

Sentencia T-966/02

ACCION DE TUTELA-Criterios para determinar su procedencia cuando se afectan derechos colectivos

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Contaminación por actividad de molinos/ACCION POPULAR-Interés colectivo

JUEZ CONSTITUCIONAL-Demostración que afectación de derechos colectivos conlleva vulneración de derechos fundamentales/ACCION POPULAR-Vulneración de derechos fundamentales

Referencia: expediente T-621020

Acción de tutela instaurada por Gustavo Arias Peña contra la sociedad Unión de Arroceros S.A.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil dos (2002).

## 1. Hechos y Antecedentes

1.1. Gustavo Arias Peña presentó acción de tutela contra la sociedad Unión de Arroceros S.A. el 20 de marzo de 2002. Sostiene que la sociedad accionada es propietaria del Molino San Joaquín ubicado en cercanías de la residencia del accionante, el cual realiza permanentes quemas de cascarilla de arroz para convertirlo en abono; que estas quemas generan emisiones de gases y residuos que han venido afectando de manera irreparable su sistema respiratorio; que la accionada ha sido requerida en varias ocasiones por la autoridad ambiental competente -la Corporación Autónoma Regional del Tolima, Cortolima- para que suspenda esta actividad; que, sin embargo las quemas han continuado en perjuicio de su vida y de su salud; que la Corte Constitucional, en Sentencia T-154 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara) decidió que la acción de tutela es un mecanismo judicial adecuado para solicitar la protección del derecho a gozar de un ambiente sano cuando éste se encuentre en

conexidad con un derecho fundamental. Solicita que se prohíba a la accionada la quema de cascarilla de arroz.

Anexa copia de la Resolución 1434 de 1999, expedida por Cortolima, en la que se decidió “[s]uspender inmediatamente la actividad consistente en quema de cascarilla de arroz, que se viene realizando en el Departamento del Tolima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia [contaminación de las fuentes de agua y del aire, lo cual puede generar problemas de salud a la población]”<sup>1</sup> y copia del Decreto 135 de 2001 expedido por la Alcaldía Municipal en la que se ordena “suspender en forma inmediata la actividad consistente en quema de cascarilla de arroz”<sup>2</sup>.

1.2. La accionada contestó la tutela interpuesta oponiéndose a la pretensión del accionante. Sostiene que la acción de tutela no es un mecanismo judicial idóneo para solicitar la protección del derecho a gozar de un ambiente sano salvo que su afectación implique la vulneración o amenaza de un derecho fundamental; que el sector arrocero del Tolima con el apoyo de la ANDI, presentó una solicitud a Cortolima para desarrollar un programa de monitoreo orientado a controlar el impacto ambiental generado por la quema de cascarilla de arroz; que, en virtud de este acuerdo, se han adelantado mediciones constantes del ambiente; que, en épocas de cosecha, ha habido algunos resultados en los que se presentan “leves variaciones que sobrepasan los límites de impacto ambiental”<sup>3</sup>; que ello puede obedecer a varios factores tales como incremento de las fumigaciones, quemas de tamo de arroz y sorgo, etc. de manera que no puede concluirse que la quema de cascarilla de arroz sea la causante de que se sobrepase el límite de contaminación establecido; que, en la Sentencia T-422 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte Constitucional señaló que para que la acción de tutela pueda prosperar en tanto que mecanismo de protección del derecho a gozar de un ambiente sano, es necesario que se demuestre el nexo causal entre el afectación ambiental y el derecho fundamental que se considera vulnerado; que el accionante no demuestra con base en pruebas científicas que haya una relación entre la afección respiratoria de la cual sufre y la quema de cascarilla de arroz. Anexa copia de la Resolución 0341 de 2002, expedida por Cortolima, según la cual por medio de la Resolución 491 de 1999 se impuso a la sociedad Unión de Arroceros S.A. un Plan de Manejo Ambiental, en la que se resuelve “aceptar los resultados de la red de monitoreo [...] exigida dentro de la implementación de del Plan de Manejo Ambiental del Molino Unión propiedad de la sociedad Unión de Arroceros S.A.”<sup>4</sup>.

1.3. Correspondió al Juzgado Primero Civil Municipal del Espinal, Tolima, conocer en primera instancia del proceso de la referencia. La Juez solicitó (i) a un médico legista que informara al despacho si el accionante sufría de problemas respiratorios y, de ser así, si éstos obedecían a las quemaduras realizadas por el Molino San Joaquín de propiedad de la sociedad accionada; (ii) al Hospital San Rafael que informara si se habían presentado casos de enfermedades causadas por la quema de cascarilla de arroz en el municipio; (iii) a un topógrafo, que informara cuál es la distancia que hay entre el lugar de residencia del accionante y el Molino San Joaquín; (iv) al procurador ambiental y agrario del Tolima, que informara si tenía conocimiento de que las quemaduras de cascarilla de arroz realizadas por el Molino San Joaquín hubiesen afectado la salud de los habitantes de la zona donde se ubica; (v) al comisionado de la Contraloría General de la República, que informara si tenía conocimiento de que las quemaduras de cascarilla de arroz realizadas por el Molino San Joaquín hubiesen afectado la salud de los habitantes de la zona donde se ubica.

1.3.1. El médico legista del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Unidad Local del Espinal respondió la solicitud de la Juez e informó que el accionante es un “[h]ombre adulto con síntomas referidos [rinorrea, disfonía, afonía y purito nasal] compatible con un proceso rinítico alérgico”<sup>5</sup> y que “las enfermedades alérgicas respiratorias son generalmente multifaciales [...] sin que pueda establecerse con absoluta certeza, solamente basados en el examen clínico, que la presencia de su enfermedad obedece exclusivamente a la exposición humo y/o partículas resultado de la quema de cascarilla de arroz”<sup>6</sup>.

1.3.2. El Hospital San Rafael respondió la solicitud de la Juez e informó que “no se han presentado a la fecha casos de enfermedades que puedan ser atribuidos específicamente y exclusivamente a la quema de cascarilla de arroz. Cabe aclarar que no obstante lo anterior, el hecho de que se hayan reportado casos de enfermedades que puedan ser atribuidas específicamente y exclusivamente a la quema de cascarilla de arroz, no significa que no estén ocurriendo”<sup>7</sup>; agrega que para poder determinar si existe una la relación entre la quema de cascarilla de arroz y las enfermedades respiratorias que se presenten, es necesario realizar un estudio epidemiológico.

1.3.3. El perito topógrafo respondió la solicitud de la Juez e informó que, según el recorrido que se elija, entre la casa del accionante y el Molino San Joaquín median entre 1370 y 1830 metros (el perito topógrafo anexó un mapa en el cual se ilustra la información referida).

1.3.4. La Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria del Tolima respondió a la solicitud de la Juez. Informó que se efectuaron visitas para evaluar los problemas ambientales originados por la quema de cascarilla de arroz a cielo abierto, pues hay varios molinos que realizan esta práctica. También presentó varias recomendaciones relativas al cumplimiento de las resoluciones de Cortolima y al manejo de los planes ambientales impuestos.

1.3.5. La Comisión de la Contraloría General de la República ante Cortolima respondió la solicitud de la Juez e indicó que “[e]l informe sobre calidad del aire en el Molino San Joaquín correspondiente al período 2000-2001, elaborado por Corcuentas dentro de las instalaciones del Molino, califica el sitio como ALTAMENTE CONTAMINADO y las estaciones del barrio Arkabal, Seminario y Colegio (Nuestra Señora de Fátima), tiende a rebasar la norma local anual lo que indica un factor de riesgo ambiental que afecta la salud de la comunidad urbana del Espinal”8.

1.4. En fallo de 10 de abril de 2002, proferido por el Juzgado Primero Civil Municipal, se decidió negar la tutela interpuesta. Luego de analizar las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho a gozar de un ambiente sano en conexidad con algún derecho fundamental, la a quo concluye que “[n]o hay prueba que le indique a este Despacho, de manera categórica, cierta, fehaciente, evidente y sin el menor asomo de duda, que las dolencias físicas que padece en la actualidad Gustavo Arias Peña y de las cuales da cuenta el resultado del examen médico a él practicado, sean producto de la quema de la cascarilla de arroz del molino San Joaquín”9.

No obstante lo anterior, agrega lo siguiente: “Pero el Despacho y como Juez de Tutela, no puede ser ajeno al hecho cierto y evidente según el cual no excluye que el molino San Joaquín deba cumplir con las normas ya existentes y que la entidad a quien le corresponde vigilar su cumplimiento lo haga; luego considera este despacho, que aunque la acción se ha denegado, es bueno requerir a las autoridades respectivas, como lo son Corporación Autónoma Regional del Tolima, Cortolima, como también la Inspección Municipal de Policía de esta ciudad, para que vigilen lo ordenado tanto en la Resolución 1434 de 1999 emanada de la Corporación Autónoma Regional de Tolima como también el Decreto 135 de 2001 de la Alcaldía Municipal del Espinal”10.

1.5. El accionante impugnó el fallo proferido por la a quo. Correspondió al Juzgado Primero

Civil del Circuito del Espinal conocer de la impugnación. En sentencia proferida el 21 de mayo de 2002, la ad quem señaló que “[d]ebe acotar esta instancia que revisadas las diligencias, comparte en su integridad la decisión impugnada, a la cual se observa no obstante haberse negado el amparo tutelar, se tomaron medidas preventivas”<sup>11</sup>, argumento con base en el cual se confirmó el fallo impugnado en todas sus partes.

1.6. Mediante auto de fecha cinco (05) de agosto de dos mil dos (2002), la Sala de Selección Número Ocho (8) de la Corte Constitucional resolvió seleccionar para su revisión el expediente de la referencia.

## 2. Consideraciones

2.1. Antes de entrar al fondo de la cuestión planteada por el actor, la Sala debe definir si la acción de tutela es procedente en el presente caso. Para el efecto, se recuerda la jurisprudencia sobre este punto procesal. La Corte Constitucional ha indicado de forma reiterada que “en principio la tutela no procede para proteger [los] derechos colectivos o difusos” (Sentencia T-500 de 1994; M.P. Alejandro Martínez Caballero). En efecto, las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución, son el mecanismo idóneo para la protección de estos derechos y de los intereses difusos (Sentencia T-229 de 1993; M.P. Carlos Gaviria Díaz).

No obstante, la Corte ha señalado que la acción de tutela puede ser un mecanismo judicial idóneo para la protección de los derechos colectivos “cuando de [su vulneración] se derive la afectación de derechos de carácter fundamental” de acuerdo con “las pautas que se han señalado en la jurisprudencia constitucional” y con “las reglas de ponderación que debe tener en cuenta el juez” para tal efecto (Sentencia T-1451 de 2000 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez).

En la Sentencia SU-1116 de 2001 (Eduardo Montealegre Lynett), la Corte resumió las pautas y reglas de ponderación desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, analizadas en la Sentencia T-1451 de 2000 en los siguientes términos: “para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea ‘consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo’. Además, (ii) el

petionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y 'no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza'."

En las sentencias T-1451 de 2000 y SU-1116 de 2001, esta Corporación también señaló que debido a la expedición de la Ley 472 de 1998, era necesario actualizar dicha jurisprudencia. En efecto, "tal y como esta Corte lo ha destacado [la Ley 472 de 1998], 'unifica términos, competencia, procedimientos, requisitos para la procedencia de la acción popular, en aras de lograr la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, y con ellos, de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados mediante la afectación de un derecho de esta naturaleza'<sup>12</sup>. En particular, esa ley consagra, en su artículo 25, la facultad del juez, una vez admitida la demanda, e incluso antes de su notificación, de decretar medidas cautelares con el objeto de prevenir un daño inminente o cesar los que se hubieren causado. Igualmente lo faculta para celebrar pactos de cumplimiento para la protección inmediata y concertada de los derechos colectivos afectados, pacto que se constituye en una sentencia anticipada (artículo 27) y se fijan términos perentorios para la práctica de pruebas y la adopción de un fallo definitivo". Por ello, para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario "que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el petionario" (Sentencia SU-1116 de 2001; M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

2.2. En este orden de ideas, corresponde a la Sala Tercera de Revisión establecer si en esta oportunidad la acción de tutela es procedente o no lo es.

2.2.1. Al respecto, la Sala constata, en primer lugar, que además del San Joaquín, hay otros molinos en el municipio de Espinal que realizan quemas de cascarilla de arroz, tal como lo sostiene la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria del Tolima, de modo que la eventual existencia de contaminación por esta causa no es atribuible de manera exclusiva a la

sociedad accionada. Ello confiere a la cuestión planteada por el actor una dimensión colectiva en la medida en que la fuente eventual de su afección respiratoria no es un molino específico sino la actividad realizada por diversos molinos en la zona donde él habita. Además, las pruebas aportadas al proceso no establecen un vínculo necesario entre la afección y la quema de cascarilla de arroz.

2.2.2. Adicionalmente, la Sala estima que la pretensión del accionante no es específica respecto de la protección del derecho fundamental que él alega vulnerado, sino que su propósito consiste en que se adopte una medida de implicaciones colectivas respecto de la quema de cascarilla de arroz en la localidad donde él habita. Incluso, si se entiende que su acción está encaminada a que se cierre tan solo un molino, el San Joaquín, no se ve de qué manera ello contribuya a solucionar su afección respiratoria si en la zona existen otros molinos que queman cascarilla de arroz.

La petición del actor rebasa el ámbito de la acción de tutela. En efecto, la resolución de lo pedido por el actor requiere de una actividad probatoria compleja respecto de hechos relativos al daño ambiental y su impacto en la comunidad, lo cual es propio de la acción popular.

Primero, es preciso probar que existe una relación de causalidad entre la quema realizada por el Molino San Joaquín y la afección respiratoria que padece el tutelante. Ello no ha sido demostrado en el presente proceso y su comprobación exigiría una actividad probatoria técnica y cuidadosa más propia de un proceso iniciado mediante una acción popular.

Segundo, es necesario demostrar no sólo que la quema de cascarilla de arroz contamina el ambiente y tiene un impacto negativo en la salud de los habitantes de la zona sino que el daño específico alegado por el actor fue provocado exclusivamente por la quema efectuada por el Molino San Joaquín.

Tercero, aún si todo ello fuera demostrado no con certeza pero sí mediante indicios suficientes para que, ante la incertidumbre, se pudiera aplicar el principio de precaución<sup>13</sup> no sólo en cuanto al impacto ambiental sino en cuanto a la afectación específica e individualizada de la salud del actor, habría que determinar un remedio adecuado. Este puede ir desde la prohibición inmediata y permanente de la quema de cascarilla de arroz<sup>14</sup> hasta una decisión económica tal como el pago de una indemnización al actor, pasando por

la orden de que se revisen los planes relativos a esta actividad empresarial y por la determinación de que se efectúen ajustes técnicos en el proceso de quema para impedir o controlar el daño que ocasione. Al definir el remedio, habría que precisar si éste debe tener un alcance general respecto de todos los potenciales afectados o debe beneficiar exclusivamente al actor de la presente acción.

Todos estos asuntos, se repite, rebasan el ámbito de la acción de tutela y pueden ser planteados y decididos mediante una acción popular.

2.2.3. Por las razones anteriores, existe un medio judicial alternativo idóneo, como la acción popular, que hace improcedente la acción de tutela. No obstante, cabe preguntarse si la acción de tutela sería procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que para que la acción de tutela sea procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable es necesario que (i) dicho perjuicio sea inminente, es decir, que no consista en una mera expectativa sino en una amenaza cierta de que algo va suceder porque obedece a “la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado”; (ii) que “las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable [sean] urgentes”, es decir, que proporcionen una “respuesta proporcionada en la prontitud”; (iii) que se trate de un perjuicio grave, “lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona”, para lo cual es necesario consultar la importancia que concede el ordenamiento jurídico al bien que se busca proteger; y (iv) que la acción de tutela sea impostergable, es decir, tiene que ser necesaria para restablecer el orden social justo en toda su integridad pues “si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna” (Sentencia SU-879 de 2000; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Es esta oportunidad se observa que si bien el perjuicio que alega el accionante podría ser inminente, no se demuestra que el Molino San Joaquín sea quien de manera específica ocasione el daño porque no hay prueba respecto del vínculo de causalidad entre dicho perjuicio –la afección pulmonar del actor– y la quema de cascarilla de arroz. Tampoco hay prueba que demuestre la gravedad de la afección que sufre el accionante. Por el contrario, el

médico legista del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Unidad Local del Espinal se limita a afirmar que el accionante padece de una serie de síntomas compatibles con una alergia. Por último, en esta ocasión no se ha demostrado que la acción popular no tenga la virtud de proteger de manera oportuna y eficaz los intereses del actor<sup>15</sup>, de manera que no es evidente que la tutela sea urgente e impostergable.

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR por las razones expuestas, la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito del Espinal, Tolima, el 21 de mayo de 2002, en la que se confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil Municipal del Espinal el 10 de abril de 2002 en la que se negó la acción interpuesta por Gustavo Arias Peña.

SEGUNDO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

<sup>1</sup> Cfr. Folio 6 del expediente.

2 Cfr. Folio 8 del expediente.

3 Cfr. Folio 32 del expediente.

4 Cfr. Folio 38 del expediente.

5 Cfr. Folio 80 del expediente.

6 Cfr. Folio 96 del expediente.

7 Cfr. Folio 26 del expediente.

8 Cfr. Folio 100 del expediente.

9 Cfr. Folio 124 del expediente.

10 Cfr. Folio 124 del expediente.

11 Cfr. Folio 157 del expediente.

12 Ibídem

13 En efecto, el artículo 1° de la Ley 99 de 1993 prescribe: “Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: [...] 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente” (subrayas fuera de texto). La Corte Constitucional también ha reconocido la aplicación del principio de precaución. En efecto, en la Sentencia C-574 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se señaló que cuando exista un riesgo inminente de gran magnitud “es necesario actuar sobre la base del principio de precaución, es decir, que debe ser utilizado para enfrentar todos los daños ambientales potenciales, tanto de responsabilidad del Gobierno como de los particulares”, lo cual debe ocurrir dentro del ámbito de aplicación de la tutela.

14 La Sala registra que hay una contradicción entre lo que ordena Cortolima y lo que ordena

la Alcaldía de Espinal, Tolima. En efecto, mientras que el Decreto 135 de 2001 suspendió la quema de cascarilla de arroz, las resoluciones de Cortolima la han aprobado en la medida en que se cumpla el plan de manejo ambiental implantado para el efecto (tal como sucede, por ejemplo, con la Resolución 0341 de 2002).

15 Para el efecto, es del caso tener en cuenta el artículo 5° de la Ley 472 de 1998, en el que se dispone: “Trámite. El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones. El Juez velará por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes. Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda.