

Sentencia No. T-444/93

DERECHO AL AMBIENTE SANO/ACCION DE TUTELA

El derecho a gozar de un ambiente sano, es un derecho colectivo, cuya protección se logra a través de las llamadas acciones populares. No obstante, cuando la violación del derecho a gozar de un ambiente sano, implica la violación de otro derecho fundamental (salud, vida e integridad física, entre otros) la acción de tutela es procedente, como mecanismo de protección directa del derecho fundamental, e indirecta del ambiente.

DERECHO A LA VIDA-Vulneración/CANTERAS-Explotación

La antitécnica e irregular explotación de las canteras existentes en las zonas aledañas al barrio, constituye un riesgo inminente de deslizamiento del terreno sobre las viviendas y áreas comunes del mencionado barrio, que consecuentemente pone en grave peligro la vida de sus habitantes, entre ellos, las personas en cuyo nombre se ejercitó la tutela.

REF.

EXPEDIENTE T - 16194

TEMA:

Prevalencia de la acción de tutela sobre las acciones populares cuando se vulnera o amenaza un derecho fundamental.

PETICIONARIO:

PERSONERO DE SANTAFE DE BOGOTA.

MAGISTRADO PONENTE:

**ANTONIO BARRERA
CARBONELL**

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 12 de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Sala Segunda de revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de la acción de tutela instaurada por el Dr. LUIS ANTONIO BUSTOS ESGUERRA, en su calidad de Personero de Santafé de Bogotá D. C., conforme a la delegación otorgada por el Defensor del Pueblo, y en

nombre de los señores GUILLERMO FRANCO BENITEZ y VITALIANO ARCE, y las demás personas, vecinas del barrio BELLA FLOR, firmantes del escrito que obra a folios 28 y 29 del expediente, contra el Director General del Ministerio de Minas y Energía y el Alcalde Local de Ciudad Bolívar D.C.

I. ANTECEDENTES

A. La Pretensión.

El señor Personero de Santafé de Bogotá D. C., solicita, en ejercicio de la representación que invoca, "ordenar el cese de la explotación de las canteras localizadas en la base del talud de la montaña sobre el cual está asentado el barrio BELLA FLOR, por los señores (sic) MOISES RODRIGUEZ RODRIGUEZ, JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES, JUAN DE JESUS BORDA CARO, VICTOR CANGREJO y FERNANDO RUIZ GARCIA y, como consecuencia disponer que los señores DIRECTOR GENERAL DE MINAS de MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA y ALCALDE LOCAL DE CIUDAD BOLIVAR, D.C., adopten las medidas pertinentes para impedir o clausurar los trabajos de explotación y para que, en su defecto, se proceda a la recuperación morfológica y ecológica del área".

B. Los hechos.

El señor Personero presenta como hechos que sustentan la acción de tutela, los siguientes:

"Las actividades mineras no se pueden adelantar sin licencia, por disposición del Código de Minas contenida en el Decreto 2655 de 1988. El art. 11 preceptúa que "Está prohibida toda actividad minera de exploración, montaje y explotación sin título registrado y vigente. Quien contravenga esta norma, incurrirá en las sanciones a que se refiere este Código, el Código Penal y las demás contenidas en disposiciones especiales".

"El citado Código de Minas define en el art. 112 la CANTERA, como "... el sistema de explotación a cielo abierto para extraer de él rocas o minerales no disgregados, utilizados como materiales de construcción." y determina en el art. 114 que "Las explotaciones de materiales de construcción de mediana y gran minería se someterán al régimen general establecido por los demás minerales concesibles".

"En el sector Sur-oriental del carretable que conduce a QUIBA (Localidad de Ciudad Bolívar) existen cuatro frentes de explotación por el sistema de CANTERA, que no cuentan con licencia de funcionamiento expedida por el Ministerio de Minas y Energía".

"El Acuerdo Distrital No. 6 de 1990 en el art. 306, determinó no permitir la "... apertura de nuevas industrias extractivas canteras o chircales en las áreas suburbanas de los cerros orientales... ni en las faldas de las lomas colindantes con las áreas urbanas o visibles desde ellas y en general donde no cuenten con la aprobación de la Junta de Planeación Distrital, previo estudio conjunto del proyecto específico por parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y de la Secretaría de Obras Públicas".

"Excepcionalmente las industrias extractivas existentes en las áreas urbanas y suburbanas podrán seguir funcionando unicamente con el objeto de la recuperación morfológica de los terrenos, previo estudio del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y entidades competentes según normas distritales y nacionales sobre la materia, ...".

"Teniendo como fundamento la prohibición del Acuerdo 11 de 1987 de explotar canteras en los cerros de Bogotá, ya el Alcalde Mayor de la ciudad había expedido el Decreto 0105 del 2 de Marzo de 1988, cuyo art. primero determinó que "corresponde a la Secretaría de Obras Públicas, exclusivamente, conceder licencia de recuperación de canteras en los cerros que circundan el área urbana de Bogotá unicamente cuando se haga con fines de recuperación Morfológica y Ecológica previa presentación y aprobación del proyecto y demás requisitos contemplados en las normas ya existentes".

"Los frentes de explotación en la vía a QUIBA, tampoco cumplen con el requisito de tener licencia para la recuperación morfológica y ecológica del área, expedida por la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Capital".

"Según informe técnico del Ministerio de Minas (División de Seguridad e Higiene Minera - Sección de Protección al Medio Ambiente) rendido el 27 de junio de 1992 la densidad de explotaciones en el sector aledaño al barrio BELLA FLOR que está ubicado en la parte alta. La observación del borde próximo al talud de la explotación ha presentado de tiempo atrás agrietamientos longitudinales, conducentes a desprendimientos de material y a afectar (sic) las viviendas existentes".

El informe indica que "... Estas canteras han sido explotadas desde hace varios años en forma empírica, creando inestabilidad en la base del talud para almacenar carga por acumulación gravitacional, método inadecuado por la formación de taludes únicos difíciles de manejar desde el punto de vista minero-ambiental, lo cual favorece la creación de grietas y abismos, que generan riesgos para los habitantes de las partes altas del cerro".

"Los frentes de explotación localizados en la base del talud del terreno donde se halla ubicado el barrio Bella Flor, por el sistema empleado de banco único, de altura superior a los 40 m. han generado agrietamientos en la zona en una longitud superior a 100 m., con riesgo de desprendimiento de material, que puede afectar no solo la maquinaria destinada a la explotación, sino también al personal que labora en las mismas".

"Las explotaciones visitadas en el barrio Bella Flor se realizan por el método de banco único de elevada altura y han generado un fenómeno geo-físico de agrietamiento en la parte superior en sentido norte-sur, con riesgo para la estabilidad de la ladera sur-oriental del Barrio BELLA FLOR".

"La constatación actual de la situación, permite establecer que ha transcurrido largo tiempo sin la adopción por las autoridades del MINISTERIO DE MINAS y de la ALCALDIA LOCAL DE CIUDAD BOLIVAR, de ninguna medida tendiente a remediar la situación que configura la irregular explotación de las canteras y la falta de recuperación morfológica y ecológica del área, todo lo cual ha conducido a la desestabilización del terreno donde se encuentra el asentamiento BELLA FLOR, con el consecuente riesgo para las viviendas y por ende el peligro para la vida de sus habitantes".

B. Fundamento jurídico de la pretensión

El señor Personero invoca como fundamento de su pretensión la vulneración de los derechos constitucionales a la vida y a gozar de un ambiente sano (arts. 11 y 79 de la C.P.)

C. Los Fallos que se Revisan

1. Primera Instancia.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de fecha marzo 15 de 1993, decidió "Denegar la acción de tutela presentada por el Señor Personero de Santafé de Bogotá, en nombre de los particulares Guillermo Franco Benitez y Vitaliano Arce", por las siguientes consideraciones:

"El artículo 282 de la Constitución le asignó al defensor del pueblo, entre otras, la función de "interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que le asiste a los interesados' en las mismas".

"Con fundamento en esa norma, el defensor del pueblo, doctor Jaime Córdova Triviño, expidió la resolución No. 001 del dos (2) de abril de 1992, a través de la cual se facultó a todos los personeros del país para invocar dicha acción en nombre de "cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en situación de indefensión".

"A su vez, el decreto 2591 de 1991, reglamentario de la nueva figura, contempló también la posibilidad de que el personero interponga las acciones por delegación expresa del defensor del pueblo".

"Esto permite concluir que los personeros municipales disponen de dos herramientas jurídicas para invocar la tutela en favor de terceros: la delegación derivada de la norma y aquella que se basa en una directriz expresa".

"Con base en la anterior normatividad, el personero de Bogotá hizo uso de la acción en nombre de los dos particulares que, según su propia explicación, representan a los moradores del barrio Bella Flor".

"Queda, entonces, respaldada la legitimidad del funcionario en lo que se refiere a su intervención en nombre de particulares que, en un momento dado, soliciten su intervención ante las eventuales violaciones de sus derechos".

"En lo que respecta al asunto de fondo no cabe duda que estamos frente a una petición que busca, esencialmente, la protección de un derecho de carácter colectivo, como el disfrute de un ambiente sano".

"A eso se suma la solicitud de amparo para el derecho a la vida al parecer amenazado por la labor extractiva que, según el peticionario, se podrían generar de su continua e inadecuada exploración".

"El artículo 86 de la Carta Política estableció que la tutela "solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable".

"Pues bien, la Constitución Política también previó en su artículo 88 el mecanismo de las acciones populares como alternativa para la efectiva protección de los derechos e intereses de carácter colectivo".

"Entre ellos, la Carta citó "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. (negrilla fuera de texto)".

"Eso significa que, antes de la acción de tutela, existe en el ordenamiento constitucional otro mecanismo de defensa para los derechos e intereses de tipo colectivo, que también puede ser ejercido en cualquier momento".

"Aunque el Estatuto Fundamental dejó en manos del legislador la regulación de las acciones populares para defender derechos de orden colectivo, eso no implica que en la actualidad no puedan ser ejercidas".

"Nuestro Código Civil, aunque es un estatuto sustantivo, en varios de sus artículos contempla las siguientes acciones populares: protección de bienes de uso público, daño contingente, remoción de una cosa que se encuentra en un parte superior de un edificio, peligro de construcciones o árboles mal arraigados, corrupción del aire y el concebido y no nacido".

"La acción popular de protección de bienes de uso público que prevé el artículo 1005 del citado compendio normativo fue, inclusive, recogida por la Ley de Reforma Urbana (9a. de 1989) como herramienta para defender los elementos constitutivos del medio ambiente".

"Lo anterior permite concluir también que este tipo de acciones pueden invocarse como medidas de carácter preventivo, frente a situaciones que amenacen, precisamente, el goce de un derecho colectivo".

"Esta tesis encontró plena acogida en la Corte Constitucional, al advertir que "característica fundamental o 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 sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas". (sentencia T-528 sala quinta de revisión, M. P. Dr. Fabio Morón Díaz)".

"De la misma manera, al resolver casos como el que analiza la Sala, esa corporación sentó un criterio reciente según el cual la tutela es procedente

para proteger el derecho colectivo siempre y cuando su titular acredite, en concreto, que la causa general está amenazando sus derechos fundamentales".

"Es decir, si "... una persona individualmente considerada puede probar que la misma causa (perturbación del medio ambiente) está afectando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales o los de su familia, al poner en peligro su vida, su integridad o su salubridad, cabe la acción de tutela en cuanto a la protección efectiva de esos derechos fundamentales en el caso concreto, sin que necesariamente el amparo deba condicionarse al ejercicio de las acciones populares". (sentencia T-437, sala tercera de revisión, M. P. Dr. José Gregorio Hernández)".

"Estas condiciones no se cumplen a cabalidad en el caso puesto a consideración de la Sala, pues no fue demostrada plenamente la individualización del supuesto perjuicio ocasionado por los trabajos de extracción en las canteras".

"La situación en el sector de Bella Flor requiere una tarea de carácter preventivo, como se desprende de las conclusiones del informe elaborado por la comisión técnica de la dirección de minas".

"A pesar de la alegada amenaza al derecho a la vida por parte de los peticionarios, no existe prueba de que el perjuicio en contra del mismo sea efectivo contra los dos particulares ni contra la comunidad que dicen representar".

"Tampoco fue aportada prueba que permita establecer un posible daño causado por la utilización de dinamita en el sector, como fue advertido en el escrito de tutela presentado ante este Tribunal".

2. Segunda Instancia.

El Consejo de Estado mediante fallo calendado el día diecinueve (19) de mayo del año en curso, al acceder a la petición de tutela, decidió revocar "... el fallo impugnado, y, en su lugar, dispuso: ORDENASE que, a más tardar en el término de ocho (8) días, ..., el señor Jefe de la Sección de Protección al Medio Ambiente de la División de Seguridad e Higiene Minera de la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía y el Señor Alcalde Mayor del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, adopten las medidas administrativas y técnicas necesarias, tendientes a: a) la recuperación morfológica y ecológica de la zona donde están ubicadas las canteras que tienen su asiento en el barrio Bella Flor de este Distrito Capital; y b) la suspensión de la explotación de las mencionadas canteras hasta tanto se realice en condiciones técnicas que ofrezcan garantía para la vida de los habitantes del citado barrio".

Como fundamento de su decisión, dicha Corporación expuso las siguientes razones:

"Si bien es cierto que el artículo 6o. numeral 3o. del Decreto Ley 2591 de 1991 consagra la regla general de la improcedencia de la acción de tutela para proteger derechos colectivos, también lo es que, a manera de excepción, la citada norma permite que el titular de tal medio constitucional de protección de los derechos fundamentales pueda ejercitarlo cuando éstos hubieren sido "amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses derechos colectivos siempre que se trate de evita un perjuicio irremediable".

"Es incuestionable que el Personero Distrital, al igual que los de los demás municipios del país, está legitimado para instaurar la referida acción, en virtud de delegación expresa que le haga el Defensor del Pueblo, por mandato del artículo 49 del Decreto ley 2591 de 1991. Tal delegación le fué conferida a aquél por este último funcionario a través de las Resoluciones Nos. 001 y 004 de 2 y 20 de Abril de 1992, respectivamente".

"En el presente caso la acción de tutela se ha promovido por el señor Personero Distrital en nombre de los señores GUILLERMO FRANCO BENITEZ y VITALIANO ARCE, habitantes del barrio Bella Flor de esta ciudad, quienes son Fiscal y Presidente, en su orden, de la Junta de Acción Comunal del mismo barrio, con la finalidad de que se protejan los derechos a que se refieren los artículos 79 y 11 de la Constitución Política".

"La violación de los derechos antes mencionados la hace descansar primordialmente el señor Personero Distrital en el hecho de la explotación de las canteras localizadas en la base del talud de la montaña sobre la cual está asentado el barrio Bella Flor, constituye un inminente peligro para las vidas, viviendas y bienes de sus habitantes".

Después de hacer una síntesis de las pruebas aportadas por el peticionario, afirma el Consejo que éstas "... ponen en evidencia que la forma como se realiza la explotación de las canteras que tienen asiento en el barrio Bella Flor ha traído como consecuencia el agrietamiento de la base del talud y la inminencia del deslizamiento del terreno, lo cual per se constituye una clara transgresión del derecho colectivo a un ambiente sano de los moradores del mentado barrio".

"El ataque o perturbación contra el medio ambiente afecta o amenaza también en forma directa e inmediata el derecho a la vida de los habitantes de dicho barrio, entre los cuales están los que solicitaron al señor personero Distrital que incoara la acción sub-examine, habida cuenta que tales deslizamientos y agrietamientos pueden producir perjuicios de proporciones incalculables en materia de pérdidas humanas, cuya

inminencia se torna más patente y próxima precisamente en esta fuerte temporada invernal que sufre la Capital de la República, fenómeno natural éste que estimula los derrumbes y, por ende, la ocurrencia de un siniestro".

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del grado de revisión de las sentencias proferidas por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera, y la Sala Plena del H. Consejo de Estado, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto-Ley 2591 de 1991.

2. Breve justificación de la decisión contenida en la presente sentencia.

Dado que en el caso que nos ocupa, no se está ante la previsión del aparte del artículo 35 del decreto 2591 de 1991, en cuanto expresa que "las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance de las normas constitucionales deberán ser motivadas", la presente decisión, según el acápite final de la norma en referencia, será brevemente justificada, así:

-Según los antecedentes que obran en el informativo, varias personas, vecinas del barrio Bella Flor, solicitaron al señor Personero de Santafé de Bogotá D. C., instaurar una acción de tutela, ante "la situación de peligro en que se encuentran nuestras viviendas y consecuentemente nuestra vida, con la exploración de las canteras aledañas al barrio Bella Flor".

-Esta Corte, a través de diferentes salas de revisión de tutelas, se ha ocupado del tema del ambiente y de los mecanismos para su protección, y ha considerado, que el derecho a gozar de un ambiente sano, es un derecho colectivo, cuya protección se logra a través de las llamadas acciones populares (art. 88 C.P.)¹. No obstante, cuando la violación del derecho a gozar de un ambiente sano, implica la violación de otro derecho fundamental (salud, vida e integridad física, entre otros) la acción de tutela es procedente, como mecanismo de protección directa del derecho fundamental, e indirecta del ambiente.

Al respecto, se pronunció esta misma sala de revisión, en sentencia No. T-254 del 30 de julio de 1993:

¹ Ver. Corte Constitucional Sentencias T-508 de 1992, T-092 de 1992, T-067 de 1993, T-254

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

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

-En la motivación de la sentencia del H. Consejo de Estado, que esta sala de revisión prohija, se expresa que de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente (visita técnica del 5 de junio de 1992, practicada por funcionarios del Ministerio de Minas y Energía -folios 45 a 50- y la inspección ocular realizada el día 19 de febrero de 1993, por funcionarios de la Personería Delegada para el Medio Ambiente y el Desarrollo Urbano Distrital, folio 70), se pone en evidencia que la antitécnica e irregular explotación de las canteras existentes en las zonas aledañas al barrio Bella Flor, constituye un riesgo inminente de deslizamiento del terreno sobre las viviendas y áreas comunes del mencionado barrio, que consecuentemente pone en grave peligro la vida de sus habitantes, entre ellos, las personas en cuyo nombre se ejerció la tutela.

-Demostrado como está, la amenaza de violación del derecho fundamental a la vida de los peticionarios de la tutela, se confirmará la decisión contenida en la sentencia de la Sala Plena del H. Consejo de Estado, que concedió la tutela impetrada.

III. DECISION.

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

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala Plena del H. Consejo de Estado, que revocó la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y concedió la tutela del derecho a la vida, invocada por el Doctor Luis Antonio Bustos Esguerra, Personero de

Santafé de Bogotá D. C., en nombre de los señores Guillermo Franco Benitez, Vitaliano Arce y otras personas, habitantes del barrio Bella Flor de esta ciudad.

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

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado Sustanciador.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA
Secretario General (E)