

Sentencia No. T-471/93

ACCION POPULAR-Naturaleza

La acción popular es un mecanismo consagrado en la Constitución y en la ley para la protección de los derechos e intereses colectivos, dentro de los cuales cabe destacar el patrimonio, el espacio público, el ambiente, la moralidad administrativa, la seguridad y la salubridad pública, según los términos del artículo 88 de la Carta Política. Sin embargo, resulta pertinente indicar que la lista a que hace referencia la disposición constitucional mencionada, no reviste el carácter de taxativa sino, por el contrario, es meramente enunciativa, correspondiéndole al legislador asumir la tarea de definir otros derechos e intereses colectivos que podrán ser protegidos mediante la utilización de este mecanismo jurídico.

RIOS-Protección

El ordenamiento jurídico contempla diversas y eficaces formas de lograr la protección de los ríos, siempre mediante el uso de la acción popular, encaminada en cualquiera de las formas: la defensa entendiendo a los ríos como bienes de uso público; como elementos integrantes del medio ambiente, o como recurso natural renovable. Aunque las disposiciones legales citadas son anteriores a la expedición de la Carta Política de 1991 -que elevó las acciones populares al rango constitucional-, no existe contradicción entre las disposiciones superiores y las normas legales referidas; por el contrario, se armonizan entre sí.

DERECHO AL AMBIENTE SANO

El derecho que le asiste a todas las personas de gozar de un ambiente sano, no puede entenderse como una prerrogativa absoluta que implique la asistencia única y exclusiva de las autoridades estatales. Si bien las personas gozan de instrumentos jurídicos precisos para lograr el amparo de este derecho, como es el caso de las "acciones populares para la protección de los derechos colectivos y del ambiente", la Constitución también se ha encargado de señalar algunos deberes y obligaciones de los asociados frente a los asuntos de orden ambiental.

DERECHO A LA SALUD

El derecho a la salud conforma, en su naturaleza jurídica, un conjunto de elementos que pueden agruparse en dos grandes bloques: el primero, que lo identifica como un predicado inmediato del derecho a la vida, de manera que atentar contra la salud de las personas equivale a atentar contra su propia vida. Por estos aspectos, el derecho a la salud resulta un derecho fundamental.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia

La acción de tutela no resulta procedente, por cuanto no es posible determinar una agresión directa y concreta a un derecho fundamental, que ocasione una unidad en su defensa, habida cuenta de la prevalencia de la tutela sobre las acciones populares.

CONTAMINACION AMBIENTAL/BASURAS

Se ordenará a la administración municipal adoptar las medidas provisionales pertinentes, con el fin de disminuir la emisión de gases que se desprenden del basurero municipal. Se procederá a otorgar un lapso de tres meses con el fin de que se finalice el proyecto de relleno sanitario y se clausure el basurero municipal. Plazo que, por lo demás, debe permitir a esa entidad realizar los estudios técnicos pertinentes y obtener los recursos económicos suficientes para la ejecución del proyecto referido. Si vencido ese término, la administración no ha adoptado las medidas correspondientes, se ordenará suspender el depósito de basuras.

REF.: Expediente No. T-15920

Peticionario: Hernando Bonilla Vega

Procedencia: Juzgado Quinto Penal del Circuito de Garzón

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

**EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCION**

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el número T-15920, adelantado por Hernando Bonilla Vega en contra de las Empresas Públicas Municipales de Garzón, departamento del Huila.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. Solicitud

El ciudadano Hernando Bonilla Vega interpuso, ante el Juzgado Primero Penal Municipal de Garzón, acción de tutela en contra de las Empresas Públicas Municipales de Garzón, con el fin de que se amparara su derecho a la vida, a la salud y al saneamiento ambiental, consagrados en los artículos 11, 49 y 79 de la Constitución Política.

2. Hechos

Sostiene el señor Bonilla Vega, que las Empresas Públicas Municipales de Garzón arrojan las basuras recogidas en un lote de su propiedad, ubicado en la vereda de Monserrate. Afirma que dichas basuras están contaminando el medio ambiente, en especial las aguas de la quebrada "Las Damas", que habitualmente son usadas para el consumo humano y animal. Sostiene igualmente que el lugar de depósito de las basuras se ha convertido en un foco de epidemias debido a las diversas plagas que allí habitan. Asimismo, argumenta que tanto él como sus vecinos se ven afectados por el humo producido en las quemaduras de la basura.

En el acta de aclaración del escrito de la acción de tutela, el actor manifestó que el problema de la contaminación afectaba también a sus cultivos, poniendo en peligro la salud de los consumidores de sus productos. También manifiesta que las Empresas Públicas Municipales han incumplido con su obligación de no botar basuras en los terrenos de su propiedad, tal como se acordó entre las partes mediante un acta firmada hace siete años, la cual no fue aportada al presente proceso.

II. ACTUACION PROCESAL

Admitida la acción, el Juzgado Primero Penal Municipal de Garzón decretó la práctica de algunas pruebas, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Inspección Judicial a la Vereda de Monserrate.

En dicha diligencia, se constató en forma directa la existencia del basurero ubicado en la vereda de Monserrate; además se comprobó que las basuras son arrojadas desde la carretera que conduce de Garzón a la vereda El Paraíso, y que en virtud de la

pronunciada inclinación del terreno, las basuras llegan hasta las aguas de la quebrada "Las Damas".

- Comunicación de fecha 19 de abril de 1993 dirigida al Jefe de la Sección de Ingeniería de la División Ambiental del Servicio Seccional de Salud del Huila, suscrita por el Jefe de Saneamiento Ambiental de Garzón.

En dicho documento se da cuenta de la visita practicada a los predios de propiedad del actor. Se afirma que se pudo "constatar la forma inadecuada, como se están depositando las basuras por parte de las Empresas Públicas de Garzón en forma superficial afectando directamente los suelos". Asimismo se demostró la contaminación de las aguas de la quebrada "Las Damas".

- Memorial presentado por la Gerente de las Empresas Públicas Municipales de Garzón.

Afirma la gerente de las Empresas Públicas Municipales de Garzón, que dicha entidad ha utilizado terrenos de propiedad del señor Arnulfo Ramírez Esquivel para depositar las basuras, y que éstas nunca han sido depositadas en terrenos del accionante. Sostiene que "la gestión de esta Gerencia, apoyada en la Administración Municipal, se ha centrado en la solución definitiva del problema, mediante la puesta en marcha de un proyecto integral de reciclaje, tratamiento de la basura de tipo orgánico para transformarla en abono y el relleno sanitario como tal, acogiendo (sic) a todas las normas técnicas que se exigen para que éste no cause daño ambiental".

Por último, manifiesta que en los archivos de la entidad a su cargo no reposa queja alguna presentada por el señor Hernando Bonilla Vega, y que sólo existe una documentación en la que se hace alusión a algunas conversaciones sostenidas con el accionante, tendientes a la modificación de una servidumbre de tránsito que grava su inmueble en favor de los terrenos de las Empresas Públicas Municipales de Garzón.

- Informe de visita al Botadero de Basuras del Municipio de Garzón, realizada por el Inderena el día 22 de febrero de 1993.

En dicho informe se señaló que "En el lugar de disposición de las basuras, no existen viviendas cercanas, las más (sic) próxima se halla a 500 metros, quebrada Las Damas de por medio". En el escrito se recomendó la suspensión del vertimiento de las basuras en el sitio en el cual se viene adelantando dicha actividad, y se dijo que "El Municipio debe agilizar la disposición sanitaria de las basuras a través de un relleno sanitario".

- Oficio 00727 de 3 de mayo de 1993 del Inderena.

Mediante este oficio el Inderena aportó toda la documentación adelantada por la

Inspección Municipal de Policía de Garzón, referente a la querrela adelantada por los vecinos de la Vereda de Monserrate contra las Empresas Públicas Municipales de Garzón. Cabe destacar que la Inspección de Policía, en audiencia celebrada el día 12 de mayo de 1987, resolvió ordenar la suspensión del botadero de basura ubicado en la vereda de Monserrate.

- Oficio de 29 de abril de 1993, remitido por el Alcalde Municipal de Garzón.

Manifiesta el Alcalde de Garzón que no se ha amenazado o vulnerado derecho alguno del accionante, debido a que las Empresas Públicas Municipales nunca han arrojado basuras en el predio de su propiedad. Afirma que "desde hace ocho años aproximadamente se ha venido depositando las basuras en la propiedad del señor Arnulfo Ramírez Esquivel, quien últimamente ha solicitado a dicha entidad, que se erradique el sitio de disposición final de basuras, para lo cual la Administración está realizando gestiones en tal sentido, conscientes del problema que esto acarrea".

1. Fallo de primera instancia

Mediante providencia de fecha 7 de mayo de 1993 el Juzgado Primero Municipal de Garzón resolvió "TUTELAR el derecho fundamental consagrado por la Constitución Política en su artículo 79, en concordancia con el art. 49 y art. 11, de los cuales es titular el señor HERNANDO BONILLA VEGA". Igualmente se ordenó al Gerente de las Empresas Públicas Municipales suspender el depósito de basuras en el terreno ubicado en el Barrio Monserrate. Finalmente se compulsaron copias de lo actuado a la Unidad de Fiscalías, para efectos de la correspondiente investigación penal, por la posible comisión de delitos contra los recursos naturales.

2. Impugnación

La representante legal de las Empresas Públicas Municipales de Garzón impugnó el fallo proferido por el Juzgado Primero Penal Municipal, por considerar que "La Administración Municipal de Garzón, por intermedio de las EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES, mediante actos directos desde hace más de diez años viene arrojando las basuras en un predio de propiedad del señor ARNULFO RAMIREZ ESQUIVEL, lo que constituye un acto administrativo creador de derechos o generador de responsabilidades por parte de la Administración, que debe ser impugnado o controvertido directamente ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad a lo (sic) dispuesto en el artículo 86 y concordantes del Código Contencioso Administrativo". Así, la acción de tutela no es la vía judicial procedente.

Señala la impugnante, que las Empresas Públicas Municipales de Garzón han adelantado las gestiones necesarias para la adecuación del relleno sanitario, y que en desarrollo de las mismas, se adquirió un lote adyacente, de propiedad de Jairo Bonilla

Vega, hermano del accionante. Además se solicitó la colaboración y asesoría del Instituto de Desarrollo Municipal IDEHUILA en aras de desarrollar un plan integral de manejo de basuras.

Sostiene que "El fallo impugnado no puede ordenar a las EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES, que suspenda el depósito de basura en terreno que actualmente viene utilizando, sin plantear soluciones alternativas frente a un problema consuetudinario, pues debe considerarse la magnitud del problema social y a su vez, la generación de responsabilidades al no tener donde almacenar o arrojar las basuras. El fallo impone a las EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES la necesidad de contaminar otro sector, como si la solución del problema radicara en quitarle de encima el basurero al señor BONILLA VEGA y colocarlo en el predio de N.N."

Manifiesta la impugnante que el medio ambiente es un derecho colectivo y que para su defensa se cuenta con las acciones populares, resultando improcedente la acción de tutela.

Concluye la Gerente de las Empresas Públicas Municipales de Garzón señalando que el accionante no reside en el lugar donde se arrojan las basuras y por tanto no hay inminencia de peligro o amenaza inminente a su derecho a la vida. "Para proteger supuestamente el derecho a la vida de quien se dice víctima de un medio ambiente malsano, no se puede poner en peligro a toda la ciudadanía, no recojiendo (sic) las basuras o propiciando otro foco de contaminación, desconociendo con ello los derechos colectivos de toda la comunidad".

3. Fallo de segunda instancia

Luego de practicar una inspección ocular y recibir algunos testimonios, mediante providencia de fecha 3 de junio de 1993, el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Garzón decidió revocar el fallo de fecha 7 de mayo de los corrientes, proferido por el Juzgado Primero Penal Municipal de esa misma ciudad, mediante el cual se tutelaron los derechos invocados por el accionante.

Consideró el Juzgado Quinto Penal del Circuito, que se demostró que la casa de propiedad del accionante normalmente permanece desocupada. "También se logró demostrar la ausencia de afecciones graves en la salud de los testigos a causa de las epidemias que se pudieran generar del referido basurero".

Tras un análisis del acervo probatorio, afirma el fallador que efectivamente las Empresas Públicas Municipales de Garzón han convertido en un basurero una porción del inmueble de propiedad del accionante. Así mismo señala que dicho basurero ha originado problemas higiénicos y ambientales que han afectado especialmente la quebrada Las Damas, y a una serie de personas indeterminadas, que se ven afectadas por los humos

emanados de las quemaduras de la basura. Sin embargo advierte: "En el caso que nos ocupa, no existe plena prueba que fehacientemente demuestre que el peticionario ha sufrido deterioro o merma en su salud o en su vida, o que esta al menos se ha visto expuesta o amenazada seriamente".

Finalmente considera el fallador que en el presente caso sólo se presenta un daño ambiental que afecta a la comunidad, razón por la cual el mecanismo jurídico idóneo es la acción popular "pues en nuestro evento inexiste la prueba fehaciente que indique de manera incuestionable que a raíz de la alteración del medio ambiente, se le ocasionó perjuicio a un derecho fundamental (vida) cuyo titular sería Hernando Bonilla Vega". Concluye señalando que, en virtud de que el problema ambiental, sanitario y ecológico que se está causando con el basurero mencionado, es ampliamente reconocido, e incluso aceptado por la propia accionada, que se configura el delito previsto en el artículo 247 del Código Penal, razón por la cual se ordena compulsar copias de lo actuado a la Fiscalía Seccional de Garzón.

4. Pruebas ordenadas por la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional

Mediante auto del día ocho (8) de octubre del año en curso, la Sala Novena de Revisión, comisionó a uno de los Magistrados Auxiliares del Despacho del Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa, con el fin de realizar una inspección ocular en el municipio de Garzón, para así resolver algunos interrogantes surgidos dentro del proceso de la referencia.

La diligencia se realizó el día doce (12) de octubre, con la presencia del Secretario de Gobierno, el Secretario de Obras Públicas, la gerente de las Empresas Públicas Municipales y el peticionario. El Magistrado Auxiliar, doctor Santiago Jaramillo Caro, visitó el basurero municipal y se trasladó a la finca de propiedad del señor Hernando Bonilla, con el fin de determinar el efecto de la contaminación generada por las basuras en el lugar. Posteriormente, se entrevistó con el Secretario de Gobierno, con la gerente de las Empresas Públicas Municipales, con el Jefe de Saneamiento Ambiental (Regional Garzón), y con el peticionario y los trabajadores de la finca, con el fin de conocer sus opiniones acerca de la contaminación generada por las basuras en la quebrada "Las Damas", y las repercusiones que trae la descomposición de los materiales orgánicos en cercanías del lugar donde trabaja el peticionario y otras personas.

Dentro del informe rendido a la Sala Novena de Revisión el día trece (13) de junio de 1993, el Magistrado Auxiliar presentó las siguientes conclusiones:

"1) La contaminación de la quebrada 'Las Damas', como consecuencia del deficiente manejo de las basuras, es un hecho reconocido tanto por los habitantes de la zona como por los funcionarios de la administración municipal.

"2) El peticionario no utiliza el agua de la quebrada 'Las Damas' para consumo humano. Su uso, por lo demás esporádico, se limita a las actividades de riego y algunas veces a la alimentación de sus animales.

"3) Según el peticionario, existe una contaminación en un nacedero de agua localizado en sus predios, el cual, eventualmente, puede ser utilizado para consumo humano, cuando se presenta una falla en el acueducto municipal. Las causas de esa contaminación, si existe, no pueden ser atribuidas exclusivamente a la actividad que desarrolla las Empresas Públicas Municipales, pues se observó que existe basura a lo largo de la carretera que puede ser depositada por los particulares.

"4) El mayor inconveniente, y lo que quizás afecta en mayor medida a la salud del peticionario y de los trabajadores del lugar, es el humo y los malos olores que se desprenden del basurero por la combustión y la misma descomposición de los desechos orgánicos.

"5) El municipio ha adelantado las gestiones pertinentes para lograr el desarrollo del proyecto del relleno sanitario. Para ello, ha contactado los servicios de la 'Asociación Colombiana de Entidades Administradoras del Servicio de Aseo Urbano-ASEAS', y ha solicitado a IDEHUILA la colaboración económica correspondiente.

"6) Las Empresas Públicas Municipales se han comprometido, mediante un plan de cumplimiento avalado por el INDERENA, a solucionar el problema de las basuras para el día treinta y uno (31) de enero de 1994, particularmente en lo que se relaciona con la contaminación de la quebrada 'Las Damas'.

"7) El municipio cuenta con un presupuesto limitado que no permite adoptar fácilmente medidas provisionales, como el traslado del basurero a otro lugar.

"8) La experiencia de la administración demostró que el traslado del basurero a otro lugar, en un término que no permitía una adecuada planeación ambiental, generó nuevos problemas de contaminación en otras fuentes de agua.

"9) Se hace indispensable que las Empresas Públicas Municipales adopten algunas medidas transitorias con el fin de evitar la contaminación del aire generada por el humo y los malos olores".

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 24, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. La materia

2.1. Las acciones populares y su relación con la acción de tutela

Habida cuenta que esta Corporación ya se ha ocupado en múltiples ocasiones acerca de las características y alcances de las acciones populares[1] , esta Sala reitera que ellas son un mecanismo consagrado en la Constitución y en la ley para la protección de los derechos e intereses colectivos, dentro de los cuales cabe destacar el patrimonio, el espacio público, el ambiente, la moralidad administrativa, la seguridad y la salubridad pública, según los términos del artículo 88 de la Carta Política. Sin embargo, resulta pertinente indicar que la lista a que hace referencia la disposición constitucional mencionada, no reviste el carácter de taxativa sino, por el contrario, es meramente enunciativa, correspondiéndole al legislador asumir la tarea de definir otros derechos e intereses colectivos que podrán ser protegidos mediante la utilización de este mecanismo jurídico.

Ahora bien, la Sala reconoce el hecho de que en diversas ocasiones, la protección que se pretende por medio de una acción popular, abarca, además, el amparo de uno o varios derechos fundamentales de una determinada persona. Lo anterior resulta especialmente aplicable en el caso de la protección al medio ambiente, por cuanto su vulneración implica la amenaza a la vida y a la salud de quienes se ven afectados por las diversas formas de contaminación. Conviene, entonces, remitirse a algunos de los pronunciamientos de esta Corporación, con el fin de reafirmar que, a pesar de existir un medio de defensa judicial - como es el caso de las acciones populares- es posible intentar una acción de tutela para la protección de los derechos constitucionales fundamentales que en cada caso se encuentren amenazados o vulnerados. Al respecto, ha dicho la Corte:

"Fundamental advertencia sobre este punto es aquella que señala de modo indubitable que **este derecho constitucional colectivo (gozar de un ambiente sano) puede vincularse con la violación de otro derecho fundamental como la salud, la vida o la integridad física entre otros, para obtener, por vía de la tutela que establece el artículo 86 de la Constitución Nacional, el amparo de uno y otros derechos de origen constitucional**, pues en estos casos prevalece la protección del derecho constitucional fundamental y es deber del juez remover todos los obstáculos, ofensas y amenazas que atenten contra éste. En estos casos, como se ha dicho, el Juez al analizar la situación concreta que adquiera las señaladas características de violación de un derecho constitucional fundamental deberá ordenar la tutela efectiva que se reclama".[2] (negritas fuera de texto original)

Con relación a este mismo tema, se señaló:

"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 deberían aplicarse independientemente como figuras autónomas que son".[3] (negrillas fuera de texto original)

Finalmente, y para efectos del asunto sub-examine, debe la Sala adentrarse en la posibilidad de intentar las acciones populares en procura de la defensa de los ríos, especialmente cuando éstos se han visto afectados como consecuencia de las actividades desplegadas por las autoridades o por los particulares, y que son generadoras de contaminación.

Los ríos son bienes de uso público, tal como lo establece el Código Civil en su artículo 677, que prevé:

"Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios.

"Exceptúanse las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad; su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños."

En virtud de su naturaleza pública, los ríos cuentan para su defensa con la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción, puede ser ejercida por la municipalidad o por cualquier persona del pueblo, con el fin de hacer valer la protección de un derecho colectivo como es, para este caso, el amparo de un bien de uso público. Debe advertirse que el actor popular asume la defensa de ese bien, en representación de todas aquellas personas que gozan de ese mismo derecho.

Adicionalmente, los ríos también constituyen un elemento integrante del medio ambiente. En virtud de lo anterior, para su protección también se puede esgrimir la acción popular prevista en el artículo 8o. de la Ley 9a. de 1989 que señala:

"Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.

"El incumplimiento de las órdenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata

el inciso anterior configura la conducta prevista en el artículo 184 del Código Penal de 'fraude a resolución judicial'.

"La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá interponerse en cualquier tiempo, y se tramitará por el procedimiento previsto en el num. 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil".

Una tercera forma de protección de los ríos, se encuentra en el Decreto 2303 de 1989, que creó la Jurisdicción Agraria, y el cual permite el ejercicio de la acción popular prevista en los artículos 1005 y 2359 del Código Civil en favor del ambiente rural y los recursos naturales renovables del dominio público. Sobre el particular, dispone el artículo 118 del decreto en mención:

"El ambiente rural y los recursos naturales renovables del dominio público que hacen parte de aquél, podrán ser defendidos judicialmente por cualquier ciudadano contra actos o hechos humanos que les causen o puedan causar deterioro, si el asunto no es de competencia de la administración, mediante la acción popular consagrada en los artículos 1005, 2359 del Código Civil, especialmente en los casos previstos en el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 23 de 1973.

"Esta acción se podrá ejercer en cualquier tiempo y estará encaminada a conseguir la prevención del daño, su reparación física o su resarcimiento, o más de uno de estos objetivos"

Las anteriores consideraciones demuestran que el ordenamiento jurídico contempla diversas y eficaces formas de lograr la protección de los ríos, siempre mediante el uso de la acción popular, encaminada en cualquiera de las formas atrás señaladas: la defensa entendiendo a los ríos como bienes de uso público; como elementos integrantes del medio ambiente, o como recurso natural renovable.

Por último, debe advertirse que, aunque las disposiciones legales citadas son anteriores a la expedición de la Carta Política de 1991 -que elevó las acciones populares al rango constitucional-, no existe contradicción entre las disposiciones superiores (art. 88 C.P.) y las normas legales referidas; por el contrario, se armonizan entre sí.

2.2 El derecho a gozar de un ambiente sano

El artículo 79 de la Carta Política consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y la posibilidad de que la comunidad, de acuerdo con las normas legales correspondientes, pueda participar en las decisiones que puedan afectarlo. En cuanto a la naturaleza y alcances de este derecho, ha dicho la Corporación:

"El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las

personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental".[4]

El Constituyente de 1991, procuró establecer un marco jurídico adecuado para la debida atención del medio ambiente; por ello determinó como una obligación del Estado, la de atender el servicio público de saneamiento ambiental, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (art. 49 C.P.). De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que las obligaciones del Estado en relación con la preservación, conservación y protección del medio ambiente, apuntan, todas ellas, a un mismo fin: el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el aseguramiento del bienestar general (art. 366). Sobre el particular, ha señalado la Corte:

"Al derecho a un ambiente sano, se le asigna a su vez la condición de servicio público, y constituye, por lo mismo, junto con la salud, la educación y el agua potable, un objetivo social, cuya realización se asume como una prioridad entre los objetivos del Estado y significa la respuesta a la exigencia constitucional de mejorar la calidad de vida de la población del país (C.P.art.366).

"Todo lo anterior, se repite, consagra el ambiente sano como un derecho colectivo, y le otorga unos mecanismos y estrategias de defensa particulares y plenamente identificables".[5]

Sin embargo, la Sala debe advertir que el derecho que le asiste a todas las personas de gozar de un ambiente sano, no puede entenderse como una prerrogativa absoluta que implique la asistencia única y exclusiva de las autoridades estatales. Si bien las personas gozan de instrumentos jurídicos precisos para lograr el amparo de este derecho, como es el caso de las "acciones populares para la protección de los derechos colectivos y del ambiente" (art. 88 C.P.), la Constitución también se ha encargado de señalar algunos deberes y obligaciones de los asociados frente a los asuntos de orden ambiental; tal es el caso del deber de toda persona de "proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación" (art. 8° C.P.), de "Obrar conforme al principio de la solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de la personas" (art. 95-2 C.P.); y, principalmente, de "velar por la conservación de un ambiente sano" (art. 95-8 C.P.)

2.3 El derecho fundamental a la salud

Esta Sala ya se ha referido al derecho a la salud, como integrante natural de la vida humana en su calidad indiscutida de derecho fundamental. Igualmente se señaló, que si el derecho a

la vida es fundamental, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 11 del Estatuto Superior, lógicamente los derechos que esencialmente se derivan de aquél -como la salud- también lo serán necesariamente.[6] Adicionalmente, resulta oportuno remitirse nuevamente a los apartes más importantes de los pronunciamientos realizados por esta Corporación, referentes a los alcances jurídicos del derecho fundamental a la salud.

"El derecho a la salud conforma, en su naturaleza jurídica, un conjunto de elementos que pueden agruparse en dos grandes bloques: el primero, que **lo identifica como un predicado inmediato del derecho a la vida, de manera que atentar contra la salud de las personas equivale a atentar contra su propia vida. Por estos aspectos, el derecho a la salud resulta un derecho fundamental.** El segundo bloque de elementos, sitúa el derecho a la salud con un carácter asistencial, ubicado en las referencias funcionales del denominado Estado Social de Derecho, en razón de que su reconocimiento impone acciones concretas. La frontera entre el derecho a la salud como fundamental y como asistencial es imprecisa y sobre todo cambiante, según las circunstancias de cada caso, pero en principio, puede afirmarse que el derecho a la salud es fundamental cuando está relacionado con la protección a la vida. Los derechos fundamentales, solo conservan esta naturaleza, en su manifestación primaria, y pueden ser objeto allí del control de tutela".[7] (negritas fuera de texto original)

Por otra parte, debe recordarse la prevalencia sobre el orden interno de los tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos, y que hayan sido ratificados por el Congreso del República (arts. 93 y 94 C.P.) Adicionalmente, el artículo 4o. del decreto 2591 de 1991, prevé que los derechos protegidos por la acción de tutela se "interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia". Para el asunto que ocupa la atención de esta Sala, conviene señalar que los artículos 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (ratificado mediante la ley 74 de 1968), establecen que la salud y las debidas condiciones humanas, son un derecho fundamental que hace parte integrante del derecho a la vida y que merecen la protección inmediata por parte de las autoridades estatales.

2.4 El caso en concreto

De acuerdo con las pruebas que se encuentran en el expediente y las ordenadas por esta Sala de Revisión, se considera que el asunto sub-examine debe resolverse con base en dos aspectos esenciales: la vulneración de los derechos fundamentales del peticionario, y las medidas adoptadas por la administración municipal con el fin de superar la contaminación causada por el manejo de las basuras.

En cuanto al primer punto, debe considerarse que el basurero municipal genera un triple menoscabo a los derechos del peticionario y, en algunos casos, a los de los demás habitantes de Garzón: la contaminación de la quebrada "Las Damas", la contaminación del

nacedero de agua de propiedad del señor Bonilla; y la contaminación atmosférica derivada del humo y de los malos olores generados por la combustión de las basuras.

Como quedó demostrado, la contaminación de la quebrada "Las Damas" puede calificarse como un hecho notorio que no admite discusión y que, por lo demás, ha sido reconocido por las mismas autoridades municipales. Tan es así, que las Empresas Públicas Municipales se comprometieron con el INDERENA -mediante la presentación de un Plan de Cumplimiento- a realizar todas las gestiones necesarias para finalizar el proyecto del relleno sanitario y a clausurar el basurero municipal, a más tardar el día treinta y uno (31) de enero de 1994.

Con todo, debe advertirse que las pruebas practicadas por esta Sala comprobaron que la crítica situación de la quebrada "Las Damas", realmente no vulneraba o amenazaba los derechos fundamentales a la vida y a la salud del peticionario, pues él mismo admitió que el agua de esa quebrada no se utilizaba para el consumo humano, y que tan sólo servía, esporádicamente, para el desarrollo de su actividad agrícola. Retomando los conceptos anteriormente expuestos, debe la Sala advertir que, en este caso, la acción de tutela no resulta procedente, por cuanto no es posible determinar una agresión directa y concreta a un derecho fundamental, que ocasione una unidad en su defensa, habida cuenta de la prevalencia de la tutela sobre las acciones populares. Por ello, existen en este caso otros medios de defensa judicial, en particular las acciones populares descritas anteriormente, que permiten la defensa de la quebrada y la protección de unos derechos que se encuentran en cabeza de los habitantes de Garzón.

Ahora bien, las pruebas que obran en el expediente, así como las diversas manifestaciones del peticionario, señalan que existe una posible contaminación de un nacedero de agua que se encuentra en cercanías del basurero municipal. Dicho nacedero es aprovechado por el señor Bonilla principalmente para el desarrollo de sus actividades agrícolas, pero también es utilizado para el consumo humano cuando el acueducto de Garzón no se encuentra en funcionamiento, o cuando los trabajadores se encuentran ejerciendo sus labores en proximidades del lugar y aprovechan para beber un poco de agua. En este caso, encuentra la Sala que, si bien no es posible definir la vulneración de un derecho fundamental, si resulta claro la posible amenaza a la salud del señor Bonilla, de los trabajadores y demás personas que se encuentren en esa finca. Con todo, debe advertirse que la responsabilidad por la contaminación de esa fuente de agua no puede ser asignada exclusivamente a las Empresas Públicas Municipales, pues se da por descontado que otros particulares depositan las basuras en lugares no indicados, causando el correspondiente perjuicio. En virtud de ello, la Sala ordenará a la administración de Garzón adoptar las medidas pertinentes para evitar que se sigan colocando los desperdicios en sitios cercanos al nacedero de agua localizado en propiedades del señor Bonilla. Para el efecto, la Sala estima conveniente que la administración desarrolle una campaña de educación respecto del manejo de las basuras, con el fin de evitar el incremento de los focos de contaminación.

Una consideración especial merece la contaminación atmosférica causada por la

descomposición de los desechos orgánicos. Las pruebas recibidas y practicadas, así como los testimonios de las personas afectadas, demuestran que son el humo y los nocivos olores que se perciben, los posibles causantes de los malestares que padecen el señor Bonilla y los trabajadores del lugar. Lo anterior se debe a la combustión de las basuras y a las corrientes de aire que llevan esa contaminación a las propiedades del interesado, vulnerando los derechos constitucionales fundamentales de las personas a la salud y, en últimas, a la vida. Por ello, la Sala ordenará a la administración municipal adoptar las medidas provisionales pertinentes, con el fin de disminuir la emisión de gases que se desprenden del basurero municipal, mientras se finaliza el proyecto del relleno sanitario de Garzón.

En cuanto a las medidas adoptadas por la administración municipal, respecto del problema de contaminación ya referido, debe reconocerse que las Empresas Públicas han desarrollado los programas pertinentes para adoptar una solución definitiva. La Sala es consciente de las dificultades técnicas, económicas y humanas por las que atraviesan los municipios del país, las cuales no les permiten asumir sus responsabilidades constitucionales y legales en una forma por lo menos satisfactoria. Si bien resulta censurable la actitud desplegada por las autoridades de Garzón, por cuanto han sido responsables a lo largo del tiempo de la contaminación de la quebrada "Las Damas" -lo que lleva a la Sala a confirmar el numeral cuarto de la sentencia de segunda instancia, por medio del cual se ordenó compulsar copias para que se inicie la investigación por el atentado contra los recursos naturales-, resulta pertinente otorgar un plazo suficiente para que las Empresas Públicas Municipales puedan desarrollar el Plan de Cumplimiento -bajo la supervisión del INDERENA- y dar así una solución concluyente a los problemas de contaminación generados por el deficiente manejo de las basuras en el sector. Por ello, se procederá a otorgar un lapso de tres meses con el fin de que se finalice el proyecto de relleno sanitario y se clausure el basurero municipal. Plazo que, por lo demás, debe permitir a esa entidad realizar los estudios técnicos pertinentes y obtener los recursos económicos suficientes para la ejecución del proyecto referido. Si vencido ese término, la administración no ha adoptado las medidas correspondientes, se ordenará suspender el depósito de basuras en la vereda Monserrate del municipio de Garzón.

DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR los numerales primero y segundo de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Garzón del día tres (3) de junio de 1993 y, en su lugar, **TUTELAR** los derechos constitucionales fundamentales del señor Hernando Bonilla Vega.

SEGUNDO.- ORDENAR a las Empresas Públicas Municipales de Garzón adoptar las medidas pertinentes para evitar que se sigan colocando las basuras en sitios cercanos al nacedero de agua localizado en propiedades del señor Bonilla.

TERCERO.- ORDENAR a las Empresas Públicas Municipales de Garzón adoptar las medidas provisionales pertinentes, con el fin de disminuir la emisión de humo y de malos olores que se desprenden del basurero municipal, mientras se finaliza el proyecto del relleno sanitario.

CUARTO.- OTORGAR a las Empresas Públicas Municipales de Garzón un plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de esta providencia, con el fin de que se finalice el proyecto de relleno sanitario y se clausure el basurero municipal. Si vencido ese término, la administración no ha adoptado las medidas correspondientes, se ordenará suspender el depósito de basuras en la vereda Monserrate del municipio de Garzón.

QUINTO.- MODIFICAR el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Garzón del día tres (3) de junio de 1993, en el sentido de indicar al señor Hernando Bonilla Vega que existe otro mecanismo de defensa judicial para la protección de la quebrada "Las Damas", como son las acciones populares, según lo expuesto en esta providencia

SEXTO.- CONFIRMAR el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Garzón del día tres (3) de junio de 1993, por medio del cual se compulsaron "copias de lo pertinente con destino a la Fiscalía Seccional de Garzón, a fin de que se inicie oficiosamente la investigación por el atentado presentado en este caso contra los recursos naturales".

SEPTIMO.- ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique el contenido de esta providencia al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA (Regional Huila) y al Instituto de Desarrollo Municipal del Huila - IDEHUILA.

OCTAVO.- COMISIONAR al Juzgado Primero Municipal de Garzón - Huila, para que vele por el cumplimiento de lo establecido en la parte resolutive de esta providencia.

NOVENO.- ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación se comunique el contenido de esta providencia al Juzgado Primero Municipal de Garzón - Huila, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)

[1] Ver. Corte Constitucional Sentencias T-508/92, T-067/93, T-254/93, entre otras.

[2] Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. T-067/93 del 24 de febrero de 1993. Magistrados Ponentes: Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón.

[3] Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 2. Sentencia No. T-254/93 del 30 de julio de 1993. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell

[4] Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 6. Sentencia No. T-092/93 del 19 de febrero de 1993. Magistrado Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez

[5] Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 2. Sentencia No. T-254/93 del 30 de junio de 1993. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell

[6] Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 9. Sentencia No. T-366/93 del 3 de septiembre de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa

[7] Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 5. Sentencia No. T-484/92 del 13 de agosto de 1992. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz