, la función de promover o ejecutar obras de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, regulación de fuentes de agua, defensa contra las inundaciones y contra la degradación de la calidad de las aguas y su contaminación, lo mismo que el manejo integral de cuencas hidrográficas y aguas subterráneas (artículo 3, literal f.). El Decreto 3455 de 1983 modificó la Ley 27 de 1982 al limitar la jurisdicción de CORPONARIÑO al Departamento de Nariño. El decreto reiteró en el artículo 2 como uno de los objetivos de la corporación “(...) el manejo y aprovechamiento de las cuencas hidrográficas”. Es función de CORPONARIÑO según el literal j del parágrafo 2 del artículo 2 “promover o ejecutar obras de adecuación de tierras, irrigación, drenaje y control de inundaciones”.

Las anteriores funciones se encuentran igualmente incluidas dentro de las funciones asignadas a CORPONARIÑO en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Esta ley encomendó a las Corporaciones Autónomas Regionales la función de ser “máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior (art. 31 num. 2), desarrollando así el principio general ambiental de que el manejo ambiental del país será descentralizado, democrático y participativo (art. 1 num. 11).

A la luz de la anterior normatividad, sorprende a la Corte la afirmación de CORPONARIÑO en el sentido de no ser su función el control de desastres ni la mitigación de los daños ambientales. ¿Qué son sino las funciones de “promover y ejecutar obras de irrigación, avenimiento, defensa contra las inundaciones, regulación de los cauces y corrientes de agua ...” (art. 31 num. 19) o de “realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes ...” (art. 31 num. 23)?.

10. En posteriores intervenciones en el proceso de tutela, CORPONARIÑO aduce que los costos del proyecto hacen que (1) la solución de la problemática del Canal Naranjo sea de responsabilidad de la órbita nacional (folio 116); (2) que los daños y perjuicios causados por la construcción del Canal Naranjo constituyen un daño consumado (f. 115); (3) que la Universidad Nacional de Colombia realizó el estudio titulado “el Canal Naranjo: historia de

una tragedia socio-ambiental en la cuenca baja del río Patía (f.208); (4) que presentó un proyecto por setecientos millones (\$700.000.000) al CORPES de occidente para la realización de los estudios geomorfológicos (f.243); (5) que suscribió el convenio 194 de 1994 con el Instituto Agustín Codazzi, con una adición por la que se obliga a “evaluar el impacto ambiental producido por la apertura del Canal Naranjo ...” (f. 236), y (6) que “devolver las aguas del río Patía a su antiguo cauce “implica hacer obras de infraestructura de gran envergadura y de altos costos económicos y su financiamiento es casi imposible”, por lo que una alternativa de solución parcial es la construcción de un canal de alivio siguiendo la margen izquierda del río Sanquianga (f.242).

Con respecto a las excuspciones de CORPONARIÑO, se hacen las siguientes consideraciones:

(1) CORPONARIÑO, en su calidad de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción - dentro de la cual se encuentra el canal Naranjo y su zona de influencia -, so pretexto de la complejidad socio-ambiental y de los altos costos económicos, no puede eludir su responsabilidad de coordinar los planes y proyectos de desarrollo ambiental que deba desarrollar conjuntamente con otros organismos y entidades de orden local, regional o nacional (Ley 99 de 1993, art. 31 num 4), y, por esta vía, trasladar dicha responsabilidad a la órbita nacional, con manifiesto desconocimiento de los principios generales de precaución ante peligros graves e irreversibles, de prevención de desastres y de coordinación de las acciones para la protección y recuperación ambientales (Ley 99 de 1993, art. 1, numerales 6, 9 y 10).

(2) CORPONARIÑO justifica su inacción con el argumento de que el daño y los perjuicios se encuentran consumados, correspondiendo a la oficina nacional de desastres la función de atender este problema. La entidad demandada parece olvidar que la amenaza de nuevas inundaciones persiste ante la situación creada por el cambio en el cauce de los ríos, y que precisamente a ella corresponde, directa y prioritariamente, la función de prevención del deterioro ambiental (CP art. 80, Ley 99 de 1993, art. 31).

(3) Sobre el estudio de impacto y manejo ambiental que solicitan los demandantes y que presuntamente fuera realizado por la Universidad Nacional, RICARDO CASTILLO TORRES, autor de “El Canal Naranjo: historia de una tragedia socio-ambiental en la cuenca baja del río

Patía”, en memorial dirigido a la Corte en septiembre de 1995, advierte que dicho estudio surgió como una iniciativa del grupo de investigadores y no como resultado de una contratación acordada con Corponariño. En efecto, manifiesta que ante el vencimiento del convenio firmado en 1992 con esta entidad, el Reino de los Países Bajos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objeto era la realización del Proyecto Bosques del Guandal, y dada la coyuntura de emergencia “pues en ese año habían ocurrido varias inundaciones por efecto del Canal Naranjo”, el equipo de investigadores propuso realizar un documento sobre las incidencias y el impacto socio-ambiental del canal. Se observa, en consecuencia, que los términos de referencia de dicho estudio no fueron establecidos por las autoridades públicas competentes para ordenar su ejecución.

(4) La insuficiencia de los estudios ambientales sobre la problemática del canal Naranjo se torna evidente al observar que el único estudio que respalda el proyecto presentado por CORPONARIÑO al CORPES de occidente, es el antes mencionado. Adicionalmente, este proyecto de 700 millones es, hasta el momento, precisamente eso: un proyecto.

(5) CORPONARIÑO remite al proceso de tutela copia del Otro-sí al Convenio No. 194 de 1994 suscrito entre CORPONARIÑO y el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI (IGAC), en el que presuntamente esta última entidad se compromete a “evaluar el impacto ambiental producido por el Canal Naranjo” y a elaborar ” los términos de referencia que orienten la elaboración de las propuestas que contribuyan a la mitigación de los impactos sobre el ecosistema Bosque Guandal”. Esta prueba sirvió de fundamento principal al Tribunal en segunda instancia para afirmar que no puede advertirse omisión alguna por parte de CORPONARIÑO, entidad demandada que “no ha sido ajena al impacto ambiental ... ”. Sin embargo, la Sala observa que la copia del mencionado Otro-sí al Convenio 194 de 1994, carece de fecha y solamente está firmada por la directora general encargada de CORPONARIÑO, ANA VICTORIA APRAEZ VILLOTA. La ausencia de firma por parte del IGAC se explica en la comunicación de noviembre 29 de 1994, dirigida por la directora encargada de CORPONARIÑO al director del IGAC, con la cual remite el mencionado documento para su revisión y posterior firma (f. 237). El subdirector de geografía del IGAC, por su parte, mediante oficio 01320 de febrero 8 de 1995, dio respuesta a la comunicación de CORPONARIÑO en los siguientes términos: “Con respecto a vuestra solicitud de incluir el estudio del “Canal Naranjo” dentro del marco del proyecto SIG-PAFC, petición también formulada el año anterior por la Dra. Ana Victoria Apraez, debemos informarle que, cabría la

posibilidad de concretizar esa idea, pero una vez haya culminado el estudio del Lago Gaumues. Cordialmente, ANGELA ANDRADE PEREZ". En consecuencia, se observa que la realización del estudio de impacto ambiental y la elaboración de los términos de referencia para los proyecto de mitigación de dicho impacto, son una "idea de posible concretización". En el expediente no existe prueba alguna de que CORPONARIÑO haya realizado, o contratado la realización, de ningún estudio de impacto y manejo ambiental de la zona del Canal Naranjo, pese a que la difícil situación de los demandantes continúa agravándose luego de varios lustros de desamparo y abandono por parte de las autoridades competentes.

Las anteriores observaciones llevan a la convicción de que la actuación de CORPONARIÑO en el manejo de la situación suscitada por la construcción del Canal Naranjo no sólo ha sido omisiva, sino caótica, contradictoria y desconocedora de la normatividad ambiental básica, contribuyendo en forma directa al aumento de la amenaza que se cierne sobre las poblaciones asentadas en el área de influencia de los ríos Sanquianga, Patía nuevo y Patía Viejo. La omisión de CORPONARIÑO ha contribuido igualmente a potenciar el peligro de que se produzcan nuevos daños a la vida, salud y propiedades de los habitantes ribereños.

#### Procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio

11. Los demandantes interponen la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar el perjuicio irremediable. En este sentido aciertan al no ejercer la acción en la modalidad de mecanismo definitivo para el amparo de sus derechos fundamentales, ya que la Ley 99 de 1993 (diciembre 22) establece en sus artículos 77 a 82 la acción de cumplimiento en asuntos ambientales como medio de defensa judicial, a disposición de cualquier persona natural o jurídica, para enfrentar eficazmente la omisión en el cumplimiento de sus funciones por parte de las autoridades públicas encargadas de la protección y defensa del medio ambiente.

La Ley 99 de 1993 dispone la liquidación del INDERENA y la transferencia de sus funciones, sin solución de continuidad (art. 98, parágrafo 2), a las entidades que la ley define como competentes, en especial a las Corporaciones Autónomas Regionales. Por su parte, la misma ley creó el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, y le asignó, entre otras muchas funciones, la preparación de los planes, programas y proyectos que en materia ambiental deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de

Investigaciones que el Gobierno somete a consideración del Congreso (art. 5, num. 3), y la definición de la ejecución de programas y proyectos de saneamiento ambiental, manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales y del medio ambiente que la Nación deba adelantar en asocio con otras entidades públicas (art. 5, num. 13). A las Corporaciones Autónomas Regionales, la ley asignó, entre otras, las funciones de celebrar contratos y convenios con entidades públicas y privadas cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente, con el fin de ejecutar alguna o algunas de sus funciones (art. 31 num. 6), de promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua (art. 31 num. 19), de ejecutar, administrar, operar o mantener (...) obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente o los recursos naturales renovables (art. 31, num. 20) y de realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres (art. 31, num. 23).

Frente al incumplimiento de las anteriores funciones por parte del Ministerio de Medio Ambiente o de CORPONARIÑO, los demandantes disponen de la acción de cumplimiento regulada en la ley para ordenar la ejecución de las leyes o actos administrativos correspondientes.

#### Orden a impartir

12. La Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, considera que no es posible conceder la tutela como mecanismo transitorio, según lo dispuesto en la ley (D. 2591 de 1991, art. 8), puesto que en el presente caso no se ha producido acto administrativo alguno susceptible de demandar y que permita dictar una orden de protección temporal de los derechos fundamentales. El fallador de segunda instancia dejó de tener en cuenta que la Ley 99 de 1993 consagra una acción judicial contra la omisión de las autoridades públicas en el cumplimiento de sus funciones. La presente acción de tutela procede como mecanismo transitorio para la protección de los derechos fundamentales amenazados, durante el tiempo que la autoridad judicial competente utilice para decidir sobre la acción de cumplimiento, la cual deberá instaurarse por los demandantes dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia. En efecto, la Sala estima necesario ordenar lo necesario para protección inmediata de los derechos fundamentales de los demandantes ante el peligro inminente de que se presenten nuevas inundaciones, las

cuales pueden ocasionar la pérdida de sus vidas, la destrucción de sus viviendas o el anegamiento de sus cultivos.

13. La orden a impartir por el Juez de tutela no puede comprender la pretensión de que se realice un estudio de impacto ambiental y la adopción de medidas para mitigar los efectos socio-ambientales de la construcción del Canal Naranjo, ya que este sería el objeto mismo de la acción de cumplimiento. La Sala circunscribirá su orden exclusivamente a la adopción de medidas para evitar que se presente un perjuicio irreparable a la vida y bienes de los demandantes.

La complejidad del problema socio-ambiental en la zona de influencia del Canal Naranjo, requiere de un diagnóstico técnico-científico serio, el cual evalúe todas las posibles vías de solución, mediante la participación de los afectados, así como de la implementación de un plan de acción para mitigar el deterioro ambiental y recuperar, hasta donde sea posible, la zona afectada, y el seguimiento del respectivo plan, igualmente con la participación de la comunidad, de las distintas entidades públicas competentes en la materia, de las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la defensa y la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, y de la empresa privada.

No obstante, en sede de tutela, esta Sala se limitará a ordenar a CORPONARIÑO que adopte inmediatamente, en ejercicio de su función de prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes (Ley 99 de 1993, art. 31, num. 23), las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad física y el trabajo de los demandantes ante posibles inundaciones por efecto del daño causado por el Canal Naranjo. Por su parte, se ordenará al Ministerio de Medio Ambiente, como entidad nacional encargada de la transferencia de las funciones que anteriormente correspondían al INDERENA, que adelante inmediatamente estudios con miras a presentar los planes y programas que, incorporados en los Planes Nacionales de Desarrollo y de Investigación, den una solución definitiva al problema generado por la construcción del Canal Naranjo.

Se ordenará igualmente a CORPONARIÑO y al Ministerio del Medio Ambiente que procedan a conformar un grupo interdisciplinario e interinstitucional, con la participación de las comunidades afectadas, con el objeto de que vigilen la adopción de las medidas temporales necesarias para evitar el peligro inminente de inundación en la zona de influencia del Canal,

e informen al Tribunal de tutela de primera instancia sobre las acciones ejecutadas para tal efecto en cumplimiento de lo ordenado.

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO.-** REVOCAR las sentencias de tutela proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, Sala Penal, y por la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, de mayo 19 de 1995 y julio 12 de 1995, respectivamente. En su reemplazo, se CONCEDE la tutela de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al trabajo y a la propiedad de los demandantes durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de la acción de cumplimiento, la cual deberá instaurarse por los demandados dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia.

**SEGUNDO.-** En consecuencia, ORDENAR a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE NARIÑO, que proceda a ejercer en forma inmediata la función de prevención y control de desastres que por ley le corresponde, adoptando todas las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad física y el trabajo de los demandantes ante posibles inundaciones por efecto de la construcción del Canal Naranjo.

**TERCERO.-** ORDENAR al Ministerio del Medio Ambiente, en su calidad de responsable de asegurar la transferencia de las funciones del INDERENA a las entidades que la ley define como competentes (Ley 99 de 1993, art. 98, parágrafo 2), que adelante inmediatamente estudios que sean necesarios con miras a presentar los planes y programas que, incorporados en los Planes Nacionales de Desarrollo y de Investigación, den una solución definitiva al problema generado por la construcción del Canal Naranjo.

**CUARTO.-** ORDENAR a CORPONARIÑO y al Ministerio del Medio Ambiente que procedan a conformar un grupo interdisciplinario e interinstitucional, con la participación de las comunidades afectadas, con el objeto de que vigile la adopción de las medidas temporales necesarias para evitar la amenaza de los derechos fundamentales de los demandantes ante el peligro inminente de nuevas inundaciones, debiendo informar mensualmente al Tribunal de tutela de primera instancia sobre las acciones ejecutadas con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en la presente providencia.

**QUINTO.-** LIBRESE comunicación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, con miras

a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, 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

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los catorce (14) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995)).