

Sentencia No. T-528/92**ACCION POPULAR**

La Acción Popular consagrada en el artículo 1005 del C.C., puede ahora, con sobradas y explícitas razones constitucionales, ser interpretada y desarrollada por los jueces en los casos concretos de controversia sobre los bienes y derechos públicos y colectivos para asegurar su amparo judicial específico y concreto, inclusive sobre el Ambiente.

DERECHO AL AMBIENTE SANO/DERECHOS COLECTIVOS/ACCION DE TUTELA/DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración /DERECHO A LA VIDA-Protección

*La Carta de 1991 consagra el "Derecho al Goce de un Ambiente Sano", no como un derecho constitucional fundamental, sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo; en este sentido la Acción de Tutela no es procedente para obtener de manera **autónoma** su protección, pues aquella procede para obtener el amparo específico de los derechos constitucionales fundamentales y no el de otros derechos que, como los colectivos, deben perseguirse judicialmente por virtud del ejercicio de las Acciones Populares o de las Acciones de Clase o de Grupo en los términos de su regulación legal, salvo las hipótesis de la protección indirecta o consecuencial. Se señala de modo indubitable que este Derecho Constitucional Colectivo puede vincularse con la violación de otro Derecho Constitucional de rango o naturaleza fundamental como la salud, la vida o la integridad física entre otros, para obtener, por vía de la tutela, el amparo de uno y otro 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. Igualmente, tampoco es un obstáculo para la procedencia de la Acción de Tutela. La relación que se exige entre la violación o la amenaza de violación a un Derecho Constitucional Fundamental por el desconocimiento de un derecho colectivo u otro derecho de carácter ordinario, debe ser de causalidad directa y eficiente. En el caso concreto se encuentra que existe la relación de causalidad exigida. Este hecho, al hacer INHABITABLE una zona habitada por determinadas personas y de RIESGO PARA LA SALUD HUMANA, ANIMAL Y VEGETAL otra, en sí mismo conduce a provocar amenaza o violación directa al Derecho Constitucional a la Vida, a la Integridad Física, mucho más cuando las dependencias correspondientes no ordenan las medidas que se hacen necesarias, para proteger de modo directo y eficaz la vida de los habitantes y residentes de aquellas zonas.*

JUEZ DE TUTELA-Facultades

Corresponde a los jueces en esta nueva dimensión de las proyecciones de la justicia constitucional, atender a los aspectos sustanciales de la solicitud y subsanar con sus providencias, su prudente juicio de la Carta y su interpretación de las condiciones propias del caso concreto, las deficiencias apenas formales de la petición.

ACCION DE CLASE O DE GRUPO

Las Acciones de Clase o de Grupo no hacen referencia exclusiva a los Derechos Constitucionales Fundamentales, ni sólo a los Derechos Colectivos, pues también comprenden a los Derechos Subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez; empero, exigen siempre que este daño sea de los que son causados en ciertos eventos a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios.

Sala de Revisión No. 5

Expediente No. T-2679

Acción de tutela presentada contra unas omisiones del Ministro de Salud en el caso de la explotación Carbonífera de El Cerrejón y Tajo Sur por la Asociación Intercor-Carbocol.

Contaminación Ambiental, Derecho a la Vida y a un Medio Ambiente Sano.

Peticionario:
ARMANDO PEREZ ARAUJO

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ
-Ponente-

Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Santafé de Bogotá, D.C., Septiembre dieciocho (18) de mil novecientos noventa y dos (1992).

La Sala de revisión en asuntos de tutela, compuesta por los señores Magistrados Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein y Fabio Morón Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre las sentencias relacionadas con la acción de la referencia, proferidas por el Tribunal Superior de Riohacha, el día 28 de febrero de 1992 y por la Honorable Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, el día 30 de abril de 1992.

I. ANTECEDENTES

A. La Petición

1. Con fecha doce (12) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992), el señor Armando Pérez Araújo, Abogado inscrito y en ejercicio, actuando "como agente de los derechos de los habitantes de las veredas de Caracolí y El Espinal", presentó ante el Honorable Tribunal Superior de Riohacha, un escrito en el que interpone la Acción de Tutela, establecida en el artículo 86 de la Carta Fundamental, "para que como mecanismo transitorio se eviten perjuicios irremediables diferentes a los ya registrados, originados por la presencia en sus hogares de niveles insoportables e impermisibles para la vida humana, de material particulado de Carbón y estéril, ruidos y vibraciones ocasionadas por la actividad minera del Complejo Carbonífero El Cerrejón, en el área distinguida con el nombre Tajo Sur".

2. Los hechos que señala el peticionario como causa de la citada acción, se resumen como sigue:

a) En su opinión, la actividad minera que se cumple en la citada zona, y la omisión del Ministerio de Salud, ponen en peligro o amenazan la vida de los habitantes de aquella y los hace sujetos de trato degradante e inhumano por parte del Estado Colombiano. Sostiene el peticionario que se viola y amenaza violar los Derechos Constitucionales garantizados por los artículos 11 y 12 de la Carta.

b) Sostiene el peticionario que el Ministerio de Salud expidió la resolución 02122 del 12 de febrero de 1992 en la que se registra "las gravísimas circunstancias de salud que afectaban a los habitantes del Tajo Sur; además, en aquella resolución se declaró como zona inhabitable la franja comprendida hasta 1000 metros, y zona de riesgo para la salud humana, animal y vegetal, la comprendida entre 1000 y 4500 metros, empero, la omisión de la autoridad administrativa contra la cual se dirige la acción "consiste en no haber ordenado el cese de actividades mineras, para impedir que familias humildes pudiesen en peligro sus vidas, estando, como estaban y están aún, en el derecho pleno de vivir en sus residencias, con la garantía de que el Estado les preserve el derecho a la conservación de sus vidas."

c) Advierte el peticionario que resulta inaudito que el Ministerio de Salud haya omitido una medida prohibitiva o al menos conminatoria, máxime si aquel Despacho conoció de las graves violaciones y amenazas a los derechos de las personas habitantes de aquellas zonas; dicho Ministerio se limitó a integrar un Comité "interinstitucional" al cual no pudieron asistir los indígenas y campesinos perjudicados.

d) Sostiene el accionante que cabe distinguir entre las violaciones o las amenazas de violación al Derecho a la Vida, de una parte y la violación al Derecho de Vecindad y al Derecho Colectivo al Ambiente de otra; así, sostiene que por lo primero cabe la Acción de

Tutela como mecanismo directo, y por lo segundo procede la Acción de Tutela pues se trata de impedir un perjuicio irremediable. En este sentido señala lo siguiente: " De tal suerte que en el presupuesto fáctico de la vecindad del Tajo Sur (Proyecto Carbonífero El Cerrejón Zona Norte), quiénes estén residenciados en lo que la resolución 02122 de Minsalud llama zona INHABITABLE, estarían encuadrados como quiénes tienen sus vidas amenazadas por la contigüidad de grandes trabajos de minería; los otros serían los que simplemente viven en zona de riesgo para la salud. Pero ambas situaciones constituyen suficiente base para que la autoridad competente tramite y conceda la tutela de los derechos vulnerados y amenazados".

B. Las Sentencias que se Revisan.

1. El Tribunal Superior de Riohacha

El veintiocho (28) de febrero de mil novecientos noventa y dos (1992), el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, dentro de los términos constitucionales y legales, previas algunas diligencias probatorias, resolvió sobre la petición formulada, y ordenó denegar la tutela propuesta por el Doctor Armando Pérez Araújo, contra el Ministerio de Salud por "improcedente".

Además, el Tribunal, ordenó comunicar al señor Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Ministro de Minas y Energía, las irregularidades que detecta en los hechos y actuaciones que examina y que vierte en la parte motiva de la providencia que se estudia.

Es necesario destacar que el Tribunal llamó a rendir declaración al peticionario quien formalmente manifestó que actuaba como agente oficioso de campesinos, indígenas y menores de las veredas de Caracoli y El Espinal, afectados por la contaminación ambiental de la explotación carbonífera de El Cerrejón, en el área del Tajo Sur.

En dicho acto, que obra en los folios 124 y 125 del expediente, el Señor ARMANDO PEREZ ARAUJO manifestó expresamente que actuaba como agente oficioso de los campesinos Señores MILTON ORTIZ CARRILLO, su esposa y sus hijos menores, habitantes del predio los Cocos y de DIOMEDES CARDONA habitante de otro predio vecino de la mina; igualmente, el peticionario afirma que actúa como agente oficioso de las personas que como miembros de la comunidad indígena WAYUU del Espinal, corregimiento de Hatonuevo, municipio de Barrancas, aparecen determinadas plenamente en un estudio estadístico y de identificación del componente habitacional indígena de la región que sufre el supuesto impacto de la contaminación ambiental reconocida por el Ministerio de Salud Pública. En la misma diligencia aparece la copia del citado estudio elaborado por la Organización Indígena de la Guajira "YANAMA" y consta de 16 hojas que obran en los folios 126 a 141 del expediente.

La sentencia que se revisa fundamenta su resolución en las consideraciones que se resumen, así:

- No aparece claramente ningún elemento que acredite la legitimidad del peticionario y los argumentos presentados por el Doctor Armando Pérez Araújo no son convincentes sobre el punto de su calidad del agente oficioso de los Titulares de los derechos que se dicen amenazados o vulnerados; no obstante lo anterior, el Tribunal pasó a estudiar el planteamiento de la tutela como mecanismo transitorio.

- Bajo el amparo de las reglas que regulan el ejercicio de la Acción de Tutela, no es procedente la acción propuesta en este caso concreto pues, "la orden procurada para que el Ministro de Salud controle la Salud Ambiental de Caracolí y Espinal, o disponga la reinstalación de los habitantes de estas poblaciones, no se encuentran tipificadas como reparaciones exclusivas de un perjuicio irremediable que daría procedencia a la tutela como mecanismo transitorio.

-Según lo dispuesto por los artículos 86 y 88 de la Carta, la protección específica del Medio Ambiente Sano no es objeto de la Acción de Tutela, pues para ello se hallan previstas las Acciones Populares reguladas de conformidad con la Ley, a menos que el peticionario solicite la tutela para impedir un perjuicio irremediable. Esta última hipótesis no se cumple en el caso planteado por el peticionario, ya que la orden que se pide no se endereza a evitar ningún perjuicio irremediable de aquellos que sólo se reparan íntegramente mediante indemnizaciones.

Agrega el Tribunal que "... es apreciable que actualmente no hay un estudio ni un plan de manejo ambiental sobre Caracolí y el Espinal, debidamente controlado por Minsalud que sirvan de fundamento a la decisión favorable de esta Acción de Tutela, sin la prueba plena de la contaminación grave del ambiente de estas poblaciones no es viable ordenarle a Minsalud que adopte los correctivos indispensables, porque no estaría configurada la amenaza a los derechos a la Vida y al Trato Humano consagrados como fundamentales por los artículos 11 y 12 de la Constitución Nacional."

- En su concepto "lo que si parece procedente es la Acción de Cumplimiento prevista por el artículo 87 de la Constitución Nacional en cuanto a los Capítulos VIII y XXVI del Código de Minas y la Resolución No. 02122 del 22 de febrero de 1992 del Ministerio de Salud, o una acción por responsabilidad extracontractual".

Por último, la decisión que se examina manifiesta que **"Es lamentable la conducta Estatal sobre la Contaminación Ambiental de las poblaciones de Caracolí y el Espinal y concretamente la omisión posiblemente prevaricadora, del cumplimiento de las normas defensoras de un Ambiente Sano, lo cual debe ser puesto en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, en relación con su facultad conferida por el artículo 278, núm. 1o. de la Constitución Nacional y del Defensor del Pueblo (Facultad**

del artículo 282, núm. 1o. y 5o. de la Constitución Nacional), para que se pronuncien sobre las irregularidades que surgen en este asunto atribuibles a los Ministerios de Minas y Energía y Salud Pública."

2. La Impugnación

El peticionario impugnó oportunamente la anterior decisión de la Sala Plena del Tribunal Superior de Riohacha para efectos de obtener su revocatoria ante la Sala Plena de la H. Corte Suprema de Justicia; sus consideraciones en esencia son las que se resumen enseguida:

- Ante el argumento que se basa en la falta de plena prueba de la contaminación, el impugnante sostiene que de ninguna manera la Acción de Tutela solicitada es susceptible de discutirse en el terreno de la prueba plena de la contaminación, "máxime, si la omisión del Ministro González Posso consiste en no haber producido la respectiva orden oficial, emanada de sus funciones pública legales, tendiente a evitar la Acción de peligro contra las vidas de unos seres humanos luego de que el mismo Ministro registrara en diferentes documentos públicos la prueba de la contaminación al extremo de calificar la zona como inhabitable, una, y de alto riesgo para la salud humana y animal, la otra (resolución 2122/91).

"Dicho de otra manera: como podría haber falta de prueba para tutelar unos derechos, si el mismo Ministro reconoce que están vulnerados y amenazados esos derechos, afirmando que es imposible la vida humana".

- El peticionario impugna la providencia con la afirmación según la cual, el Tribunal reconoce la existencia de la omisión que motivó la acción de la referencia y sin ningún criterio explícito se abstiene de ordenar la tutela pedida.

3. La Sentencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia.

Remitido debidamente el expediente ante la H. Corte Suprema de Justicia, superior jerárquico del Tribunal que conoció en primer término de la solicitud de tutela, aquel alto Tribunal resolvió en término la impugnación y ordenó "confirmar la sentencia de fecha 28 de febrero del presente año mediante la cual el Tribunal Superior de Riohacha DENEgó la tutela demandada por el Doctor ARMANDO PEREZ ARAUJO ...".

Las razones por las que la Corte Suprema de Justicia resolvió de aquella forma la impugnación, se resumen como sigue:

- No es admisible, a la luz de la Constitución que el Ambiente quede comprendido dentro de los derechos fundamentales de inmediata aplicación como lo son los previstos en los artículos 11 y 12 que el actor encuentra vulnerados o amenazados por la presunta omisión del Ministro de Salud en el ejercicio de sus funciones.

Afirma la Corte Suprema de Justicia que: "Estos derechos, fundamentales para todo ser humano, no están relacionados con el Medio Ambiente, la Seguridad y la Salubridad Pública como lo entiende el actor. En el artículo 11 establece que la vida es inviolable y por ello prohíbe al legislador consagrar la pena de muerte, y el artículo 12 de la misma codificación superior, dispone que "nadie podrá ser sometido a desaparición forzada, a torturas ni tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, es decir, que también prohíbe a las autoridades atentar contra la vida de las personas mediante procedimientos contrarios a su dignidad y al legislador consagrar penas de la naturaleza expresamente contemplada".

"De conformidad con lo dispuesto por el numeral 3o. del artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991 y atendiendo al material que se tiene a la vista en el expediente, no se presenta perjuicio irremediable alguno y por el contrario, la resolución del Ministerio de Salud, está dirigida a prevenir ese riesgo que el actor califica como violatorio de derechos constitucionales fundamentales de los habitantes del lugar."

- No existe omisión alguna por parte del Ministro de Salud con relación a su obligación de vigilancia del complejo carbonífero de El Cerrejón, y al no aparecer informe definitivo sobre el riesgo que pueda originar la actividad desarrollada por la Asociación Intercor- Carbocol con relación a la salud de los habitantes de Caracolí y El Espinal, no procede la tutela demandada por el Doctor Pérez Araújo.

- Como el mismo actor está adelantando un proceso de protección del Medio Ambiente con el mismo objeto ante la justicia en el municipio de San Juan del Cesar, resulta claro que cuenta con otra vía judicial para hacer valer los derechos, aún los constitucionales fundamentales de sus representados y que lo está haciendo valer; por tanto, no puede prosperar la tutela con carácter preventivo ni como mecanismo transitorio, ya que la vía judicial que procede está en ejecución.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Primera. La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las sentencias de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, este examen se hace por virtud de la selección que de dicho acto practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

Segunda. La Materia Objeto de las Actuaciones

a) En primer término encuentra la Sala que el peticionario de modo expreso solicita por

virtud del ejercicio de la Acción de Tutela que consagra el artículo 86 de la Carta Política y que reglamenta el Decreto 2591 de 1991, la protección del Derecho Constitucional a la Vida y del Derecho Constitucional Fundamental al Trato Digno y Humano que aseguran los artículos 11 y 12 respectivamente de la Carta Fundamental.

En concepto de la Corte Constitucional la cuestión planteada por el peticionario se contrae específicamente a obtener que se decrete por vía de la citada acción como mecanismo transitorio, la protección inmediata del derecho de sus "representados", ya que estos resultan afectados en los mencionados derechos constitucionales, por fuerza de la contaminación ambiental que producen las actividades de explotación del carbón por la Asociación Intercor-Carbocol, en un determinado sitio que aparece plenamente identificado, y por la omisión en que incurrió el Ministerio de Salud Pública, al no impedir el desarrollo de las citadas actividades de explotación minera de carácter peligroso y dañino.

En otros términos, el peticionario pretende el amparo judicial de unos determinados derechos constitucionales fundamentales amenazados de modo directo por las actividades de explotación minera en vecindades de las veredas de Caracolí y El Espinal del Municipio de Barrancas en el Departamento de la Guajira y que no han sido objeto del control efectivo que corresponde a unas dependencias y entidades del Estado.

b) En un detenido examen del escrito presentado se encuentra que el peticionario hace radicar la solicitud en la supuesta omisión de una autoridad pública revestida de funciones de origen legal y constitucional en el cumplimiento de su deber de proteger el Ambiente Sano y de controlar la contaminación de este. Esta reflexión, que se dirige a interpretar el contenido sustancial de la acción, la hace la Corte Constitucional atendiendo a la naturaleza y a la finalidad de la Acción de Tutela, como mecanismo especial de protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales, y para asegurar el cabal cumplimiento de la Constitución.

El señor ARMANDO PEREZ ARAUJO, que dice actuar como **agente oficioso** de algunas personas, tampoco solicitó por vía de la Acción de Tutela la protección directa y autónoma del Derecho Constitucional Colectivo a gozar de un Medio Ambiente Sano, como equivocadamente lo entendió el H. Tribunal Superior de Riohacha, ni reclama la protección judicial del Derecho Constitucional Fundamental de Petición (art.23 C.N.), como podría pensarse inicialmente, ni manifiesta que en oportunidad alguna lo haya ejercido en los términos de la norma constitucional que lo garantiza o que no se le haya dado pronta respuesta.

c) No obstante lo anterior, y cómo el despacho Judicial que atendió inicialmente la petición, fundamenta su actuación y la denegación de tutela solicitada, en la consideración según la cual, si bien por los hechos narrados por el interesado, y que aparecen en la situación jurídica planteada, se produjo una evidente violación al Derecho Constitucional a Gozar de un Ambiente Sano que garantiza el artículo 79 de la Carta de una parte, y aún cuando en su

concepto existe una seria infracción en los deberes del Ministerio de Salud en la protección al Derecho Constitucional al Medio Ambiente Sano de otra, ninguna de las situaciones observadas es en su opinión objeto de la Acción de Tutela, ahora debe la Corte Constitucional en este caso examinar la relación que existe entre la resolución del Ministerio de Salud y los deberes constitucionales y legales de las dependencias del Estado, con la situación de los representados en lo que hace a su Derecho Constitucional Fundamental a la Vida y a la Integridad Física de las personas respecto de las que se dice agente oficioso el Señor PEREZ ARAUJO, y en cuanto hace a la procedencia de la TUTELA reclamada.

Del examen de los elementos probatorios que obran en el expediente, como son las intervenciones escritas del representante de Carbocol S.A. y de Intercor, se encuentra que efectivamente se han adelantado actividades de previsión y de control de los niveles de contaminación ambiental de las zonas aledañas a la explotación minera, las que han contado con la participación de entidades de los Ministerios de Salud Pública, Minas y Energía y Agricultura; estas actividades comprenden programas de medición de la calidad del aire y de disminución de las emisiones de polvo generadas por las operaciones de explotación minera. Empero no aparece que se haya cambiado el concepto técnico emitido por el señor Ministro de Salud y contenido en la resolución 02122 del 22 de febrero de 1991, en la que se señala el carácter de INHABITABLE Y DE ALTO RIESGO PARA LA VIDA ANIMAL, VEGETAL Y HUMANA de la zona donde habitan las personas en nombre de las cuales se interpone la tutela de la referencia, y lo cierto es que esta característica continúa presente como causa de la amenaza de violación a los derechos constitucionales cuya TUTELA se reclama.

Esta Corporación también se ocupa de determinar si, como lo advierte el citado Tribunal, la petición enderezada a obtener el pronunciamiento del Ministerio de Salud, constituye en verdad el planteamiento de un perjuicio irremediable sobre el que proceda la Acción de Tutela como mecanismo transitorio mientras se adelantan otras acciones judiciales, o si por la misma causa aparece la violación o la amenaza de violación directa y eficiente de algún derecho Constitucional Fundamental que imponga su protección directa.

Por último, en esta providencia se examina la calidad de **Agente oficioso** con la que dice actuar el peticionario y su importancia para los efectos de la tramitación de la Acción de Tutela

Tercera: El Amparo Judicial del Derecho a Gozar de un Ambiente Sano.

a) El Derecho Constitucional de todas las personas al disfrute de un Ambiente Sano está consagrado expresamente en el artículo 79 de la Carta bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente; además, este derecho aparece relacionado en la lista enunciativa que establece el inciso primero del artículo 88 de la misma Carta, como objeto de las Acciones Populares con fines concretos.

En estas condiciones, los citados enunciados normativos del inciso segundo del artículo 88 de la Carta, prescriben con claridad que en cuanto entidad jurídica **autónoma**, el derecho específico al goce de un Ambiente Sano, está garantizado judicialmente por virtud de un instrumento procesal específico y directo de carácter principal y de naturaleza también autónoma, conocido como las **acciones populares** y en caso de daño subjetivo pero plural por virtud de las **acciones de grupo o de clase**, amén de las vías judiciales ordinarias y de los casos especiales de responsabilidad objetiva que establezca la ley.

b) Como aspecto preliminar se detiene esta Corporación en advertir que el Derecho a la Conservación y al Disfrute de un Medio Ambiente Sano y de la promoción y preservación de la calidad de la vida, así como la protección de los bienes, riquezas y recursos ecológicos y naturales, es objeto de grandes reflexiones y preocupaciones que sólo recientemente han hecho aparición plena en el Derecho Constitucional y en el Derecho Internacional.

Es evidente que hoy en día, para determinar los grandes principios que deben regir la vida de las sociedades organizadas y en camino de evolución, ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de dar a las personas los derechos correlativos; en este sentido se tiene que después del año de 1972 en el que se adoptó la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano, se ha reconocido en vasta extensión el valor que debe otorgarse a su protección. Además, en este proceso, y en sus variantes, el camino recorrido muestra que no sólo se incorporó dicho principio general como valor constitucional interno que se proyecta sobre todo el texto de la Carta, sino que aquel produjo grandes efectos de irradiación sobre las legislaciones ordinarias de muchos países. También, después de aquella fecha son varias las naciones que lo incorporaron en sus textos constitucionales, ya como un derecho fundamental, ora como un derecho colectivo de naturaleza social. Esta consagración permite, además, al Poder Ejecutivo, a la Administración Pública y a los jueces colmar lagunas y promover su expansión ante situaciones crónicas o nuevas; en este mismo sentido, el crecimiento y las crisis de la economía de gran escala industrial y la expansión del conocimiento sobre la naturaleza y la cultura ha favorecido el incremento de técnicas, medios, vías e instrumentos gubernativos, administrativos y judiciales de protección del Derecho al Medio Ambiente Sano. En este sentido se observa que la Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental, que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

c) Ahora bien, en el ámbito del Derecho Constitucional y de la función judicial, se tiene que el principal aporte de este magno proceso de evolución de las sociedades contemporáneas, consiste en desligar su protección no sólo de los tradicionales derechos subjetivos amparables por las vías ordinarias, sino de la dependencia del amparo de los derechos constitucionales fundamentales; adquiere así este principio no sólo el carácter de valor normativo que inspira a toda la actividad estatal y ciudadana (arts. 8, 58 inciso segundo, 79 inciso segundo y 95 numeral 8o. de la C.N.), sino el rango de Derecho Constitucional Colectivo como es el caso colombiano después de la Carta de 1991 (arts. 79 inciso primero y 88 C.N.).

d) En nuestro régimen jurídico y a nivel legislativo, encontramos como nota destacable y como ejemplo para todas las naciones del mundo, las nociones y las vías de protección administrativa o policiva que incorporó el Código de Recursos Naturales expedido en 1974 (Ley 23 de 1973 y Decreto 2811 de 1974 y sus reglamentarios, los decretos 02 de 1982 y 2206 de 1983 sobre contaminación del aire), en los que se da un tratamiento extenso y riguroso a este tema; también cabe destacar las previsiones que trae la Ley de Reforma Urbana (Ley 9a. de 1989 art. 8o., Decreto 2400 de 1989 arts. 5o. y 6o.), en materia de la protección del medio ambiente y la extensión de las acciones populares de que se ocupa el artículo 1005 del Código Civil a dicho fin.

Además, se encuentran las disposiciones correspondientes a la Ley 9a. de 1979 que establece el Código Sanitario Nacional y que regula el tema de la contaminación y de la protección del ambiente en lo que se relaciona con el bienestar y la Salud Humana, en especial las que regulan el tema de los residuos sólidos y su almacenamiento a campo abierto y el de las emisiones atmosféricas.

Igualmente, cabe tener en cuenta para los efectos del examen de los elementos de derecho que se refieren a la situación jurídica planteada por la petición de tutela de la referencia, que el Decreto 2655 de 1988 "Por el cual se expide el Código de Minas", establece en sus artículos 246 a 250 las principales reglas para regular el tema de la Conservación del medio ambiente, en especial el Artículo 248 que dice textualmente lo siguiente:

"El Ministerio de Minas y Energía es el organismo competente para ejercer la vigilancia y control de la forma como se realicen la utilización, conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de las actividades mineras. Las demás autoridades de cualquier orden, deberán poner en conocimiento de ese Despacho cualquier obra o labor minera, que implique el uso indebido de los mismos, y tomarán las medidas preventivas provisionales a que estén facultados por las leyes, para evitar y contrarrestar situaciones de peligro o daño a las personas y a los bienes públicos o privados que tal uso pueda causar"

Además, es deber del Ministerio de Minas y Energía tomar las providencias que eviten o mitiguen los daños causados por la actividad minera a los recursos naturales renovables y del medio ambiente, sea de oficio, a petición de parte o de las autoridades y en coordinación con éstas (art. 249). Estas precisiones de carácter normativo son fundamento de las consideraciones que conducen a la decisión que se habrá de tomar en la parte resolutive de esta providencia, porque sientan las bases de la relación entre la violación a un derecho constitucional de carácter colectivo como lo es el de Gozar de un Medio Ambiente Sano y un Derecho Constitucional Fundamental como lo es el Derecho a la Vida y a la Integridad Física de las personas; además, dichas normas establecen determinadas responsabilidades de carácter ineludible por parte de los organismos del Estado en cuanto a los derechos que hoy, bajo el amparo de la Carta de 1991, reclaman de los jueces mayor atención y cuidado que

en oportunidades anteriores.

e) De otra parte, a juicio de la Corte Constitucional aquella Acción Popular consagrada en el artículo 1005 del C.C., puede ahora, con sobradas y explícitas razones constitucionales, ser interpretada y desarrollada por los jueces en los casos concretos de controversia sobre los bienes y derechos públicos y colectivos para asegurar su amparo judicial específico y concreto, inclusive sobre el Ambiente.

Aquellas disposiciones de la actual Ley de Reforma Urbana establecen lo siguiente:"

"Ley 9a. de 1989

".....

"Artículo 8o. 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 ordenes 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 núm. 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil."

"DECRETO 2400 DE 1989

"Artículo 5o. Para efectos del artículo 8o. de la Ley 9a. de 1989, se entiende por usuario del espacio público y del medio ambiente cualquier persona pública o privada que haga uso o pueda llegar a hacer uso de un determinado espacio público o que haya sido afectada o pueda ser afectada por un determinado medio ambiente.

"Artículo 6o. La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil, podrá ser ejercitada por los usuarios para la defensa del espacio público y del medio ambiente.

"Para determinar el Juez competente, se tendrá en cuenta el carácter público o privado de la persona demandada."

Pero además, el artículo 994 del Código Civil, en concordancia con los artículos 988 y 993 del mismo Estatuto, establece la denominada acción judicial o de querrela contra obra nueva o antigua que puede ser ejercitada, sin que medie prescripción alguna por el que tema que una obra ya hecha **corrompe el aire y lo hace conocidamente dañoso**. Esta es una típica Acción Popular que está prevista en la ley para la protección del Ambiente como derecho colectivo.

Obviamente, este es el resultado de una actividad interpretativa que puede y debe tener lugar en su sede judicial natural, mucho más ahora bajo las luces que irradia la nueva Carta sobre la función garantizadora de los jueces con fundamento en la prevalencia de los derechos constitucionales de las personas.

No sobra advertir con carácter indicativo que la legislación penal colombiana también establece un sólido cuerpo de disposiciones de carácter punitivo y represor, que se ocupa de la protección judicial de algunos bienes jurídicos relacionados con el Derecho Constitucional a Gozar de un Ambiente Sano, así:

- En el título de los delitos contra la seguridad pública se establece como delitos el incendio (art. 189); el daño a obra de defensa común destinada a la captación, conducción, embalse, almacenamiento, tratamiento o distribución de aguas (art. 190); el provocar inundación o derrumbe (art. 191), la perturbación de los servicios de energía y combustible (art. 196); la tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos explosivos inflamables, asfixiante, tóxico, corrosivo o infeccioso (art. 197); el empleo de los mismos contra personas o edificios, o medio de locomoción, o su uso en lugar público o abierto al público (art. 198); la violación o medida sanitaria (art. 293); la propagación de epidemia (art. 204); la contaminación, envenenamiento o alteración de agua (art. 205); la corrupción de alimentos y medicinas (art. 206).
- En el título de los delitos contra el orden económico social también se establecen como punibles la explotación, transporte, comercio o beneficio ilícito de los recursos naturales (art. 242); la ocupación ilícita de parques y zonas de reserva forestal (art. 243); explotación ilícita de yacimiento minero (art. 244); la propagación de enfermedad sobre los recursos naturales (art. 245); la destrucción el daño o la afectación de los recursos naturales (art. 246) y la contaminación ilícita del ambiente (art. 247)

f) Ahora bien, la Carta de 1991 es explícita en adoptar el modelo que consagra el "Derecho al Goce de un Ambiente Sano", no como un derecho constitucional fundamental, sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo; en este sentido la Acción de Tutela, cuyos fundamentos se examinan más arriba, no es procedente para obtener de manera **autónoma** su protección, pues, como se vio, aquella procede para obtener el amparo específico de los derechos constitucionales fundamentales y no el de otros derechos que, como los colectivos, deben perseguirse judicialmente por virtud del ejercicio de las

Acciones Populares o de las Acciones de Clase o de Grupo en los términos de su regulación legal, salvo las hipótesis de la protección indirecta o consecuencial que se explicó más arriba y que ahora se reiteran.

Así, se señala de modo indubitable que este Derecho Constitucional Colectivo puede vincularse con la violación de otro Derecho Constitucional de rango o naturaleza 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 otro 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. Igualmente, tampoco es un obstáculo para la procedencia de la Acción de Tutela.

g) Por tanto, para que fuera procedente la finalidad de obtener la protección **autónoma** del Derecho Constitucional a Gozar de un Medio Ambiente Sano el peticionario, bien podía intentar una Acción Popular con fines concretos, como parece que lo hizo, según sus afirmaciones, ante un Juzgado del municipio de San Juan del César en el Departamento de la Guajira; además, el peticionario bien pudo ejercer la Acción de Tutela basando su petición en el amparo judicial específico de un Derecho Constitucional Fundamental que fuese amenazado o vulnerado de modo concreto, específico, directo y eficaz por la conducta generadora de la contaminación o por la omisión de una autoridad pública en caso de ser demostrada. Lo cierto es que para el caso en que se encuentran los "representados" en la acción de la referencia, no existe vía judicial que les asegure la protección específica de su Derecho Constitucional Fundamental a la Vida y a la Integridad física, en las condiciones de contaminación demostradas.

En este sentido cabe observar que no asiste razón al Honorable Tribunal que denegó la petición formulada bajo el supuesto según el cual por estar en la base de la violación señalada, una evidente violación a un derecho constitucional de carácter colectivo, no procedía decretar la TUTELA pedida, y tampoco por el hecho de reconocerse que se estaba adelantando la acción popular correspondiente en los términos que en esta parte de la providencia se señalan.

Obviamente, cabe señalar que inclusive el peticionario equivocó el planteamiento formal de su solicitud al señalar que la planteaba como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pero dicha falta lo es sólo en un aspecto formal que no enerva la finalidad de la Acción de Tutela, ni significa razón suficiente para no hacer prevalecer el carácter inmediato de la aplicación de los derechos constitucionales fundamentales. Corresponde a los jueces en esta nueva dimensión de las proyecciones de la justicia constitucional, atender a los aspectos sustanciales de la solicitud y subsanar con sus providencias, su prudente juicio de la Carta y su interpretación de las condiciones propias del caso concreto, las deficiencias apenas formales de la petición.

En verdad la planteada no es una solicitud de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; se trata de una petición concreta y específica de la protección de un derecho de rango constitucional fundamental que, a la luz de las previsiones de la Carta y en el caso concreto de que se trata, no está condicionada al éxito o al adelantamiento previo o posterior de una acción judicial distinta de la específica que consagra el artículo 86 de la Carta y como tal debió tramitarse con independencia del equivoco apenas formal en que incurrió el peticionario.

Sentadas las anteriores consideraciones, esta Corporación se ocupa del examen de los aspectos de hecho relacionados con la procedencia y la conducencia de la acción intentada en el ámbito del bien jurídico que se pretende amparar por virtud de la Acción de Tutela.

Cuarta. El Artículo 88 de la Carta y las Acciones Populares

Dadas las situaciones jurídicas que fueron objeto de debate en el trámite y resolución de la acción de la referencia, esta Sala se ocupa del examen sistemático de los mecanismos judiciales de origen constitucional y de consagración y desarrollo deferido a la ley, conocido como el instituto de las Acciones Populares, así:

a) Como una de las innovaciones introducidas por la Carta Política de 1991 al régimen constitucional colombiano de protección judicial de los derechos de las personas, aparecen en los incisos primero y segundo del artículo 88 de la Constitución el concepto de **Acciones Populares con fines concretos** y el de Acciones de Clase o de Grupo.

Estas disposiciones establecen que:

"La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

"También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

"...".

Aspecto sustancial de esta institución es su fundamento constitucional directo y su extensión a ámbitos que no habían sido objeto de regulación antecedente; empero, cabe destacar que en nuestro sistema jurídico ya se conocía la figura de las acciones populares consagrada en el orden legal en varias disposiciones del Código Civil, y más recientemente en otras normas pertenecientes a regulaciones alejadas de aquel texto como se verá en detalle más adelante.

b) No sobra advertir, para los fines apenas ilustrativos de esta parte de la providencia, que

las **Acciones Populares y Ciudadanas con fines abstractos** se conocen en Colombia desde los mismos orígenes de la República como instrumentos para asegurar la legalidad y la constitucionalidad de los actos jurídicos de carácter legislativo y administrativo; aquellas acciones han sido, en su desarrollo práctico, uno de los instrumentos procesales más destacados en toda nuestra historia jurídico-política y aparecen reiteradas en el nuevo texto constitucional como uno de los aportes nacionales a la ciencia constitucional del mundo occidental; entre ellos basta mencionar la Acción Pública Ciudadana de inexequibilidad y la Acción Popular de Nulidad.

c) Ahora bien, por el contrario, nuestras **acciones populares con fines concretos** han sufrido las vicisitudes propias de un sistema jurídico típicamente jurisdiccional y legislado, que no ahondó en el fortalecimiento de las competencias del juez y de sus capacidades protectoras de los derechos de las personas y que limitó seriamente las vías de acceso a la justicia; desde luego, este destino histórico no fue sufrido únicamente por nuestro Derecho, ya que buena parte de los regímenes similares al nuestro y que seguían sus mismas tendencias, se pueden catalogar dentro de estas características.

d) Sólo a partir de la segunda mitad de este siglo, el movimiento constitucionalista continental europeo y latinoamericano paulatinamente se ocupó de reexaminar las condiciones estructurales del concepto de acceso a la justicia y recibió parcialmente las influencias del derecho angloamericano, incorporando en principio, y en distintas formas, los instrumentos que dan al Juez un marco más amplio de competencias enderezadas a los fines propios de la defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la Administración, de los gobiernos y de los grupos económicamente más fuertes dentro de las sociedades fundamentadas en la economía capitalista. Este proceso permite a la doctrina elaborar el concepto de jurisdicción constitucional de la libertad y formular los lineamientos básicos del llamado Derecho Constitucional Procesal.

Con los mismos fines ilustrativos, se tiene que la Teoría General del Proceso influenciada por el derecho constitucional contemporáneo, se ha ocupado de plantear la problemática judicial derivada de las siempre cambiantes condiciones de las sociedades, y en consecuencia, el viejo concepto de igualdad ha sido reexaminado de tal manera que en sus distintos aspectos, la regulación del proceso ha avanzado de modo notable con instituciones ya recibidas en nuestro ordenamiento jurídico; empero, las más profundas modificaciones en lo que hace a la problemática del **acceso a la justicia** han exigido al Derecho Constitucional y a la misma Teoría General del Proceso el abordar nuevos y más grandes retos, desconocidos e inimaginados inclusive en las primeras etapas de evolución del Estado demoliberal.

Lo que caracteriza estas evoluciones no es tanto la consagración de las libertades sino su vigencia por virtud de la actividad procesal; en otros términos, para el derecho contemporáneo no resulta suficiente consagrar los derechos de las personas en la Constitución para que estos sean respetados por las autoridades y por las personas en

general, pues se hace necesario elevar a rango constitucional las garantías básicas que aseguren un más amplio y efectivo **acceso a la justicia** constitucional.

e) Naturalmente cabe destacar que, dentro de nuestra tradición constitucional, los remedios judiciales previstos para la protección de los derechos de las personas se han dividido entre los que son específicamente previstos para la protección inmediata de los derechos constitucionales como el **Habeas Corpus**, las Acciones Públicas de inconstitucionalidad y de nulidad y la Excepción de Inconstitucionalidad, y los que son ordinarios y comprenden los derechos subjetivos y los intereses legítimos, como son el procedimiento civil y el procedimiento contencioso administrativo; en este mismo sentido se pronunció la Carta de 1991, pero por voluntad expresa del Constituyente ésta fue mucho más allá al incrementar no sólo el número de los derechos fundamentales de la persona humana y al hacer extensiva su eventual protección judicial a todas las personas, inclusive en algunas situaciones jurídicas, a la persona moral, sino al establecer mayores y más efectivos medios específicos de su amparo judicial, como ocurre con la denominada Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta, enderezada de modo complementario pero directo hacia la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas.

Igual predicado se hace sobre las **Acciones Populares con fines concretos**, previstas específicamente para la protección de los derechos e intereses colectivos (art. 88 inciso primero) y sobre las Acciones de Grupo o de clase (art. 88 inciso segundo) para proteger todo tipo de derechos que resulten "dañados" en un grupo amplio de personas.

Estas disposiciones constitucionales se encuadran obviamente dentro del conjunto armónico y ordenado de las demás vías, instancias y competencias judiciales ordinarias y especializadas que tienen igual fundamento constitucional; en este sentido, es claro el deber del legislador de proveer con sus regulaciones los desarrollos normativos que den a cada uno de estos instrumentos la posibilidad coherente y sistemática de su efectivo ejercicio por todas las personas, y el compromiso de los jueces en su desarrollo y efectividad.

Desde esta perspectiva, se tiene que las Acciones Populares, sin ser un instituto desconocido en nuestro medio, ahora aparecen ocupando un lugar preeminente que irradia, con sus proyecciones constitucionales, una nueva dinámica al derecho público colombiano; esto significa, principalmente, que aquellas dejarán de estar en el olvido y que, tanto jueces como ciudadanos en general, podrán ocuparse de estas con mayor efectividad que antes. Ahora, la Corte Constitucional advierte que se hace necesario promover entre los ciudadanos y los operadores del derecho una sólida conciencia cívica para dar a estas previsiones el impulso práctico que merecen, en favor de la vigencia de la Carta y de los cometidos garantísticos señalados por el constituyente.

Esta consideración se hace teniendo en cuenta la situación jurídica planteada en el caso que se examina, puesto que, como se ha visto, en concepto del Tribunal Superior de Riohacha, que no comparte la Corte Constitucional, se sostiene que el peticionario pretende

en principio y de modo expreso la protección por vía de la Acción de Tutela de un Derecho e Interés Colectivo de los que enumera expresamente la Carta, como se verá enseguida, y porque la Corte Suprema de Justicia, como se consignó mas arriba, resolvió confirmar la providencia del H. Tribunal con base en que no se configuró la situación que permite la utilización de la Acción de Tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ante la existencia de otras vías judiciales ya puestas en ejercicio.

f) En este orden de ideas se observa que el inciso primero del artículo 88 de la Carta, al consagrar las denominadas Acciones Populares como otro de los instrumentos de defensa judicial de los derechos de las personas, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia, en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas; éstas aparecen previstas para operar dentro del marco de los derechos e intereses colectivos que son, específicamente, el patrimonio público, el espacio público y la salubridad pública; igualmente, se señala como objeto y bienes jurídicos perseguibles y protegidos por virtud de estas acciones, la moral administrativa, **el ambiente** y la libre competencia económica. Esta lista no es taxativa sino enunciativa y deja, dentro de las competencias del legislador, la definición de otros bienes jurídicos de la misma categoría y naturaleza, la cual le asigna un gran valor en procura de uno de los fines básicos del Estado Social de Derecho como es el de la Justicia.

Queda claro, pues, que estas acciones, aunque estén previstas para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar derechos de similar naturaleza, siempre que estos sean definidos por la ley conforme a la Constitución, y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones, por sustanciales razones de lógica y seguridad jurídica.

También se desprende de lo anterior que las acciones populares, aunque se enderecen a la protección y amparo judicial de estos concretos intereses y derechos colectivos, no pueden establecerse ni ejercerse para perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos; para estos últimos fines el Constituyente erigió el instituto de las acciones de grupo o de clase y conservó las acciones ordinarias o especializadas y consagró como complemento residual la Acción de Tutela si se presenta la violación de los Derechos Constitucionales, como en este caso lo propone el peticionario.

En consecuencia, para esta Corporación es claro que el peticionario en esta oportunidad no propone la directa protección del Derecho Constitucional a Gozar de un Medio Ambiente Sano, sino la protección de unos derechos específicos de carácter Constitucional Fundamental, que en su opinión se encuentran amenazados por la supuesta omisión de una autoridad administrativa del orden nacional y ante una situación reconocida jurídicamente como de grave amenaza para la vida humana y, por tanto, no se encuentra ninguna incompatibilidad entre la acción popular que se intentó por separado ante los jueces competentes en el municipio de San Juan del Cesar y la Acción de Tutela intentada ante el

Tribunal Superior de Riohacha. En este sentido la Corte Constitucional no comparte las reflexiones que sirvieron para denegar la solicitud de tutela de la referencia, en lo que hace a la supuesta incompatibilidad de objeto y de fin entre lo solicitado y la vía utilizada en el caso concreto. Lo cierto es que el peticionario reclama otro derecho distinto del que se protege con las acciones populares y al examen de la petición debe dársele un sentido conforme con la naturaleza especial de la Acción de Tutela para no desvirtuar sus cometidos, y así se hará en esta sentencia.

g) Por su finalidad pública se repite, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar subjetivamente, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo.

Característica fundamental de las Acciones Populares previstas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Nacional, es que permiten su ejercicio pleno con carácter preventivo, pues, los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda al respecto y en consecuencia no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas. Desde sus más remotos y clásicos orígenes en el Derecho Latino, fueron creadas para prevenir o precaver la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses colectivos, sobre cuya protección no siempre cabe la espera del daño; igualmente buscan la restitución del uso y goce de dichos intereses y derechos colectivos. En verdad, su poco uso y otras razones de política legislativa y de conformación de las estructuras sociales de nuestro país, desdibujaron en la teoría y en la práctica de la función judicial esta nota de principio. Los términos del enunciado normativo a que se hace referencia en este apartado, no permiten duda alguna a la Corte sobre el señalado carácter preventivo y restitutorio y se insiste ahora en este aspecto, dadas las funciones judiciales de intérprete de la Constitución que corresponden a esta Corporación, para evitar y corregir equívocos como el advertido en la primera de las sentencias que se examinan.

Además, su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y, por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas, atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales.

h) Ahora bien, el inciso segundo del citado artículo 88 de la Carta preve otro mecanismo de sustancial importancia dentro del campo de las garantías judiciales de los derechos de las personas, conocido como las **Acciones de Clase o de Grupo**. Estas, igualmente regulables por la ley, no hacen referencia exclusiva a los Derechos Constitucionales Fundamentales, ni sólo a los Derechos Colectivos, pues también comprenden a los Derechos Subjetivos de origen constitucional o legal y necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya reparación se puede pedir ante el juez; empero, exigen siempre que este daño sea de los que son causados en ciertos eventos a un

número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios. El acceso a la justicia es también en estos casos preocupación fundamental del constituyente, que al consagrarlos da nuevas herramientas a la sociedad para la protección de los derechos de las personas en sus distintos ámbitos, y a esta hipótesis de protección judicial de los derechos se hace referencia también con el propósito de promover su entendimiento y su ejercicio.

Quinta: La Acción de Tutela y el Artículo 86 de la Constitución Nacional

a) Para definir otro de los fundamentos de esta providencia, esta Sala, en acatamiento de su jurisprudencia reiterada en fallos anteriores, estima que la Acción de Tutela está prevista en el artículo 86 de nuestra Carta Fundamental como un mecanismo procesal específico y directo que tiene por objeto la eficaz protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación y cuando sean reclamados de modo concreto y específico, no obstante que en su formulación concurren otras hipótesis de reclamo de protección judicial de derechos de otra naturaleza y categoría.

b) Como lo ha señalado esta Corporación en varias oportunidades, dicha acción es un medio procesal **específico** porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales afectados de modo actual e inminente, siempre que estos se hallen radicados en cabeza de una persona o de un grupo determinado de personas y conduce, previa la concreta solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias ordenes de efectivo e inmediato cumplimiento, enderezadas a garantizar su tutela, con fundamento constitucional.

c) La Acción de Tutela consagrada en el citado artículo 86 de la Carta Política de 1991 es, en este sentido, una clara expresión de las nuevas competencias de la Justicia Constitucional con fines concretos, enderezada por razones ontológicas y doctrinarias a la protección jurisdiccional de las Libertades de origen constitucional y de rango fundamental, que complementa, en determinadas situaciones y bajo el imperio de ciertas condiciones, el conjunto de funciones tradicionales y propias de los jueces de la República, para asegurar la vigencia procesal específica del conjunto de los derechos constitucionales fundamentales.

d) Empero, adviértase sobre la procedencia de este mecanismo, que la Acción de Tutela puede conducir a la **indirecta y consecuencial** protección de otros derechos e intereses legítimos de rango constitucional o legal, siempre que su desconocimiento se cause por la violación específica de cualquier Derecho Constitucional Fundamental y que la protección de éste sea reclamada en el asunto concreto de que se trate.

Igualmente, téngase en cuenta que la violación o el desconocimiento de cualquier otro derecho o interés legítimo de rango constitucional no fundamental o legal puede conducir a

la violación **directa y específica** de un Derecho Constitucional Fundamental, y que aquellos pueden resultar consecencialmente comprendidos y amparados por la resolución judicial que decreta la tutela en favor del Derecho Constitucional fundamental, que se demuestra vulnerado o amenazado.

Obviamente, téngase en cuenta que esta hipótesis solo es procedente cuando se reclama la Tutela del específico derecho de rango constitucional fundamental y, además, cuando se encuentra que el desconocimiento o la violación del derecho o del interés de otro rango o condición jurídica distinta de aquellos para los que esta previsto el artículo 86 de la Carta, resulta siendo la causa **directa y eficiente** de la violación o amenaza de que se ocupa la Acción de Tutela.

Esto significa, en otros términos, que la Acción de Tutela, aunque esté prevista para la protección específica y directa de los Derechos Constitucionales Fundamentales, no es un mecanismo excluyente de la protección consecencial e indirecta de los restantes derechos e intereses jurídicos, siempre que en su ejercicio se reclame y se determine la violación o la amenaza de violación **directa y eficiente** de los derechos constitucionales fundamentales.

e) Como la finalidad prevalente de la Acción de Tutela es, se repite, la protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales, esta no puede ejercitarse sin que se proponga así sea de modo concurrente para dicho fin específico; esta consideración se hace por la Corte Constitucional con el fin de señalar que eventualmente pueden concurrir en la petición judicial de amparo constitucional de un Derecho Constitucional Fundamental, otras situaciones de carácter jurídico que resultan comprometidas por la actuación, así esta comporte, en el caso concreto, su **indirecta consecuencia**.

f) Así las cosas, la Acción de Tutela es instrumento constitucional de carácter **directo** de protección de los derechos Constitucionales fundamentales, porque siempre presupone una actuación preferente y sumaria a la que el afectado puede acudir sólo en ausencia de cualquier otro medio de defensa judicial de aquellos derechos, salvo que se utilice apenas y excepcionalmente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable sobre estos y, en todo caso, procura la restitución al sujeto peticionario en el goce del derecho de rango constitucional fundamental que se demuestra lesionado.

Es necesario destacar que tanto en la norma constitucional, como en su desarrollo legislativo, el ejercicio de la citada acción está condicionado, entre otras razones, por la presentación ante el Juez de **una situación concreta y específica**, aunque no excluyente, de violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública o, en ciertos eventos definidos por la ley, a sujetos particulares.

g) Se establece así un sistema complementario y residual de garantía de aquellos derechos constitucionales fundamentales que, con determinadas características de sumariedad,

preferencia y efectividad, impida en dicho ámbito la ausencia de su protección judicial, pues el Constituyente quiso superar con sus previsiones, determinadas deficiencias estructurales de la organización del sistema judicial que, entre otras causas, por su carácter legislado, no garantizaba la plena, efectiva e integral protección de los derechos constitucionales fundamentales, tan caros al Estado Social y Democrático de Derecho y al constitucionalismo en todas sus evoluciones.

Aquella protección judicial tradicional que se pretende reformar y complementar se funda desde sus orígenes en el evidente carácter disponible de los derechos e intereses de rango y naturaleza distintos de los derechos constitucionales fundamentales; empero, estos últimos reclaman a la luz de las nuevas concepciones del Derecho Constitucional, un sistema de garantía especial que aparece ahora consagrado en la institución de la Acción de Tutela.

h) De otra parte, obsérvese que no se trata de una vía de defensa de la Constitución en abstracto o con fines generales, que pueda dirigirse contra todos los integrantes o agentes de una Rama del Poder Público en su conjunto, o contra un acto con vocación general y abstracta para lo cual la Carta y la ley establecen otras vías; ni versa sobre la protección específica o general de los derechos subjetivos controvertibles judicialmente por las vías ordinarias o especializadas, ni sobre la legalidad de los actos administrativos de contenido individual, subjetivo y concreto, atacables ante la jurisdicción constitucionalmente competente de lo contencioso administrativo. Reiterase la observación interpretativa que se dejó definida más arriba sobre las relaciones de esta acción con la protección consecuencial de otros derechos e intereses jurídicos, y sobre la relación de causalidad exigida entre su violación o desconocimiento y la violación o amenaza de violación causada sobre los derechos constitucionales fundamentales.

Por último, téngase en cuenta que su consagración constitucional se endereza a establecer un procedimiento, o eventualmente un conjunto de procedimientos judiciales **autónomos, específicos y directos de garantía inmediata** de muy precisos derechos y libertades, establecidos en principio, en el capítulo I del Título Segundo de la Constitución y considerados como fundamentales, cuando quiera que, se repite, sean agraviados por la concreta acción o la omisión de una autoridad pública o por un organismo del Estado, siempre identificable específicamente como una autoridad responsable de la misma, o por un particular en los términos señalados por la ley.

Asunto bien diferente es el del impacto de las violaciones al Derecho Constitucional a gozar de un Medio Ambiente Sano sobre el núcleo esencial de los Derechos Constitucionales Fundamentales de la persona humana como son la Salud, la Integridad Física y la Vida, entre otros los que bien pueden ser protegidos como se ha advertido, bajo ciertas condiciones de causalidad directa y eficiente por virtud del ejercicio de la Acción de Tutela, con independencia de la existencia de las restantes vías judiciales que, como las acciones populares, están previstas de modo específico para lograr el amparo de aquellos.

Sexta: La Situación Planteada en el Caso de la Contaminación Ambiental por la Explotación del Carbón en las Veredas de Caracoli y El Espinal.

a) Sin lugar a duda, se repite, los citados artículos 79 y 88 de la Carta señalan el carácter colectivo del Derecho, lo cual en principio excluye la procedencia de la Acción de Tutela en los términos señalados por el artículo 86 de la normatividad superior, por la específica razón de la existencia de otras vías judiciales de protección en los términos de las consideraciones que se señalan más arriba y como lo advierten en el plano teórico las dos providencias que se revisan; empero, como se advierte en esta sentencia, de ser el atentado o la amenaza de violación a un derecho colectivo como el de gozar de un Medio Ambiente Sano de tal naturaleza que en la específica situación, se atenta de modo directo y eficiente contra un Derecho Constitucional Fundamental, puede intentarse la Acción de Tutela y amparar uno y otro derechos simultáneamente al demostrarse en las condiciones advertidas, la acción o la omisión atentatoria de unas autoridades públicas contra tales derechos fundamentales.

Así las cosas, esta Sala de la Corte Constitucional encuentra que de conformidad con lo dispuesto por la Carta y por la Ley 9a. de 1989, la vía para obtener la protección judicial del Derecho Constitucional al medio ambiente no es la del ejercicio de la Acción de Tutela establecida en la citada norma constitucional, salvo que se invoque como violado y se demuestre la violación directa o la amenaza eficiente de violación de un Derecho Constitucional Fundamental, como lo indica el peticionario al señalar que se atenta contra el Derecho a la Vida de los habitantes de las zonas comprendidas por la citada resolución del Ministerio de Salud.

A juicio de la Corte y en el caso concreto que se examina, dicha relación no es remota sino directa, y ni siquiera la relación entre los hechos descritos y la amenaza al Derecho Constitucional Fundamental a la Vida y a la Integridad Física de las personas es discutible a la luz de la resolución 02122 de 1991 del Ministerio de Salud, y es suficiente para que proceda la Acción de Tutela impetrada en favor del amparo de estos últimos derechos, pues nada más evidente que los términos utilizados por tan alta dependencia de Estado. Examinada la legislación correspondiente a las funciones de los Ministerios de Minas y Energía y de Salud Pública, así como de sus dependencias y entidades vinculadas y aun adscritas, se encuentra que existe una clara y notoria omisión en el deber de proteger con medidas específicas y eficaces a las personas señaladas por el peticionario en sus vidas y en su integridad física, afectadas directamente por la contaminación ambiental que se ha probado.

b) Así las cosas, en el caso concreto procedía la Acción de Tutela por el aspecto de la amenaza de violación al Derecho Constitucional a la Vida y a la Integridad Personal (art. 11 C.N.), causada por la contaminación ambiental de la explotación carbonífera. Adviértase nuevamente que en opinión de la Corte la relación que se exige entre la violación o la amenaza de violación a un Derecho Constitucional Fundamental por el desconocimiento de un derecho colectivo u otro derecho de carácter ordinario, debe ser de causalidad directa y

eficiente, pues no basta que se estime la existencia de una relación remota entre la situación jurídica o de hecho entre una y otra violación o amenaza de violación para que proceda la Acción de Tutela.

Empero, como se advierte en el caso concreto de la petición que se examina, se encuentra que existe la relación de causalidad exigida, pues en verdad por las condiciones de explotación minera que se señalan, se contamina el ambiente tal y como lo comprueba el Ministerio de Salud y el H. Tribunal Superior de Riohacha. Este hecho, al hacer INHABITABLE una zona habitada por determinadas personas y de RIESGO PARA LA SALUD HUMANA, ANIMAL Y VEGETAL otra, en sí mismo conduce a provocar amenaza o violación directa al Derecho Constitucional a la Vida, a la Integridad Física, mucho más cuando las dependencias correspondientes no ordenan las medidas que se hacen necesarias, para proteger de modo directo y eficaz la vida de los habitantes y residentes de aquellas zonas.

c) De otra parte, como se advirtió en las precedentes consideraciones sobre el artículo 86 de la Carta y la Acción de Tutela, se tiene como uno de los requisitos sustanciales predicados de su procedencia, sin cuyo cumplimiento no se puede acceder a la petición, el que impone al peticionario el deber de señalar sin formulismos o ritualidades especiales el caso concreto de violación o amenaza de violación de los Derechos Constitucionales de una persona o de un grupo determinado de personas y su identificación específica; en efecto, no basta señalar en abstracto la hipótesis de la violación o de la amenaza de violación y señalar a la autoridad supuestamente causante de una acción o responsable de la omisión; es necesario que se señale a la persona o al grupo de personas en cuyo nombre se actúa en calidad de representante o de agente oficioso o, si se presenta en nombre propio, la identificación específica de quien se estima perjudicado o amenazado en sus derechos constitucionales fundamentales.

En este sentido el Decreto 2591 de 1991 señala en sus arts. 10., 10o. y 15, que toda persona tendrá Acción de Tutela para reclamar sus derechos constitucionales fundamentales, debiendo señalar en la solicitud su nombre y lugar de residencia; igualmente se admite que esta acción sea ejercida por otra persona que actúe en nombre del titular del Derecho Constitucional reclamado, sea como su representante o como su **Agente Oficioso**. Esta última hipótesis es admisible cuando el titular de los mismos derechos no esté en condiciones de promover su propia defensa y cuando tal circunstancia ocurra deberá manifestarse en la solicitud. Se trata de asegurar por esta vía que exista la más amplia efectividad del mecanismo constitucional de protección judicial a los derechos constitucionales fundamentales y de favorecer el anhelo del Constituyente de promover el acceso a la justicia, en todos los ámbitos de la vida social, mucho más cuando se trata de personas que no cuentan con los medios ni con los recursos para promover la defensa tradicional de sus derechos. De lo anterior se concluye que el Señor Pérez Araujo bien pudo ejercer la Acción de Tutela en su condición de Agente Oficioso de las personas en cuyo nombre dice actuar y que identifica plenamente en su escrito y en el anexo a que se ha hecho referencia en esta providencia, los cuales no merecen a la Corte Constitucional

ningún reparo en este aspecto bien previsto en la ley.

Se ha advertido reiteradamente que la Acción de Tutela es un mecanismo que procura la justicia constitucional en concreto y de modo específico, y no conduce a resoluciones en abstracto y con carácter objetivo, para lo cual existen otras vías de acceso a la justicia constitucional como puede ser la acción de nulidad o las acciones de cumplimiento; en consecuencia, debe presentarse al juez el caso específico de agravio o amenaza en contra de una o varias personas que reclaman la tutela o el amparo de sus derechos constitucionales fundamentales. Se trata pues de una vía por la cual se puede reclamar en favor del titular de un Derecho Constitucional Fundamental, la tutela concreta, directa, subjetiva y específica de aquel derecho ante una situación también concreta, subjetiva y específica de violación y, en este caso el peticionario señala e identifica, por virtud de un medio jurídico expreso y válido, como lo fue la declaración rendida ante el despacho del Magistrado Sustanciador en el Tribunal Superior de Riohacha a las personas en cuyo nombre actúa y, por lo mismo, resulta posible al juez verificar si la conducta o la omisión atacada, causa o no violación o amenaza de violación a un Derecho Constitucional Fundamental como el Derecho a la Vida o al Trato Digno y Humano. Esta última exigencia se desprende palmariamente del contenido de la parte resolutive de la Resolución número 02122 de 1991 del Ministerio de Salud.

En consecuencia, bien podía el Juez en este caso comprobar la amenaza de violación o la violación concreta del Derecho Constitucional Fundamental por el examen de la actuación administrativa que señaló el carácter de INHABITABLE Y DE GRAVE PELIGRO PARA LA VIDA HUMANA, VEGETAL Y ANIMAL de una determinada zona vecina a la explotación minera y proferir la sentencia de amparo o de tutela en concreto y con carácter específico sobre aquellos derechos radicados en cabeza de un grupo también determinado de personas, que han comprobado que residen en dichos lugares y que los reclamaban por la actuación de un agente oficioso que los identifica específicamente.

No procede la denegación de la tutela pedida cuando se demuestra por cualquier medio, como en efecto ocurrió en el caso en examen, la violación o la amenaza de violación del Derecho Constitucional Fundamental; en este caso se comprobó efectivamente la violación objetiva a un Derecho Constitucional de tal categoría por la omisión de un deber constitucional y legal de las autoridades públicas, y no basta la simple información a los funcionarios competentes o compulsar las copias que lo ameriten para garantizar la vigencia y eficacia de la Constitución Nacional.

La Acción de Tutela no está prevista para atender reclamos de orden genérico ni de orden social o político desligados de un caso concreto de violación a los derechos constitucionales fundamentales; supone un caso de violación o amenaza de esta índole que se debe enmendar para remover o precaver los obstáculos al goce pleno de aquellos derechos y en este caso se cumplió con esta condición ineludible.

En mérito de lo expuesto,

LA CORTE CONSTITUCIONAL
SALA DE REVISION DE TUTELAS,

Administrando Justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: REVOCAR las sentencias proferidas por el Honorable Tribunal Superior de Riohacha, el día 28 de febrero de 1992 y por la Honorable Corte Suprema de Justicia el día 30 de abril del mismo año, relacionadas ambas con la Acción de Tutela de la referencia presentada por el Doctor Armando Pérez Araújo, salvo el numeral segundo de la parte resolutive de la primera de las providencias que se cita, que se confirma.

Segundo. Conceder la tutela del Derecho Constitucional Fundamental a la Vida y a la Integridad Personal de MILTON ORTIZ CARRILLO, su esposa y sus hijos menores, de DIOMEDES CARDONA y su familia, y de las específicas personas y familias residentes en las veredas de Caracolí y el Espinal del Municipio de Barrancas en el Departamento de La Guajira, que aparecen relacionadas en los folios 131, 132, 133 y 134 del expediente contentivos del estudio poblacional elaborado por la Organización Indígena YANAMA, los que se insertan como parte de esta sentencia.

Tercero. Ordenar a todas las entidades y dependencias competentes de los Ministerios de Salud Pública y de Minas y Energía que a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a la comunicación de esta sentencia, tomen todas las medidas, ordenes, resoluciones y provisiones que sean necesarias y adecuadas para garantizar la efectiva protección de los Derechos Constitucionales Fundamentales a la Vida y a la Integridad Física de las personas y familias afectadas directamente por la situación de contaminación en las veredas de Caracolí y el Espinal del Municipio de Barrancas en el Departamento de la Guajira. Dichas autoridades y entidades, deberán precaver la conservación de la calidad de la vida y del medio ambiente sano en las mismas veredas en todo lo que se relacione con la contaminación ambiental producto de la actividad de la explotación minera del carbón, teniendo en cuenta el carácter de INHABITABLE y de ALTO RIESGO PARA LA VIDA HUMANA, VEGETAL Y ANIMAL señalado por la resolución número 02122 de 1991 (febrero 22) del Ministerio de Salud.

Cuarto: COMUNIQUESE al Tribunal Superior de Riohacha, la presente decisión para que sea notificada a las partes conforme lo ordena el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, y para que informe a esta Corte sobre el cumplimiento de las ordenes a que se refieren los numerales anteriores.

Cópiese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y



Fecha de la última publicación: 2025/01/21

cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General