

MEDIO AMBIENTE SANO-Conservación por el Estado y la comunidad

Uno de los principales aspectos innovadores de la Carta Política de 1991 hace referencia al tratamiento de las riquezas naturales de la Nación y el medio ambiente, a través de una nueva conciencia que se refleja en claros compromisos tanto para el Estado como para la comunidad en general, tendientes a su conservación y protección, en cuanto patrimonio común de la humanidad, indispensable para la supervivencia de estas y de las futuras generaciones.

MEDIO AMBIENTE SANO-Deber de conservación por el Estado/MEDIO AMBIENTE SANO-Derecho deber

LIBERTAD DE EMPRESA Y DERECHO AL AMBIENTE SANO-Compatibilidad

Existe para los particulares una especial responsabilidad en la preservación y protección del medio ambiente, cuando quiera que con el ejercicio de la libertad de empresa se atente contra su equilibrio; más aún, cuando de su posible lesión pueden derivarse amenazas a derechos de importante envergadura para las personas. Sobre el particular, la Corte ha sido enfática en señalar que la realización de la actividad económica debe sujetarse a las normas ambientales expedidas, con el fin de mantener un medio ambiente sano a través de un desarrollo económico sostenible, y con el control de las autoridades ambientales.

ACCION DE CLASE O DE GRUPO-Alcance

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Criterios que deben observarse para la protección por tutela

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Protección excepcional por tutela

La regla general del artículo 88 de la Carta Política, según la cual la protección del derecho e interés colectivo al medio ambiente sano se obtiene mediante el ejercicio de las acciones populares o las de clase o grupo, se exceptúa cuando, de la apreciación fáctica en concreto de los hechos efectuada por el juez de tutela, se logra deducir que la perturbación al mismo presenta un nexo de causalidad con la acción u omisión de la autoridad pública o del particular, según el caso, ocasionando la vulneración o amenaza en forma directa e inminente de derechos fundamentales de las personas, respecto de los cuales se solicita el correspondiente amparo.

DEFENSOR DEL PUEBLO-Legitimación para interponer tutela

DEFENSOR DEL PUEBLO-Presunción indefensión de menores

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Demostrada la afectación individual y concreta de un derecho fundamental procede la² tutela/**MEDIO AMBIENTE SANO**-Perturbación

Es evidente que la perturbación producida al medio ambiente, mediante conductas que atentan contra la conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la preservación de la biodiversidad y la estabilidad de aquel, por lo general llevan envuelta una vulneración o amenaza directa a derechos fundamentales de las personas, tales como la vida, la integridad personal, la intimidad y en conexidad con estos a la salud, en la medida en que existe un interdependencia vital entre la estabilidad de ese medio exterior como hábitat natural y la especie humana. De manera que, en el evento de llegarse a demostrar que en forma individual y concreta se ha producido una vulneración o amenaza aun derecho de ese rango, puede obtenerse su protección por la vía de la acción de tutela.

DERECHO A LA SALUD-Fundamental por conexidad

DERECHO A LA SALUD DE LOS NIÑOS-Fundamental

DERECHO A LA INTEGRIDAD FISICA-Alcance

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Omisión de autoridad en protección vulnera igualdad entre la población

Ante la realización de un actividad económica que pueda producir contaminación del medio ambiente, cuando resultan ineficaces o insuficientes los controles que por ella misma corresponde implantar, como aquellos radicados en manos de las autoridades competentes para mantener las condiciones básicas ambientales que permitan mejorar la calidad de vida y proporcionar un bienestar general, se vulnera el derecho fundamental a la igualdad de aquellas personas que resultan afectadas por las actuaciones contaminantes, en virtud de la salvedad que se les impone para disfrutar el derecho a gozar de un ambiente sano y de otros derechos conexos, consolidándose en un trato que aparece como discriminatorio dada la desproporcionada carga que asumen respecto de los demás miembros de la población en general.

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Partículas de carbón en el aire que afectan la salud y vida de moradores de sociedad portuaria

DERECHO A LA INTIMIDAD-Partículas de carbón en el aire que afectan el ambiente sano

Referencia: Expediente T-183.139.

Peticionario : Ricardo Correal Morillo,
Director (E) de la Dirección Nacional de
Recursos y Acciones Judiciales de la
Defensoría del Pueblo.

Demandada :

C.I. PRODECO PRODUCTOS DE
COLOMBIA S.A. -C.I. PRODECO
S.A.-.

Magistrado Ponente :

Dr. HERNANDO HERRERA
VERGARA.

Santafé de Bogotá, D. C., veintinueve (29) de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

En desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, procede a revisar las sentencias proferidas en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

1. La solicitud.

El señor Ricardo Correal Morillo, Director (E) de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, formuló acción de tutela en nombre y representación de Daniel Alejandro Rojas, Hernán Ruíz Rodríguez, Ronny Jessurum, Pamela Jessurum, Katty Jessurum y Ramón Guerra, habitantes de la Bahía de Santa Marta, en el área próxima al terminal carbonífero, y en el de las demás personas afectadas por la presunta contaminación producida con el transporte, cargue y descargue del carbón en el puerto de C.I. PRODECO PRODUCTOS DE COLOMBIA S.A. -C.I. PRODECO S.A- ubicado en esa misma ciudad, a fin de que se les amparen sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, en conexidad con el derecho a gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, al estimarlos vulnerados con las acciones y omisiones realizadas por dicha empresa privada, para lo cual solicita se adopten las medidas pertinentes que garanticen el adecuado ejercicio de esa actividad.

2. Hechos.

Los hechos que sustentaron el ejercicio de la acción fueron, en síntesis, los siguientes:

En la zona turística de Santa Marta, en inmediaciones del aeropuerto Simón Bolívar, sobre la carretera Troncal de la Costa o del Caribe, en el kilómetro 19 de la vía que conduce de esa ciudad a Barranquilla, la compañía C.I. PRODECO PRODUCTOS DE COLOMBIA S.A. -C.I. PRODECO S.A- tiene un terminal portuario, con un área de 62 hectáreas, en donde se desarrollan las actividades de recepción, manejo y embarque de carbón,

procedente de las zonas carboníferas del país, en Cundinamarca, Cerrejón⁴ Central, La Guajira, y la Jagua de Ibérico, en el Cesar.

Dicha compañía, no obstante haber adoptado tecnologías modernas y adecuadas para evitar los posibles efectos ambientales nocivos, serios y graves a los habitantes y a las zonas hoteleras aledañas por la emisión de partículas de carbón en el mencionado proceso con respecto al mineral, fue objeto de cuestionamiento en la tutela de la referencia, toda vez que al efectuar el transporte entre las minas de carbón y el puerto carbonífero de Santa Marta, se presenta diseminación de partículas de dicho mineral.

Así mismo, se denuncian los riesgos que por accidentes ocasionan las tractomulas transportadoras del mineral, al igual que la contaminación que se genera durante el cargue de las barcazas y buques en la zona portuaria, dado que el sistema se hace mediante grúas de gran tamaño y capacidad que recogen el carbón de las barcazas, cargadas en el puerto y remolcadas hasta el buque, a través de una almeja, levantando la carga y conduciéndola hasta las escotillas de los compartimientos del buque, para finalmente soltarla en la bodega, operación que por efectuarse aún en el aire disemina el polvo de carbón a grandes distancias y sobre la superficie marina con cuidados mínimos, como lo atestiguan las innumerables quejas de los vecinos y pescadores. Además, el cargue y descargue del carbón en la zona portuaria ha ocasionado algunos hundimientos, como ocurrió con 2 barcazas transportadoras, lo que generó daños ambientales en la flora y la fauna marina, aún sin evaluar totalmente, en cuanto a su impacto a corto y largo plazo.

Igualmente, en las actividades que se desarrollan en el área del puerto también se causan problemas a los pobladores del sitio, originados en la manipulación del carbón, mediante las bandas transportadoras y los patios de acopio y almacenamiento, ya que el mineral es arrastrado y diseminado por la acción de la temperatura y el viento, presentándose, así mismo, problemas en las operaciones de aeronavegación en el aeropuerto vecino, por el tamaño que alcanzan las pilas de carbón.

3. Fundamentos de la demanda de tutela.

El actor manifiesta en su libelo que la acción de tutela es procedente ya que la demanda pretende proteger los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a gozar de un ambiente sano, de una pluralidad de personas que viven dentro del área de influencia de la compañía accionada, y que han resultado afectadas en forma individual y permanente por las acciones y omisiones de aquella.

Además, advierte que, si bien la empresa demandada es de naturaleza privada, puede ser objeto de la acción de tutela, por la vulneración que produce en esos derechos y en la medida en que ha atentado grave y directamente contra el interés colectivo (C.P., art. 84, inciso 4), a través de actuaciones que se extienden a la población restante ubicada en el área de influencia, siendo la más afectada la infantil, la cual se encuentra en estado de indefensión y cuya

protección prevalece por encima de cualquier consideración.⁵ Adicionalmente, esas mismas razones lo llevan a sustentar la legitimidad de la Defensoría del Pueblo para actuar en la presente acción de tutela, en virtud del “*control defensorial*” que esa entidad debe ejercer respecto de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de las personas.

De otra parte, precisa que la problemática enunciada incide directamente sobre el medio ambiente, vulnerando el derecho a la salud y desmejorando la calidad de vida de las personas afectadas, así como afectando la industria del turismo tradicional en esa zona del país y desconociendo los principios establecidos en la Declaración de Río, según la cual, el desarrollo económico debe ser sostenible con protección del medio ambiente.

Por todo lo anterior, solicita que se tutelen los derechos fundamentales invocados, así como cualquier otro de igual naturaleza que resulte afectado y, en consecuencia de ello, se expidan las siguientes órdenes:

“Primero: El cese inmediato de las actividades que están ocasionando vulneración de los derechos fundamentales a la salud, la vida, y a gozar de un ambiente sano de los habitantes de la zona de influencia, bajo el Puerto de C.I. Prodeco S. A.

Segundo: Que se ordene a la autoridad ambiental competente - Ministerio del Medio Ambiente y/o las Corporaciones Autónomas Regionales - la realización del monitoreo o seguimiento a la actividad de la Empresa Prodeco. Ante la posibilidad de que esta empresa y otras carboneras se ubiquen en el futuro puerto de aguas profundas, en el tajamar occidental, en la ciudad de Barranquilla, se verifique el cumplimiento de la normatividad ambiental a las empresas carboníferas que allí se instalen.

Tercero: Que la compañía Prodeco, en el lugar que en se ubique, prevea y esté preparada ante las contingencias, tales como el hundimiento de barcasas, y que ésta tome acciones preventivas para que éstos hechos no ocurran.

Cuarto: No emitir partículas en ninguna de las etapas del proceso de explotación, transporte y embarque para lo cual se adoptarán las tecnologías apropiadas existentes.

Quinto: Hacer más eficiente, desde el punto de vista ambiental y de la salud, el sistema de transporte de carbón de la mina al puerto. Se debe incrementar el transporte de carbón por vía férrea y con la seguridad adecuada.

Sexto: Maximizar el manejo ambiental en todas las áreas de influencia para no contaminar.

Séptimo: Dar cumplimiento al convenio de producción limpia suscrito entre el gobierno y el sector carbonífero.

Octavo: Dentro de los planes de compensación, tener en cuenta la actividad de los pescadores para involucrarlos en proyectos económicos, puesto que un manejo del carbón, sin mayores efectos negativos sobre el medio ambiente y la población, ofrece amplios márgenes de sostenibilidad ecológica, como sucede en otros países del mundo, como es el caso Holanda.”

Por último, solicita recaudar como material probatorio los antecedentes administrativos del asunto y decretar la práctica de una inspección judicial en el puerto carbonífero de la empresa accionada, con el fin de corroborar los hechos expuestos en la tutela; así mismo, tener como pruebas documentales los registros fotográficos del área afectada y fílmicos de la operación que se realiza en el puerto, los informes técnicos emitidos por INVEMAR, los informes de visita de la Defensoría del Pueblo, los de monitoreo ambiental de las empresas, las quejas recibidas por esa entidad, y demás documentos a los cuales se hace referencia en el folio 12 del expediente, al igual que la sentencia SU-442 de 1.997 de la Corte Constitucional, en la cual se evidenció una contaminación por partículas de carbón en la ciudad de Santa Marta, por parte de sociedades portuarias, entre esas la accionada en la presente tutela.

II. TRAMITE PROCESAL DE LA ACCION DE TUTELA.

1. Intervención en defensa de la empresa accionada.

A través de apoderado, la accionada se opuso a las pretensiones de la demanda manifestando que la acción de tutela es improcedente, dado que lo que se pretende proteger son derechos colectivos y controvertir actos generales, impersonales y abstractos, como ocurre en el presente caso. En su criterio, la Defensoría del Pueblo sólo podía solicitar la tutela de derechos fundamentales, relacionados con derechos colectivos como el medio ambiente, de haberlos individualizados en cabeza de sus representados, pues lo contrario implicaría una defensa en abstracto, propia del ejercicio de la acción popular; de manera que, al no haberse logrado esa identificación en forma plena, elemento esencial en la agencia oficiosa por la que presume actúa el accionante, ni la violación o amenaza de sus derechos fundamentales, ni el nexo de causalidad con los actos de la sociedad demandada, el amparo solicitado no era viable, máxime al advertir que existe un pleito pendiente, ya que cursa en el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta una acción popular promovida en contra de C.I. PRODECO S.A. __

Luego el actor buscó desvirtuar los presuntos problemas ambientales imputados en su contra, argumentando que el ejercicio de la actividad social de C.I. PRODECO S.A. se realiza de conformidad con la normatividad vigente en materia de uso del suelo, operación y funcionamiento, transporte terrestre del mineral, límites permitidos de emisión de partículas en el aire, control ambiental, emisiones atmosféricas y su monitoreo (D.02/82, Ley 9/79, y artículos D.L. 2811/74), un uso de tecnología apropiada para el manejo de la carga, con tecnificación de sus operaciones terrestres y

marítimas, cumpliendo así con las normas sobre seguridad aeroportuaria,⁷ según lo dispuesto por el Ministerio del Medio Ambiente.

Precisó, además, algunos aspectos relativos a su defensa, como que el asentamiento de dicha empresa se produjo en forma previa a la conformación de una zona turística que aún no ha sido definida como tal en el plan de ordenamiento territorial, el hundimiento de las barcasas mencionadas fue fortuito; que la causa de las infecciones respiratorias agudas provienen de virus y bacterias y no por el polvillo del carbón; que según estudios realizados se concluye que el carbón no constituye amenaza ambiental ni contaminante, e indica que se trata de la realización de una actividad desarrollada acorde con la libertad de empresa, por lo que mal podría una acción legal basada en prejuicios y apreciaciones y cargas infundadas obtener el resarcimiento de daños o perjuicios inexistentes y no probados.

Por último, respecto de la Sentencia SU- 442/97 de la Corte Constitucional, manifestó que el objeto de la tutela en esa oportunidad era proteger la salud y la vida de habitantes de la ciudad de Santa Marta por la mala calidad de los servicios públicos, por lo que allí no se practicaron pruebas técnicas para la verificación de los efectos nocivos del carbón en la salud de las personas; de manera que, no existía prueba suficiente idónea, conducente y pertinente que demostrara que las afecciones a la salud sufridas por los accionantes fueran causadas por efecto del polvillo del carbón, por lo que solicitó se practicaran otras y se valoraran las aportadas al proceso.

2. Las decisiones judiciales que se revisan.

2.1. Primera Instancia - Tribunal Superior de Santa Marta - Sala Penal.

Mediante sentencia del 21 de julio de 1.998, la Sala Penal del Tribunal Superior de Santa Marta, concedió la tutela impetrada en favor de los demandantes Daniel Alejandro Rojas Sánchez, Martha Elisa Monalve Cuéllar, Isabel Perea Contreras, Julio Jessurum Paichault, y otros habitantes de la zona aledaña al puerto carbonífero de C.I. PRODECO S.A., por las siguientes razones :

Respecto de la procedencia de la acción de tutela, el juzgador indicó que esta es viable cuando se trata de la violación o amenaza del derecho al ambiente sano, por la conexidad que presenta con una posible vulneración de derechos fundamentales individuales, prevaleciendo en tal caso sobre las acciones populares para otorgar el respectivo amparo. Además, agregó que, según la jurisprudencia constitucional, el derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas, por lo que el Estado debe garantizar su prestación como servicio público prioritario entre los objetivos estatales (C.P., art. 49) y como respuesta a la exigencia constitucional de garantía de una mejor calidad de vida (C.P, art. 366), con la correspondiente satisfacción de las necesidades de salud, en razón a su carácter prestacional.

En lo que hace al caso particular, hizo mención a las pruebas trasladadas y⁸ recaudadas en su momento por la Corte Constitucional, al proferir la sentencia SU-442 de 1.997 y a las practicadas por el mismo Tribunal Superior de Santa Marta ; el detalle de las mismas se hará en un acápite posterior.

Como conclusión del material probatorio recaudado y aportado al proceso, el *a quo* observó el inadecuado manejo del carbón por la sociedad accionada, en el proceso de cargue y descargue, frente a los derechos a la vida y salud de la población y de contera con afectación en el turismo; no obstante, aclaró que, si bien la explotación del carbón no se puede detener puesto que es una fuente de trabajo y desarrollo, el lugar escogido para ello no es el adecuado, como así lo expresó el Departamento Nacional de Planeación, en documento DNP-2503- UINF, Bogotá, diciembre de 1.990, cuando se proyectaba la construcción del muelle carbonífero de la DRUMMOND, documento que, en su concepto, ha sido desestimado por las autoridades nacionales y locales y, según el cual, la única zona del país en donde la citada actividad no causaría daño en la ecología, ambiente, y salud de las personas es la Bahía Portete, en el Cabo de la Vela, por ser zona desértica.

En consecuencia, resolvió tutelar los derechos a la vida, a la salud y al ambiente sano de los accionantes y demás habitantes de la zona aledaña al puerto carbonífero de C.I. PRODECO S.A., ordenando la reubicación de esa actividad en un lugar apropiado, para lo cual otorgó un plazo de tres (3) años, ya que la misma no es posible cumplirla en 48 horas, con el fin de conceder un tiempo prudencial y razonable que permita solucionar internamente lo relativo a los compromisos contractuales, previamente adquiridos por la empresa accionada, teniendo en cuenta la legalidad de su ejercicio.

- **La impugnación.**

El apoderado de la parte accionada impugnó la anterior providencia, con base en los siguientes argumentos :

Alegó la improcedencia de la acción de tutela, por una parte, para la defensa de un grupo indeterminado de personas presumiblemente afectadas por la contaminación denunciada, sin individualización de sus derechos fundamentales, ni demostración de la lesión de los mismos con la actuación de la entidad demandada, para un amparo impersonal y abstracto que, en su concepto, es materia de la acción popular; por otra parte, por tratarse de la conducta legítima de un particular (D. 2591/91, art. 45), ya que en la ejecución de la actividad portuaria la empresa demandada se ha ceñido al ordenamiento jurídico vigente en materia administrativa (D. 2591 de 1.991, arts. 6 y 8), ambiental y de seguridad aeronáutica; y, por último, por la inadecuada actuación de la Defensoría como agente oficioso, ya que esta figura sólo puede darse cuando el representado no está en condiciones de defenderse (D.2591/91, art. 10).

Así mismo, planteó un desconocimiento de los derechos al debido proceso y defensa de su representada, por cuanto la decisión se fundamentó en

declaraciones testimoniales de personas que tenían interés directo en el proceso, en inspecciones o reconocimientos visuales, con carencia de peritajes técnica y científicamente practicados, y basada en pruebas trasladadas y no controvertidas por la demandada, dentro del proceso original, incumpliendo los requisitos exigidos en el artículo 185 C.P.C.

Además, sostuvo que el Tribunal de instancia se abstuvo de practicar pruebas de medición sobre la emisión de partículas y el levantamiento topográfico de las pilas de carbón, desconociendo conceptos y estudios elaborados por instituciones especializados, como los muestreos de contaminación en las estaciones de medición de partículas del conjunto residencial de los Alcatraces y en el Aeropuerto, avalados por las respectivas autoridades ambientales (Resolución 521/97 del Ministerio del Medio Ambiente), los cuales indicaban un sometimiento a los límites anuales y promedios geométricos máximos autorizados (Decreto 02/82, art. 31) y evidenciaban que la muestra no sólo está conformada por carbón, sino también por otros minerales, como el del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras, que concluyó científicamente que no existía afectación al ambiente marino, ni en las playas por la operación del puerto.

Por último, solicitó tener en cuenta las pruebas aportadas en la contestación de la demanda y decretar la práctica de dictámenes periciales por parte de médicos especialistas en neumología, para verificar el nexo de causalidad entre las presuntas enfermedades pulmonares que padecen los afectados y las actividades que desarrolla C.I. PRODECO S.A.

2.2. Segunda Instancia- Corte Suprema de Justicia , Sala de Casación Penal.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 2 de septiembre de 1.998, confirmó el fallo del *a quo*, en cuanto a la tutela de los derechos a la vida, ambiente sano y a la salud del menor Daniel Alejandro Rojas Sánchez y de las ciudadanas Martha Elisa Monsalve Cuéllar, Isabel Perea Contreras, Julio Jessurum Painchault y otros habitantes de la zona aledaña al puerto carbonero de C.I. PRODECO S.A., y la extendió al derecho a la intimidad de las mismas personas, por las molestias permanentemente causadas con los residuos del carbón en residencias y lugares aledaños, afectando su tranquilidad, sosiego doméstico y la estética de los predios. Dicha decisión se apoyó en los siguientes fundamentos:

De un lado, estimó suficientes los elementos de juicio con los cuales el Tribunal Superior de Santa Marta acreditó la real y efectiva vulneración de los derechos fundamentales a la vida, salud, integridad física y medio ambiente, así como del derecho a la intimidad; por lo tanto, afirmó que el derecho a gozar de un medio ambiente sano no puede postergarse, sacrificando los derechos enunciados, sobre la base de que la entidad accionada ha cumplido las disposiciones legales y/o administrativas sobre el ambiente y en el ejercicio de una actividad lícita “*no solamente por la índole de las normas y*

bienes que entrarían en conflicto sino por la primacía de los derechos¹⁰ fundamentales sobre los legales.”.

Además, puntualizó que no es posible esperar la ocurrencia de daños irreparables en las personas para salvaguardar tales derechos, ya que la acción de tutela también procede ante su amenaza, por lo que es deber del juez constitucional disponer las medidas encaminadas al mejoramiento de las condiciones ambientales, para que la calidad de vida de la población no se vea afectada cuando es evidente el mal que se está causando con la emisión de partículas de carbón por parte de la demandada, como en el presente caso.

Adicionalmente, se pronunció a favor de la legitimación que tiene la Defensoría del Pueblo para instaurar la acción de tutela *“habida consideración de que algunos afectados en sus derechos fundamentales al medio ambiente sano, en conexidad con la salud y la vida, son menores, pues respecto de ellos se presume su situación de indefensión y desamparo”*; de la misma manera, expresó que a pesar de que la sociedad demandada es de naturaleza privada, es viable la legitimación pasiva acreditada en la circunstancia de encontrarse debatiendo, en el asunto *sub examine*, un interés colectivo que repercute en los derechos fundamentales individuales.

No obstante, señaló que la protección constitucional debe limitarse a los enunciados derechos y no puede extenderse a otras actividades invocadas, tales como la afectación al turismo, la accidentalidad en las carreteras de tránsito, la desvalorización de la propiedad raíz, la afectación de la fauna marina y flora por hundimiento de barcazas, entre otros, pues para reclamar dichos perjuicios se cuenta con otras acciones administrativas y judiciales pertinentes. Además, consideró que deben excluirse de la decisión las acciones u omisiones de las autoridades Nacionales y Distritales cuyos controles se extrañan, por la falta de vinculación al proceso.

Finalmente, halló desmedida la orden impartida por el *a quo* para la reubicación de las instalaciones de la empresa, por lo que modificó la sentencia impugnada, en el sentido de que la misma consolide, en un término de tres (3) meses, un cronograma de razonable duración para la realización de inversiones necesarias, que permitan eliminar toda influencia malsana y molesta a los derechos de los pobladores de la zona, el cual deberá ser aceptado y en su cumplimiento supervigilado y controlado por el Tribunal Superior de Santa Marta, debiendo comprender todo el proceso de transporte terrestre, almacenamiento, cargue y descargue de carbón en el puerto y en sus lugares adyacentes, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que para la expedición de las diversas licencias le hayan impuesto las distintas autoridades ambientales, administrativas y de salud. Igualmente, el cronograma tendrá que comprender los estudios técnicos para que el Tribunal Superior mencionado pueda impartir la aprobación y realizar las demás actividades.

III. PRUEBAS RECAUDADAS Y PRACTICADAS.

1. Fundamento probatorio del Tribunal Superior de Santa Marta. 11

1.1. Inspección judicial al expediente de tutela No. 10.950 ubicado en el Tribunal Contencioso Administrativo de Santa Marta, en el cual la Corte Constitucional profirió la citada sentencia SU-442 de 1.997, a fin de tomar copias de las pruebas practicadas en dicha oportunidad por esa Corporación, respecto de la contaminación ambiental por carbón en esa ciudad, de las cuales se destacan:

- Inspección judicial realizada en las instalaciones de los puertos carboníferos de la DRUMMOND, PRODECO y CARBOANDES al proceso de transporte y cargue de carbón en las barcazas y mediante helicóptero en la zona de descargue del carbón en los buques, de lo cual se constata que no se atienden en forma íntegra las reglas y procedimientos establecidos para ese efecto, que eviten la dispersión del polvillo del carbón con la consecuente contaminación, sobre lo cual el Director de CORPAMAG advierte que es difícil ejercer un control por la falta de barcos para adelantar la correspondiente vigilancia.

- Visita efectuada a las instalaciones del Hotel El Decamerón Puerto Galeón en la cual se confirma la concentración del polvillo del carbón en paredes y pisos.

- Declaraciones rendidas por los vecinos de la zona entre El Rodadero y el Puente del Doctor, quienes aseguran que existe un problema de contaminación visual por la expedición de partículas de carbón que contaminan las playas y que ha dado lugar a quejas de habitantes y turistas.

Además, se reafirma que el proceso de muestreo y medición del mismo no es confiable porque las encargadas de hacerlo son las mismas empresas supuestamente contaminadoras.

- Análisis minearológico de las muestras recolectadas en las estaciones de medición de partículas en suspensión ubicadas en el conjunto residencial Los Alcatraces y en el Aeropuerto, por CORPOMAG, estableciéndose la participación de partículas de carbón.

- Dada la existencia de partículas de carbón en el aire y su inhalación por los habitantes de Santa Marta, la Sala solicitó un concepto al Ministerio de Salud sobre los efectos que podía producir en las personas el mencionado polvillo de carbón; al respecto dicha entidad señaló :

"Principales efectos de la exposición a polvo de carbón

1. Rinitis - enfermedad rino-sinusal.
2. Bronquitis industrial (cuando no se atribuye al cigarrillo).
3. Neumoconiosis del carbon (el agravante es su gravedad y pronóstico, dado que sus efectos son irreversibles).
4. Agravamiento de otras enfermedades.

Problemas relevantes:

12

- 1.- Incremento de explotación artesanal (mayor riesgo de enfermar - accidente o muerte).
- 2.- Adecuación ambiental de la política carbonífera por el Impacto ambiental y la afectación poblacional.

RIESGO DE ACCIDENTE DE TRABAJO EN LA
EXTRACCION DE CARBON

Del total de AT (128.081) durante 1995, el sector de explotación del carbón se constituyó como la novena de las 26 actividades económicas.

Promedio de Días de Incapacidad

- a) A nivel nacional = 28.3
 - b) Por extracción de carbón = 7.8
- (...)

ESTUDIO EPIDEMIOLOGICO SOCIAL Y AMBIENTAL DE LA
MINERIA DEL CARBON - CERREJON ZONA CENTRO Y LA
JAGUA DE IBERICO - 1990 - 1995

Entidades que lo realizaron: ISS - CENSAT - MINSALUD

MUESTRA TOTAL DE TRABAJADORES : 410, en los cuales se encontró 12.5% Prevalencia Neumoconiosis y 46%, sospechosos de Enfermedad Neumoconiótica.

CONCLUSIONES :

La extracción de Carbón constituyó la 4a. actividad económica causante de costos a cargo del ISS durante 1995.

Sus efectos no solo tienen impacto ocupacional, sino que realmente comprometen la salud poblacional de aquellas regiones en las que se explota el mineral" (negrillas y subrayas fuera de texto).”.

1.2. Inspección judicial realizada por el Tribunal Superior de Santa Marta a las instalaciones de la sociedad demandada, y construcciones vecinas, en la cual se escuchan en declaración a varios de sus habitantes, entre los cuales están: Julio Ernesto Jessurum Painchault, Ramón Rafael Guerra Mejía, Fernando Avila Peña, quienes en términos generales coincidieron en señalar que, la actividad que realiza C.I. PRODECO S.A., ha desmejorado el medio ambiente, con la producción de un polvillo de carbón que los afecta a ellos y a sus familias en su salud, que dificulta la respiración, produce alergias, asma, etc., siendo los más afectados los niños a quienes han tenido que alejar del lugar para su recuperación, lo que además les impide llevar una vida tranquila. Complementariamente, mencionan el ruido que produce la actividad en el puerto con perturbación del sueño y los múltiples accidentes

ocasionados por las tractomulas transportadoras de carbón, por lo que solicitan se adopten medidas urgentes que den solución definitiva a este problema, dentro de las cuales está la de impedir la ampliación del puerto.¹³

Se destaca el testimonio del ingeniero Pedro Daniel Rojas León, residente en el conjunto Los Alcatraces, quien manifestó que, a pesar de haberse dirigido a la Corte Constitucional, la situación sigue igual y agravándose, influyendo negativamente en la salud de las personas, como ocurre con sus hijos, en especial de Daniel Alejandro Rojas Sánchez, quien presenta una alergia al polvillo agravada por la irritabilidad al mismo ; para demostrar lo cual suministra los dictámenes de los respectivos galenos, dejando constancia de la afectación de muchas personas por esa razón y de la vegetación y playas de la zona.

1.3. Diligencia de inspección judicial practicada en el conjunto residencial Los Alcatraces, ubicado en el kilómetro 17 que de Santa Marta conduce a Ciénaga, en la cual se evidencia existencia de polvillo en los inmuebles en su interior y exterior, así como en la capilla y se constata la afectación en la salud de sus moradores, con base en los testimonios recibidos a la Gerente, la señora Caridad Acosta Camargo, y a la señora Marta Elisa Monsalve Cuéllar, quien manifiesta sufrir malestar por la presencia del polvo del mineral, así como ataques bronquiales causados por envenenamiento con el carbón. También a la señora Isabel Perea Contreras, trabajadora en el conjunto, quien a su vez pone de presente sus ahogos por la misma causa, los cuales han tenido que ser tratados médicamente.

Allí se pone de nuevo de presente que las mediciones de contaminación en la zona las hacen las mismas compañías contaminadoras, pudiendo esto influir en la veracidad de los resultados y que los hundimientos de barcasas con contaminación del agua, se han producido por el mal manejo en el cargue del carbón, sin que se hayan establecido sanciones por el Ministerio del Medio Ambiente.

Por último, el Tribunal verifica en la carpeta de visitas al conjunto que, durante seis (6) meses, los funcionarios de la DRUMMOND ni de PRODECO han asistido a realizar las correspondientes monitoreos de las partículas de carbón. Sobre este particular el Tribunal estima un posible incumplimiento de las normas ambientales de control de emisión de partículas, exigidas por la Ley 9 de 1.979 y el Decreto Ley 2811 de 1.974. Además, considera que de los estudios realizados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras-José Benito Vives de Andreis, sobre el reconocimiento ambiental del área marina circundante al puerto y de las playas cercanas al conjunto residencial Los Alcatraces, no se puede afirmar rotundamente que *“el carbón, y específicamente las partículas que de él emanan, no son nocivas para la salud humana, animal y ambiental. La razón para ello es apenas obvia por cuanto que como allí mismo se afirma, “la determinación de este tipo de interacciones requiere de estudios especializados, que en ningún momento fueron el propósito del presente trabajo.” y porque además, “no existen antecedentes bibliográficos sobre condiciones similares”.*”

1.4. El Tribunal, del material probatorio, concluye que los lugares¹⁴ próximos al puerto carbonero, están siendo afectados notablemente por los efectos desagradables del polvillo de carbón que allí llega, como ocurre en la propiedad del señor Julio Jessurum, tal como se comprobó por el Centro de Estudios Ambientales C.E.A. de la Universidad del Magdalena, a partir de las muestras analizadas.

Así mismo, con base en las certificaciones medicas adjuntas al expediente, observa que el polvillo del carbón suspendido en el aire es perjudicial para la salud, como lo muestra el padecimiento del niño Daniel Alejandro Rojas Sánchez, de 5 años de edad y las señoras Martha Elisa Monsalve Cuéllar e Isabel Perea Contreras, al igual que los hijos de Julio Jessurum y Ramón Rafael Guerra Mejía.

De igual modo, se confirman los efectos nocivos que causan las partículas de ese mineral en el aire en la salud, según los conceptos emitidos por el Ministerio de Salud y por el Centro de Estudios Ambientales C.E.A. de la Universidad del Magdalena. Igualmente, en su concepto, han sido importantes las anotaciones del perito médico Dr. Jesús Santander Guerrero sobre el proceso de generación de la neumoconiosis y sus estragos en el organismo por esa misma causa ; en cambio, las del perito Dr. Alvaro Enrique Rodríguez Saavedra, que manifiesta la carencia de pruebas respiratorias para diagnosticar enfermedades de ese orden y con ese origen, se contrastan con las evidencias mismas que en sentido contrario aparecen en el expediente.

Lo anterior llevó al Tribunal al convencimiento de la inconveniencia del *“manipuleo del carbón con la salud general de la población y de contera con el turismo”*, por lo que manifiesta que, si bien la explotación del carbón no se puede detener por ser una fuente de trabajo y desarrollo, el lugar escogido para ello no es el adecuado, para lo cual se apoya y cita apartes del documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DAP- 2503 - UINF, Bogotá Diciembre de 1.990), en el cual se señala:

“... PROBLEMAS AMBIENTALES.-

"De acuerdo con los estudios realizados, los valores de emisión del polvillo del carbón calculados para el manejo de 10 Mta., son del orden de 4.370 toneladas. De estos, cerca del 32% se originan durante las actividades de cargue, descargue y manejo de carbón en la pila. Estas emisiones originan altas concentraciones de material en un área de 3 Km., en dirección del viento. Si se considera una reducción óptima del 60% en las emisiones por efectos de las medidas de control, la distancia mínima de amortización se reduce a 1.500 metros.

"Dada la cercanía de las instalaciones hoteleras y del turismo en general, la contaminación de playas y zonas aledañas perjudican directamente éstas actividades. Por otra parte, para los volúmenes previstos, se estima una movilización de cerca de 27 trenes de 100

vagones por día, lo cual junto a las actividades portuarias produce altos niveles de ruido. Esto, evidentemente, altera la vocación¹⁵ recreacional y de descanso de toda el área,..."

(...)

"..., El funcionamiento del Muelle de Prodeco ha creado algunos conflictos, debido al crecimiento de la actividad recreacional y turística hacia el sur...."

(...)

"C) Puerto Zúñiga hasta la Quebrada del Doctor,.

"En la evaluación de esta área se identificaron diversos aspectos que se consideran son incompatibles con las actividades relacionadas con el manejo y embarque del carbón. Estos son:

1º CONFLICTO CON EL TURISMO:

"Al igual que la zona anterior, la Corporación Nacional de Turismo - C.N.T. - declaró recurso turístico nacional al Municipio de Santa Marta. De igual manera, por Acuerdo 002 de 1988, el Concejo Municipal de Santa Marta designó la zona comprendida entre Santa Marta y la Quebrada del Doctor como de uso turístico. En la actualidad existe en esta zona instalaciones hoteleras y casas de recreos ya establecidas, y se desarrolla una intensa actividad turística. Sobre [sic] entre estos el Hotel Gran Galeón, Residencias Turísticas, Plenomar, Urbanización Bello Horizonte, Cabañas Pachócolo, Conjunto Puesta del Sol, Los Alcatraces y Piedra Hincada, los cuales representan inversiones muy cuantiosas.

"Cabría esperar que, de aprobarse la construcción de un Puerto Carbonífero en la zona, se podrían presentar demandas por los perjuicios causados a los propietarios de la zona por la desvalorización de sus predios, cuyos valores dependen de sus posibilidades turísticas. Ya que la C. N. T. iniciará próximamente en la zona de Pozos Colorado el desarrollo de uno de los complejos turísticos más importante del país, la posibilidad de construir el puerto en esta zona, se convertiría en un posible obstáculo para interesar a inversionistas nacionales y extranjeros en el proyecto...".

2. Pruebas practicadas por la Corte Constitucional.

Mediante auto del 18 de noviembre de 1.997, se dispuso por la Sala Sexta de Revisión de Tutelas la práctica de una inspección judicial en la ciudad de Santa Marta, con la asistencia de los Magistrados integrantes de la misma, a fin de verificar los hechos materia del proceso de tutela, especialmente, en cuanto al funcionamiento del proceso de cargue y descargue del carbón en las

instalaciones del puerto carbonero de C.I. PRODECO - PRODUCTOS DE COLOMBIA S.A. ¹⁶

Comoquiera que en la demanda de tutela presentada se denuncia la contaminación del ambiente, mediante partículas de carbón en ese proceso realizado por la empresa accionada, resultaba imperioso practicar una diligencia de inspección judicial que permitiera evidenciar la veracidad de las quejas sobre la concentración de partículas de carbón en el aire y en el mar, tanto en lo que corresponde a la zona portuaria de la empresa accionada como en lugares aledaños, así como las posibles consecuencias que esas partículas han presentado en la salud de las personas por quienes la Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, como actora, reclama la protección de derechos fundamentales.

- Resumen de los aspectos más importantes de la diligencia de inspección judicial realizada por los Magistrados de la Sala Sexta de Revisión de Tutela.

Durante la diligencia de inspección judicial realizada el día 20 de noviembre de 1.998, la Sala con la colaboración de las autoridades de policía del departamento del Magdalena, sobrevolaron en helicóptero el puerto carbonífero donde se realizan las actividades relacionadas con el transporte, embarque y desembarque del carbón para ser exportado, divisándose las instalaciones y equipos destinados a la operación del mismo, así como su incorporación en los buques. Posteriormente, se llevó a cabo una diligencia judicial en las oficinas de C.I. PRODECO S.A., con la asistencia del presidente y representante legal de la empresa accionada, así como del jefe del departamento ambiental y el apoderado judicial de la misma, en el proceso en referencia, en la cual el primero hizo un recuento de la forma como la compañía ha venido ejerciendo las actividades relacionadas con el transporte del carbón hacia el exterior desde el momento mismo de la extracción del mineral de las minas del Cerrejón Central (Cesar) y Lenguazaque (Cundinamarca).

En cumplimiento de la sentencia de segunda instancia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, del 2 de septiembre de 1.998, se presentó un ejemplar del “Plan de acción ambiental para optimizar el control de emisiones atmosféricas en el puerto carbonífero de Santa Marta”, elaborado en octubre de 1.998, al igual que un folleto titulado “Una visión de la Empresa y su importancia para Santa Marta”, así como, un informe de actividades sobre el control de contaminación para el período comprendido entre abril y septiembre de 1.998, documentos incorporados al expediente como pruebas, para ser valoradas y apreciadas en su oportunidad. Acto seguido los directivos de la empresa respondieron algunos interrogantes y observaciones relacionadas con el proceso de embarque y desembarque que realiza la compañía, así como en relación con la instalación de redes de monitoreo de partículas de aire, autorizados por el Ministerio del Medio Ambiente y la Corporación Autónoma Regional del Magdalena.

En lo atinente a la manera como funcionan esos equipos de monitoreo, la empresa señaló que son calibrados adecuadamente para garantizar precisión¹⁷ y veracidad en las muestras, y que el análisis de los muestreos se hace en un laboratorio independiente, en un proceso que debe ser aprobado por CORPAMAG, arrojando los mismos resultados que cuando la empresa lo hacía directamente, los cuales se remiten trimestralmente tanto a ese organismo como al Ministerio del Medio Ambiente. Igualmente se hizo referencia a factores externos como la brisa y sus consecuencias.

Posteriormente, la diligencia se trasladó al edificio “Los Alcatraces”, residencia de algunos de los habitantes presuntamente afectados, siendo interrogado el Sr. Daniel Rojas León, padre del menor Daniel Alejandro, a quien se le tuteló en las sentencias de instancia los derechos a la vida, ambiente sano y salud, manifestando que el niño (6 años) sufre de afecciones respiratorias desde los 9 meses, que por ello ha necesitado de hospitalización y práctica de operaciones (amígdalas y adenoides), con el fin de mejorar su capacidad respiratoria, la cual se ha visto disminuida, dada la alergia al polvillo del carbón, y que si bien no es éste la causa primaria de la enfermedad genera la irritación que produce el “cierre de bronquios”.

Además, se indicó que los monitoreos que realizaban las empresas DRUMMOND y C.I. PRODECO S.A., fueron suspendidos por decisión de la junta directiva de la administración del edificio para evitar “preconcebir pruebas”, de manera que la única modificación que se presenta a la fecha es las de las lluvias que eliminan el polvillo. Por último, se hizo entrega de una certificación de CORPAMAG sobre el análisis de laboratorio del agua y sedimento, a fin de determinar los residuos que ésta presenta. La parte accionada, para controvertir lo anterior, resalta el parentesco entre el testigo y el menor y el hecho de que no se haya realizado el examen médico solicitado con neumólogos de medicina legal; así mismo, indica que en la misma zona realizan actividades ECOPETROL y la DRUMMOND y una estación de servicios, por lo cual, no es claro que C.I. PRODECO S.A. sea la única causante posible de la afección del menor. Por su parte la Dra. Martha Elisa Monsalve, presente en la diligencia, intervino señalando que desde hace 10 años reside en el lugar y que tiene a su servicio a la Sra. Isabel Perea, quien ha dado muestras de asfixia y de problemas respiratorios cuando permanece en el edificio, para lo cual posee certificación médica del Dr. Jhon Sabogal y adujo también que su nieta presentó problemas respiratorios originados en la contaminación. El presidente de la empresa intervino para manifestar que el monitoreo se realiza de conformidad con el Decreto 02 de 1.982 y el apoderado del accionado cuestionó el testimonio de la Dra. Monsalve por tener interés directo en el proceso y el de la Sra. Perea, por ser subordinada de aquella, descalificando las certificaciones médicas, al provenir de profesionales particulares, y señalando que el puerto carbonero más cercano no es el de C.I. PRODECO S.A..

Adicionalmente, el Sr. Pedro Peña, representante de los hoteles Decamerón, rindió testimonio acerca de la contaminación por polvillo de carbón en las instalaciones del hotel originada en la actividad de C.I. PRODECO S.A.; a

continuación la Dra. Monsalve solicitó se desestimara la prueba de tacha¹⁸ del testimonio presentada por el accionado en consideración a que las personas por ella mencionadas no son las que formulan la tutela, sino la Defensoría del Pueblo. A su vez, la parte accionada pidió que se practicaran las pruebas médicas pertinentes y expresó que en los exámenes de espirometría realizados a los trabajadores de la empresa no se encontró ningún tipo de enfermedad respiratoria.

La diligencia fue suspendida y posteriormente reanudada el 21 de noviembre siguiente, efectuándose un recorrido que permitiera divisar el transporte del carbón desde el puerto, a través de la barcaza, mediante remolcador y hasta el buque de carga del mineral de exportación, observándose la expedición de un humo negro en esta operación, respecto del cual el jefe de operación de C.I. PRODECO S.A. solicitó que se dejara constancia según la cual, ello obedecía al esfuerzo que realizaba el “exhosto” de la grúa en el momento de sacar el mineral de la barcaza, sin que se evidenciara la existencia de salidas del mismo, ni de partículas de carbón hacia el exterior, es decir que no provenía de la actividad de la extracción del mineral, como se constató en la diligencia mencionada. Además, el Sr. Daniel Rojas manifestó que el carbón dentro de la barcaza fue sometido a intensa humedad, previamente a la realización de la diligencia de inspección, y que el polvillo que llega a sus inmuebles es producto de la actividad de la empresa accionada. Para finalizar, algunos Magistrados realizaron un recorrido aéreo a las instalaciones del puerto de C.I. PRODECO S.A., dándose con esto terminada la diligencia.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las anteriores providencias de tutela, dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2591 de 1.991 y en cumplimiento del auto de fecha 20 de octubre de 1.998, proferido por la Sala de Selección Décima de esta Corporación.

2. La materia a examinar.

Como se expresó con anterioridad, los hechos que sustentan la formulación de la acción de tutela tuvieron lugar en la ciudad de Santa Marta, en el terminal portuario de la compañía C.I. PRODECO PRODUCTOS DE COLOMBIA S.A. -C.I. PRODECO S.A.-, en virtud de las actividades de recepción, manejo y embarque de carbón que ésta realiza, del mineral proveniente de las zonas carboníferas del país correspondientes a Cundinamarca, el Cerrejón Central y la Jagua de Ibírico, por los posibles efectos ambientales nocivos que se han causado con la emisión de partículas de carbón en el transcurso de las mismas

y que al parecer han repercutido en la salud de los habitantes y en el ambiente de las zonas aledañas.¹⁹

Las actividades que han sido objeto de mayor censura por la alta diseminación de partículas de carbón en el ambiente, se refieren al transporte en tractomulas sin carpado, desde las minas al puerto carbonífero de Santa Marta, el cargue de las barcazas y buques en la zona portuaria a través de una operación que genera gran dispersión de ese polvo mineral en el aire y sobre la superficie marina, los hundimientos de barcazas transportadoras, posiblemente con daños en la flora y la fauna subacuática, el manejo del carbón, mediante las bandas transportadoras y en los patios de acopio y el almacenamiento del mismo, afectando inclusive las operaciones de aeronavegación en el aeropuerto vecino; actividades que al parecer no presentan un control y un cuidado permanente por parte de la empresa responsable, según las innumerables quejas de los pescadores y pobladores de la región.

La parte demandante, representada por la Defensoría del Pueblo, la integran moradores del área de influencia de la sociedad portuaria, quienes se están viendo afectados por las acciones y omisiones de la misma, respecto de su derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y, por conexidad, a los derechos a la salud y la vida, con desmejoramiento de la calidad de vida de las personas afectadas, siendo la población infantil la más vulnerable, la cual se encuentra en estado de indefensión y cuya protección debe prevalecer por encima de cualquier consideración; presentándose, igualmente, perjuicios en la industria del turismo tradicional en esa zona del país, con desconocimiento de los principios establecidos en la Declaración de Río, sobre desarrollo sostenible.

Igualmente, como se indicó los jueces de instancia, a su turno, concedieron el amparo de los derechos invocados por el demandante. Así, la Sala Penal del Tribunal Superior de Santa Marta, como fallador de primera instancia, tuteló los derechos a la vida, al ambiente sano y a la salud de los representados y demás habitantes de la zona aledaña al puerto carbonífero de C.I. PRODECO S.A., al encontrarlos vulnerados con las acciones y omisiones de esa empresa, tornando en prevalente la acción de tutela para el respectivo amparo, ya que el derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas.

Lo anterior llevó al *a quo* a concluir que, frente a la salud general de la población y de contera el turismo, es inconveniente el manejo que se le está dando al carbón en esa región y aclaró que si bien la explotación del carbón no se puede detener, como fuente de trabajo y desarrollo, el lugar no es el adecuado, apoyándose en el documento DNP -2503- UINF. Bogotá, Diciembre de 1.990, del Departamento Nacional de Planeación, y proponiendo como allí se hace la Bahía Portete en el Cabo de la Vela, por ser zona desértica, para lo cual ordenó la reubicación de esa actividad en un lugar más propicio, en un tiempo prudencial y razonable de tres años.

Por su parte, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en su condición de juez de tutela de segunda instancia, confirmó la anterior decisión

de amparo de los derechos a la vida, ambiente sano y a la salud del menor²⁰ Daniel Alejandro Rojas Sánchez y de las ciudadanas Martha Elisa Monsalve Cuéllar, Isabel Perea Contreras, Julio Jessurum Painchault y otros habitantes de la zona que presenta la mencionada problemática, extendiendo la protección al derecho a la intimidad de dichas personas y de los demás vecinos de la zona del puerto carbonero, pero revocando la orden de reubicación impartida a la empresa accionada.

La anterior decisión se obtuvo al encontrar desproporcionada la reubicación de las instalaciones de la empresa en un plazo de tres (3) años, de manera que la modificó para que, en un término de tres (3) meses, la sociedad demandada elabore un cronograma de inversiones a fin de eliminar toda influencia malsana y molesta a la salud, vida e intimidad de los pobladores de la zona, el cual deberá ser aceptado, supervigilado y controlado en su cumplimiento por el *a quo*, debiendo comprender todo el proceso de transporte terrestre, almacenamiento, cargue y descargue de carbón en el puerto y en sus lugares adyacentes.

De otro lado, el apoderado de la empresa accionada manifestó ante el juez de tutela de primera instancia que la acción de tutela era improcedente ya que no existía una individualización plena y real de los afectados y de la vulneración de derechos colectivos, suponiendo una defensa en abstracto e impersonal de los derechos al ambiente sano, a la salud y a la industria del turismo, sin evidenciarse un perjuicio irremediable en cabeza de algún accionante o el desconocimiento de derechos fundamentales, y advirtiendo que existe un pleito pendiente, mediante una acción popular promovida en contra de C.I. PRODECO S.A. ante el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta, manifestándose acerca de todas y cada una de las acusaciones que en su contra se manifestaron.

Luego, en la impugnación, además de lo antes referenciado, la parte demandada insistió en que la acción de tutela no era el camino adecuado para objetar los permisos de operación y funcionamiento de la entidad demandada como sociedad portuaria; además, que la misma no ha incumplido las normas constitucionales, legales y administrativas en materia ambiental, ni tampoco las de seguridad aeronáutica, tornando en inviable la acción por tratarse del cuestionamiento de una conducta legítima de un particular; igualmente, que las pruebas no fueron debidamente practicadas según los requisitos exigidos en el artículo 185 C.P.C. y desde la perspectiva técnica y científica requerida, desconociendo estudios elaborados por instituciones especializadas y peritajes idóneos, lo que considera ha vulnerado sus derechos al debido proceso y defensa; y, adicionalmente, que no se ha logrado demostrar que exista contaminación ambiental del mar ni de las playas por fuera de los límites legales permitidos que ponga en riesgo la salud y la vida de las personas, ni un nexo de causalidad entre las presuntas enfermedades pulmonares que padecen los afectados y las actividades que desarrolla C.I. PRODECO S.A.

Con fundamento en lo anterior, en las actuaciones adelantadas y las²¹ decisiones adoptadas dentro del proceso de tutela de la referencia y las pruebas practicadas, es preciso adoptar la decisión correspondiente por la Corte Constitucional, sin que haya necesidad de decretar pruebas adicionales, por haberse llegado al convencimiento pleno acerca de los hechos que dieron lugar al ejercicio de la acción (Decreto 2591 de 1.991, art. 22); por consiguiente, se procede a la revisión de las sentencias de instancia, teniendo en cuenta las precisiones que en seguida se realizan.

3. La responsabilidad compartida entre el Estado y la comunidad para la conservación de un medio ambiente sano.

Uno de los principales aspectos innovadores de la Carta Política de 1991 hace referencia al tratamiento de las riquezas naturales de la Nación y el medio ambiente, a través de una nueva conciencia que se refleja en claros compromisos tanto para el Estado como para la comunidad en general, tendientes a su conservación y protección, en cuanto patrimonio común de la humanidad, indispensable para la supervivencia de estas y de las futuras generaciones.

Por ello, constituye un fin esencial del Estado promover la prosperidad y el bienestar general, así como el mejoramiento de la calidad de vida de la población, entre otras actuaciones, mediante la solución de las necesidades insatisfechas con la prestación de los servicios públicos de salud, educación, **saneamiento ambiental** y agua potable (C.P., arts. 2o. 49 y 366).

Así las cosas, cabe señalar que existen unos deberes estatales encaminados a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, junto con el deber de cooperación con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (C.P., arts. 8, 79 y 80).

Forma parte, igualmente, de ese abanico de potestades y deberes estatales la facultad de intervención que por mandato de la ley tiene el Estado en ciertas actividades como director general de la economía, como ocurre con la explotación de los recursos naturales en aras de la preservación de un medio ambiente sano (C.P., art. 334), el cual ha sido entendido en su concepto y alcance dentro del ordenamiento superior vigente por la Corte de la siguiente manera:

“El medio ambiente desde el punto de vista constitucional, involucra²² aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo.

En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos ¹. (Artículo 366 C.P.)”. (Sentencia T-453 de 1.998, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Complementan, entonces, las responsabilidades estatales aludidas, los actos de participación y las obligaciones a cargo de la comunidad para la consecución de los objetivos en materia ambiental; en virtud de lo cual, los ciudadanos pueden tomar parte en las decisiones que afecten el medio ambiente debiendo a su vez proteger los recursos naturales y velar por la conservación del mismo, sin olvidar que la potestad de todos a gozar de un ambiente sano constituye un derecho de carácter colectivo en la forma de un “derecho-deber”² (C.P., arts. 70, 79 y 95).

4. Compatibilidad entre la libertad de empresa y el derecho al ambiente sano.

El ordenamiento constitucional vigente consagra un modelo económico que garantiza un amplio espacio de libertad para la actividad económica y la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común; no obstante, dicho ejercicio presenta una reserva legal para la exigencia de permisos previos, licencias, o requisitos adicionales que permitan ejercitar un derecho o desarrollar una actividad³, así como, para delimitar su alcance, cuando así lo exijan el interés social, **el ambiente** y el patrimonio cultural de la Nación. En este contexto la empresa, como base del desarrollo, se encuentra sujeta a una función social que implica obligaciones (C.P., art. 84 y 333).

En este ámbito de libertad de acción, se observa que existe para los particulares una especial responsabilidad en la preservación y protección del medio ambiente, cuando quiera que con el ejercicio de la libertad de empresa

¹ Sentencia T-254/93. Antonio Barrera Carbonell.

² Sentencia C-059 /94, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

³ Ver la Sentencia C-632/96, M.P. DR. Hernando Herrera Vergara.

se atente contra su equilibrio; más aún, cuando de su posible lesión pueden²³ derivarse amenazas a derechos de importante envergadura para las personas. Sobre el particular, la Corte ha sido enfática en señalar que la realización de la actividad económica debe sujetarse a las normas ambientales expedidas, con el fin de mantener un medio ambiente sano a través de un desarrollo económico sostenible, y con el control de las autoridades ambientales, de la forma que se cita a continuación:

" Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación.

El particular al realizar su actividad económica tiene que adecuar su conducta al marco normativo que la orienta, la controla y la verifica, con el fin de que no cause deterioro al ambiente, o lo reduzca a sus más mínimas consecuencias y dentro de los niveles permitidos por la autoridad ambiental.

Hay que concluir que la contaminación dentro de ciertos rangos es una realidad, pues resulta ingenuo condicionar las actividades humanas a un impacto ambiental cero - aun cuando las actuaciones de los sujetos públicos y privados involucrados en la preservación ambiental debe necesariamente atender a ello - pues en general, la acción del hombre en el campo de sus actividades industriales y comerciales, incorpora de alguna manera elementos extraños y nocivos al ambiente.

La autoridad ambiental, debe admitir el ejercicio de una actividad económica legítima cuando su ejercicio no comprometa los límites tolerables de la contaminación, pues si los excede, el bien común exigirá que restrinja o se prohíba al particular el ejercicio de su actividad.

No se pueden señalar límites a las acciones y a las inversiones que requiera el control efectivo de la contaminación ambiental, pero debe saber quien asuma una actividad contaminante, que su primera responsabilidad, por encima de cualquier otra, es establecer los mecanismos más adecuados y eficaces para suprimir, o cuando menos reducir al mínimo tolerable, los efectos nocivos que se puedan deducir de tal actividad, aparte de que debe pagar, según las tasas de retribución ambiental que se establezcan, por lo menos parte del precio que cuesta contaminar.”. (Sentencia C-254 de 1.993, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

5. El derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente se²⁴ salvaguarda a través de las acciones populares o las de clase o grupo, salvo que con su afectación se vulneren o amenacen derechos de rango fundamental en forma concreta e individualizable.

El derecho a gozar de un ambiente sano no constituye un derecho de rango fundamental, sino un derecho y un interés colectivo, que junto con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, la libre competencia económica y otros de naturaleza similar a criterio del legislador, cuenta para su protección, en el ordenamiento jurídico vigente, con las mecanismos procesales necesarios mediante las llamadas acciones populares y las de clase o de grupo consagradas en el artículo 88 constitucional.

Con las acciones populares se obtiene, en forma preventiva, la salvaguarda de los derechos e intereses colectivos, en cuanto se refieren a una finalidad pública, por lo que con ellas no se puede *“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”*⁴, para ese fin existen las acciones de grupo o de clase y las demás acciones ordinarias y, en oportunidades, la acción de tutela (C.P., art. 86).

Las acciones de clase o grupo para la Corte *“son, igualmente regulables por la ley y 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 el daño sea de aquellos 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.”*⁵

Sin embargo, debe precisarse que cuando de la afectación de un derecho e interés colectivo como el medio ambiente resulta una amenaza o vulneración concreta de un derecho fundamental determinable en forma individual, una vez demostrada la respectiva conexidad, procede la acción de tutela, dentro de los siguientes criterios:

“... existen casos en los que por la vulneración o amenaza de derechos colectivos se produce la vulneración o amenaza de derechos fundamentales. En estas circunstancias, la jurisprudencia constitucional ha sido clara al concluir que ante estos eventos resulta viable la acción de tutela⁶, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos y se acredite

⁴ SU-067/93, M.P. Drs. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón.

⁵ *Idem*.

⁶ Ver Sentencias T-437 de 1992, T-62, T-254, T-320, T-366, T- 376 de 1993, T-126 de 1994, T-257 de 1996, SU -257 de 1997, entre otras.

la real vulneración o amenaza del derecho fundamental, razón por la cual en reiteradas ocasiones esta Corporación ha señalado que : ²⁵

“(...) si una persona individualmente considerada puede probar que la misma causa (perturbación del medio ambiente) esta 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.” ⁷

En estas condiciones, se ha considerado efectivamente que dada la conexidad del ataque entre derechos colectivos y fundamentales deberá prevalecer la tutela sobre las acciones populares⁸, para garantizar la protección de los derechos fundamentales, la unidad de defensa y la economía procesal.

Sin embargo, para que prospere el mecanismo excepcional de la acción de tutela en estos casos, como se dijo con anterioridad,

“(...)es necesario que se pruebe - y de manera fehaciente - que en efecto están en peligro o sufren lesión los derechos fundamentales del accionante. Igualmente deberá acreditarse el nexo causal existente entre el motivo alegado como causante del daño colectivo y el perjuicio o amenaza individual que el peticionario dice afrontar.” ⁹

En ese orden de ideas, se requiere para el conocimiento de una acción orientada en ese sentido, que exista un daño o amenaza concreta de los derechos fundamentales del solicitante o su familia, una perturbación de derechos colectivos y un nexo causal o vínculo directo entre uno y otro, de manera tal que se pueda determinar directamente que la lesión o amenaza del derecho fundamental es producto de la perturbación de los derechos colectivos.”. (Sentencia T-453 de 1.998, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Así pues, la regla general del artículo 88 de la Carta Política, según la cual la protección del derecho e interés colectivo al medio ambiente sano se obtiene mediante el ejercicio de las acciones populares o las de clase o grupo, se exceptúa cuando, de la apreciación fáctica en concreto de los hechos efectuada por el juez de tutela, se logra deducir que la perturbación al mismo presenta un nexo de causalidad con la acción u omisión de la autoridad pública o del particular, según el caso, ocasionando la vulneración o amenaza en forma directa e inminente de derechos fundamentales de las personas, respecto de los cuales se solicita el correspondiente amparo. En este evento

⁷ SU 257 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸ Sentencia T- 254 de 1993. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

⁹ Sentencia T- 539 de 1992.

procede la acción de tutela conforme a la jurisprudencia de la Corporación,²⁶ sobre la materia, lo que determina el análisis de los hechos ya relatados.

6. Caso *sub examine*.

6.1. Procedencia de la acción de tutela por la legitimación activa y pasiva en la causa.

Uno de los aspectos sobre los cuales el apoderado judicial de la sociedad demandada cuestiona la formulación de la presente acción de tutela, se refiere a la falta de legitimación del Director (E) de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo para presentarla a nombre de varios habitantes del área próxima al terminal carbonero afectados con la contaminación producida por el transporte y embarque de carbón en la ciudad de Santa Marta, por la sociedad demandada C.I. PRODECO S.A., con el propósito de obtener la protección de los derechos a la salud y a la vida, en conexidad con el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ya que, en su opinión, la agencia oficiosa por la que actúa el Defensor, sólo puede darse cuando su titular no esté en condiciones de defenderse y por haberse omitido identificar plenamente a sus “representados”.

En primer término, cabe advertir que, el artículo 282 de la Carta Política establece como una de las funciones del Defensor del Pueblo la de *“interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados”*. Con base en este mandato superior, los artículos 10, 46 y 49 del Decreto 2591 de 1.991 *“por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*, preceptúan que el Defensor del Pueblo podrá ejercer dicha acción en nombre de cualquier persona que lo solicite o que esté en situación de desamparo o indefensión, sin perjuicio del derecho que a ella le asiste, al igual que los personeros municipales en calidad de defensor en la respectiva entidad territorial, por delegación expresa del Defensor del Pueblo.

Así pues, la indefensión constituye un presupuesto esencial de habilitación al Defensor del Pueblo o a los personeros municipales para ejercer actos de representación de las personas en la tutela, la cual se presume respecto de los menores de edad cuando sus derechos se ven envueltos negativamente por la acción de una autoridad o de los particulares, a partir del claro mandato del numeral 9 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1.991, como sucede en el presente caso, siendo extensible la misma a los eventos de tutela incoada contra autoridades públicas. Adicional a lo anterior, la Corte¹⁰ ha señalado que, en virtud del artículo 44 constitucional que consagra una protección especial a los niños, la actuación del Defensor del Pueblo y de los personeros municipales podría producirse simplemente alegando su condición de personas, toda vez que con base en dicho precepto superior, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento pleno de los

¹⁰ Ver la Sentencia T-331/97, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

derechos de los menores, así como la sanción de los infractores, dentro de lo cual estarían incluidos los pedimentos que por la vía de la acción de tutela se tramitan.²⁷

De manera que, aun cuando en el presente caso no reposa en el expediente copia de la autorización exigida para su intervención a nombre de los accionantes, no se puede perder de vista que por tratarse en su mayoría de menores de edad quienes conforman la parte actora, específicamente identificados, el Director (E) de la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo se encontraba legitimado para actuar en su nombre y por delegación del Defensor del Pueblo (Resolución No. 159 de 1.994).

De otro lado, se observa que frente a los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela establecidos en el artículo 86 superior, en lo que toca con la legitimación por pasiva de la misma, en el caso particular ésta se dirigió contra la persona jurídica privada C.I. PRODECO S.A. Como lo señala el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela no sólo fue instituida para la protección de los derechos fundamentales de las personas por la acción u omisión de las autoridades públicas que puedan vulnerarlos o amenazarlos, sino también respecto de las actuaciones y omisiones de los particulares, para quienes la procedencia es excepcional y en la medida en que se configure alguna de las siguientes situaciones: 1. que el particular se encuentre encargado de la prestación de un servicio público; 2. que la conducta del particular afecte grave y directamente el interés colectivo; y 3. que el solicitante se halle respecto del accionado en estado de subordinación o indefensión.

El sustento de la presentación de la acción contra la empresa demandada se dirige a comprobar que las conductas realizadas al desarrollar su objeto social han excedido el límite normal que se exige en dicha actividad, produciendo una afectación grave y directa del interés colectivo, por una eventual contaminación del aire con partículas de carbón en el desarrollo de su actividad de transporte, cargue y descargue de dicho mineral en el puerto ubicado en la bahía de Santa Marta, con desconocimiento de los derechos fundamentales en concreto de pobladores de la zona, en conexidad con el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, lo que demanda una intervención judicial para protegerlos.

Además, no cabe duda que las personas por quienes la Defensoría del Pueblo actúa en la tutela, excluyendo a los menores, se encuentran indefensas ante la empresa C.I. PRODECO S.A.. toda vez que les es “...imposible actuar de manera efectiva para neutralizar los efectos de los actos u omisiones en que aquella incurre, por lo cual resulta inevitable el daño o la amenaza a sus derechos fundamentales. En tales hipótesis se hace indispensable la presencia y la actuación del juez en sede de tutela para garantizar de manera cierta la eficacia de tales derechos a la luz de la Constitución.”¹¹

¹¹ Sentencia T-014/94, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

Por lo tanto, de las probanzas que obran en el proceso de tutela se²⁸ desprende la existencia de una real indefensión de los actores, ya que, no obstante el cumplimiento alegado por la accionada de las exigencias legales y reglamentarias sobre el particular, es evidente la producción de partículas de carbón que han ocasionado molestias a los actores por su vecindad a la zona del puerto y a otros miembros de sus familias, tanto en sus personas como en las zonas privadas en que habitan y en el aire que respiran, como lo aseveran los fallos de instancia, con fundamento en el abundante material probatorio sobre este asunto, el cual no es posible desconocer.

6.2 Vulneración o amenaza del derecho a la vida, a la salud, a la intimidad y a la integridad física con la perturbación al medio ambiente y, en el caso en estudio, por la emisión de partículas de carbón.

Es evidente que la perturbación producida al medio ambiente, mediante conductas que atentan contra la conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la preservación de la biodiversidad y la estabilidad de aquel, por lo general llevan envuelta una vulneración o amenaza directa a derechos fundamentales de las personas, tales como la vida, la integridad personal, la intimidad y en conexidad con estos a la salud, en la medida en que existe una interdependencia vital entre la estabilidad de ese medio exterior como hábitat natural y la especie humana. De manera que, en el evento de llegarse a demostrar que en forma individual y concreta se ha producido una vulneración o amenaza a un derecho de ese rango, puede obtenerse su protección por la vía de la acción de tutela.

Así las cosas, el derecho a la vida, valor y bien fundamental, consagrado en el artículo 11 constitucional como inviolable, comprende una garantía que no sólo es atribuible a la posibilidad de existencia de los seres humanos, sino también, a una existencia de conformidad con la dignidad humana, lo cual implica en condiciones saludables, en las cuales se haga evidente la promoción, protección y recuperación de la salud como objetivo estatal, a fin conservar los estados de normalidad física y mental adecuados a las exigencias del desempeño y actividad humanos. Al respecto se pronunció la Corte en la sentencia T-395 de 1.988¹²:

“... el concepto de vida al que en reiteradas ocasiones ha hecho alusión esta Corporación, no es un concepto limitado a la idea restrictiva de peligro de muerte, que daría lugar al amparo de tutela solo en el evento de encontrarse el individuo a punto de fenecer o de perder una función orgánica de manera definitiva; sino que se consolida como un concepto mas amplio a la simple y limitada posibilidad de existir o no, extendiéndose al objetivo de garantizar también una existencia en condiciones dignas. Lo que se pretende entonces, es respetar la situación “existencial de la vida humana en condiciones de plena dignidad”, ya

¹² M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

que “al hombre no se le debe una vida cualquiera, sino una vida²⁹ saludable”¹³, en la medida en que sea posible.”.

Obsérvese como el derecho a la salud (C.P., art. 49), en principio de naturaleza prestacional, puede llegar a convertirse en un derecho fundamental, dada la conexidad que presenta con el derecho a la vida, en cuanto forma parte del mismo en forma interdependiente e inescindible, de manera que, la afectación del derecho al goce de un ambiente sano, puede traer como consecuencia su amenaza y por ende la de la misma vida, como predicado de ésta, como así lo señaló la Corte:

“ El derecho a la salud conforma, en su naturaleza jurídica, un conjunto de elementos que pueden agruparse en dos grandes bloques: el primero, que lo identifica como un predicado inmediato del derecho a la vida, de manera que atentar contra la salud de las personas equivale a atentar contra su propia vida, de allí que, conductas que atenten contra el medio ambiente sano (inc. 1o. art. 49 C.N.), se tratan de manera concurrente con los problemas de la salud; fuera de que el reconocimiento del Derecho a la Salud prohíbe las conductas que las personas desarrollen, con dolo o culpa, que causen daño a otro, imponiendo a los infractores las responsabilidades penales y civiles de acuerdo con las circunstancias. Por estos aspectos, el derecho a la salud resulta un derecho fundamental (..).”(Sentencia T-484 de 1.992, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Esa determinación del derecho a la salud como fundamental o prestacional, resulta, en consecuencia, materia de análisis del caso en particular; sin embargo, dicho carácter fundamental es permanentemente predicable cuando de los derechos de los niños se trata, siguiendo los mandatos del artículo 44 de la Carta Política¹⁴. Además, la protección especial constitucional de la cual puede ser objeto el derecho a la salud se produce en forma independiente al grado de afectación del derecho fundamental con el cual presenta su conexidad; basta con la afectación del núcleo esencial del derecho a la salud para que justifique la procedencia sin demora del amparo tutelar, así pues, no es necesaria la negación de los derechos fundamentales en conexidad con la salud para tramitarlo¹⁵.

A lo anterior se adiciona el hecho de que el derecho a la integridad física (C.P., art. 12), entendida como “*el respeto a la corporeidad del hombre de forma plena y total, de suerte que conserve su estructura natural como ser humano*”¹⁶, puede resultar eventualmente afectado con las amenazas que se ciernen sobre el ambiente, y que han puesto en peligro el derecho a la salud y a la vida, en virtud del elemento relacional intrínseco entre ellos que impide una consideración aislada para su vigencia y salvaguarda, como así lo señaló la Corte, en esa providencia, de la siguiente manera:

¹³ Sentencia T-494/93, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁴ Ver las Sentencias SU-225/98, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-415/98, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵ Ver la Sentencia T-260/98, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

¹⁶ Sentencia T-494/93, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

“ Es cierto que la salud y la integridad física son objetos jurídicos³⁰ identificables, pero nunca desligados de la vida humana que los abarca de manera directa. Por ello cuando se habla del derecho a la vida se comprenden necesariamente los derechos a la salud e integridad física, porque lo que se predica del género cubija a cada una de las especies que lo integran. Es un contrasentido manifestar que el derecho a la vida es un bien fundamental, y dar a entender que sus partes -derecho a la salud y derecho a la integridad física- no lo son.

Cuando se habla del derecho a la salud, no se está haciendo cosa distinta a identificar un objeto jurídico concreto del derecho a la vida, y lo mismo ocurre cuando se refiere al derecho a la integridad física. Es decir, se trata de concreciones del derecho a la vida, mas no de bienes jurídicos desligados de la vida humana, porque su conexidad próxima es inminente. En cambio, respecto de los demás derechos fundamentales la conexidad con el derecho a la vida no es directa, sino que aquellos se refieren siempre a éste, pero de manera indirecta y mediata.”.

Igualmente, el derecho a un ambiente sano presenta una innegable conexión con el derecho a la intimidad de las personas (C.P., art. 15), de manera que, la lesión del primero redunda en la efectividad del segundo, ya que coarta en oportunidades la libertad de autodeterminación de las personas en razón a condiciones exageradas inevitables a las cuales se puedan ver expuestos y que implican molestias para desarrollarse en su ámbito privado personal y familiar. Así lo ha señalado la Corporación:

“... Modernamente, la jurisprudencia constitucional ha extendido la protección del ámbito o esfera de la vida privada, implícita en el derecho fundamental a la intimidad, a elementos o situaciones inmateriales como "el no ser molestado" o "el estar a cubierto de injerencias arbitrarias", trascendiendo la mera concepción espacial o física de la intimidad, que se concretaba en las garantías de inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia. El ruido molesto y evitable¹⁷ es un fenómeno percibido desde la órbita jurídico constitucional como una "injerencia arbitraria" que afecta la intimidad de la persona o de la familia.(...)

(...)

“El particular que, prevalido de la inacción de las autoridades públicas, contamina el aire y ocasiona molestias a las personas que permanecen en sus hogares hasta un grado que no están obligadas a soportar, vulnera simultáneamente el derecho a un ambiente sano y el derecho fundamental a la intimidad (CP arts. 15 y 28). La generación de mal olor en desarrollo de la actividad industrial es arbitraria cuando, pese a la existencia de normas sanitarias y debido al deficiente control de la autoridad pública, causa molestias significativamente desproporcionadas a una persona hasta el grado de impedirle gozar de su intimidad.”.

¹⁷Corte Constitucional. ST-210 de 1994.

(Fundamento jurídico No. 4, Sentencia T-219 de 1.994, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).³¹

Por último, debe manifestarse que según criterio de la Corte Constitucional el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política “... se traduce en el derecho a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, etc., dimensiones todas ésas que en justicia deben ser relevantes para el derecho.”.¹⁸

De manera pues que, ante la realización de una actividad económica que pueda producir contaminación del medio ambiente, cuando resultan ineficaces o insuficientes los controles que por ella misma corresponde implantar, como aquellos radicados en manos de las autoridades competentes para mantener las condiciones básicas ambientales que permitan mejorar la calidad de vida y proporcionar un bienestar general, se vulnera el derecho fundamental a la igualdad de aquellas personas que resultan afectadas por las actuaciones contaminantes, en virtud de la salvedad que se les impone para disfrutar el derecho a gozar de un ambiente sano y de otros derechos conexos, consolidándose en un trato que aparece como discriminatorio dada la desproporcionada carga que asumen respecto de los demás miembros de la población en general.

Ahora bien, los criterios antes señalados son, perfectamente, aplicables a la actividad económica atinente a la explotación, transporte, cargue y descargue de los minerales como en este caso sucede con el carbón.

Sin duda, las partículas en suspensión como resultado de la realización de esa actividad económica, pueden llegar a afectar la composición del aire y por lo tanto deben estar sometidas a específicas medidas sanitarias y de control de la calidad del mismo, tendientes a proteger la estabilidad del medio ambiente, el bienestar general y en especial la salud y demás derechos de la población circunvecina. Esta actividad de vigilancia se adelanta de conformidad con lo establecido en la Ley 9 de 1.979 “*por la cual se dictan medidas sanitarias*” que en materia de protección del medio ambiente y en lo relativo a las emisiones atmosféricas, asigna al Ministerio de Salud la obligación de señalar las normas sobre calidad del aire según los postulados de esa Ley y del Decreto-ley 2811 de 1.974 “*por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.*”.

Según, el Decreto 02 de 1.982 “*por el cual se reglamentan parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979 y el Decreto -ley 2811 de 1974, en cuanto emisiones atmosféricas*”, establece que constituye contaminación del aire “la

¹⁸ Sentencia T-432/92, M.P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

presencia o acción de los contaminantes en condiciones tales de duración,³² concentración o intensidad, que afecten la vida y la salud humana, animal o vegetal; los bienes materiales del hombre o de la comunidad, o interfieran su bienestar.”.

El incumplimiento de las normas de calidad del aire pueden, en consecuencia, generar un desconocimiento del derecho colectivo al medio ambiente sano y a los fundamentales como la vida, la salud, en conexidad con esta, la integridad personal, la intimidad y la igualdad, en la forma antes mencionada. Veamos, si en el caso que estudiaron los jueces de tutela, respecto del cual se emitieron las decisiones que corresponde revisar a esta Sala, se desconocieron tales derechos y si la sociedad demandada fue la causante, con su actividad social, de ese hecho.

6.3. Conclusión.

Efectuadas las anteriores precisiones, en el asunto que ocupa la atención de la Corte, con base en los hechos comprobados y las pruebas recaudadas, la Sala llega a las siguientes conclusiones:

Es indudable que, no obstante el cumplimiento de las normas ambientales por parte de la accionada, como lo dedujeron los fallos de instancia, existe una concentración de partículas que cubren la zona del puerto carbonífero de C.I. PRODECO S.A. y sus lugares aledaños, la cual tiene origen en el proceso de transporte, cargue y descargue del mineral que se lleva a cabo por la empresa accionada, según se ha demostrado mediante las pruebas trasladadas y por todas aquellas acopiadas por el Tribunal Superior de Santa Marta y valoradas por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, como ya se expuso en el acápite No. III de esta providencia; entre ellas, diversos testimonios recaudados, dictámenes periciales allegados, fórmulas médicas, estudios y conceptos técnicos aportados, todos los cuales obran en el expediente.

En consecuencia, se encuentra acreditada una afectación del ambiente por la emisión de partículas de carbón en el conjunto residencial Los Alcatraces, en el Aeropuerto y en el Hotel Decamerón de la ciudad de Santa Marta, lo que dio lugar a ordenar en su oportunidad al Ministerio del Medio Ambiente, la elaboración y adopción de un proyecto de control integral de manejo del carbón, específicamente destinado al proceso de cargue y descargue, con mecanismos de evaluación de la cantidad y efectos del polvillo esparcido en el ambiente, vigilados por la Corporación Autónoma Regional del Magdalena y con conocimiento de sus resultados por la Secretaría de Salud de ese departamento, así como del citado Ministerio y el de Salud, para aplicar las medidas preventivas tendientes a evitar la posible contaminación.

Como lo aseveran los fallos materia de revisión, dichas partículas al esparcirse por el aire además de la perturbación que producen en el medio ambiente en sus componentes de aire y agua, con la propagación constante del polvillo de carbón, no sólo permiten apreciar una causa de contaminación del

ambiente sino también una repercusión en los pobladores vecinos que se³³ ven expuestos a él, generando enfermedades respiratorias y pulmonares, según las certificaciones médicas aportadas, comprometiendo así la salud de la población, especialmente de la infantil, como lo demuestran los padecimientos verificados en el presente caso respecto de los niños Daniel Alejandro Rojas, Julio Jessurum, al igual que de los adultos Marta Elisa Monsalve Cuéllar e Isabel Perea Contreras.

Los efectos nocivos de la diseminación del polvo del carbón no sólo se evidencia de la comprobación directa en habitantes del lugar en el cual se plantea la problemática, sino que a través de estudios y conceptos de alta confiabilidad, como el expedido por el Ministerio de Salud, se establece que la permanente exposición a ese mineral no sólo produce un impacto ocupacional, sino que realmente compromete la salud de la gente de las regiones en las cuales se explota, entre las cuales están la rinitis, la bronquitis industrial, la neumoconosis del carbón y el agravamiento de otras enfermedades.

Como se ha observado, atentar contra la salud de las personas por la afectación del medio ambiente dentro del cual deben desarrollarse como seres vivientes, además de poner en peligro una vida en condiciones saludables, como ocurre en el presente caso, atenta contra la dignidad humana y, adicionalmente, lesiona el derecho a la integridad personal, al verse transformados negativamente los estados físicos de las personas, pudiéndose traducir en una posible amenaza del derecho a la vida de los mismos, dada la conexidad innegable entre unos y otros.

De igual forma, resulta viable señalar que dicha causa de contaminación, genera restricción de la capacidad de autodeterminación de las personas que viven cerca del puerto, en la medida en que las mismas se ven sometidas a una constante, incontrolable y arbitraria injerencia en la intimidad y vida privada, con la diseminación del polvillo en sus lugares de residencia y privados, lesionando la tranquilidad, sosiego doméstico y la estética de los predios, en un grado injustificado que evidencia un trato discriminatorio de los mismos.

Por otra parte, las condiciones no totalmente saludables y sanitarias a las cuales se han visto sometido los moradores vecinos del puerto por la actividad económica de transporte, cargue y descargue de carbón de la sociedad accionada, les ha impedido conservar un estado salud físico apropiado a sus necesidades. Esto, puede derivar en enfermedades graves que degeneren en padecimientos serios que involucren su integridad personal y vida, e incidir negativamente en su tranquilidad y sosiego domésticos, dada la injerencia constante en sus lugares de recogimiento, impidiendo el ejercicio del derecho al goce de un ambiente sano y a la efectividad de los demás derechos mencionados en toda su plenitud, así como sometiéndolos a una desigualdad en relación con las demás personas, que determina la necesidad de proceder a una protección inmediata, de índole constitucional, como la que ofrece la

acción de tutela, habida cuenta de que los niños ante esta situación pueden resultar muy afectados.³⁴

Como así mismo lo advirtieron las sentencias de instancia, en criterio que comparte esta Sala, del materia probatorio disponible se encuentra que el sustento para formular la presente acción de tutela por la Defensoría del Pueblo, en nombre de habitantes vecinos del puerto carbonífero aludido, no supuso simples afirmaciones de la existencia de actos perturbadores¹⁹, sino que en realidad existía una comprobación efectiva de los mismos, atribuibles, aunque no en forma exclusiva, a la actividad que realiza la empresa accionada y un nexo de causalidad²⁰ con la vulneración y amenaza de los derechos fundamentales invocados en el libelo de demanda, que torna en procedente el amparo tutelar, lo que lleva a esta Sala a confirmar la decisión proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, con las adiciones pertinentes.

Cabe mencionar, como se hizo oportunamente en el fallo que resolvió la impugnación que, el supuesto cumplimiento de los límites de los niveles de concentración de las partículas de carbón en suspensión, emitidas por la empresa accionada, permitidos por el Decreto 02 de 1.982 y, en general, la sujeción de la misma a las normas de saneamiento ambiental²¹, como lo es en lo relativo a los permisos de funcionamiento y operación, según lo alegado por la sociedad accionada en su defensa, no constituye una razón suficiente para desvirtuar las acusaciones sobre la vulneración y amenaza de derechos fundamentales de la población cuando las mismas resultan evidentes, ignorando una realidad, como es que la actividad carbonífera adelantada por la empresa accionada está produciendo efectos nocivos en el medio ambiente y en la población que ameritan una intervención de las respectivas autoridades, en este caso de los jueces constitucionales, por tratarse de niños y de derechos fundamentales de las personas.

Además, no se puede olvidar que una de las objeciones a los resultados de los muestreos que se realizan para vigilar la presencia de partículas de carbón en el aire en las áreas aledañas a la actividad de la empresa consistía en la seguridad en los mismos, dado que son las mismas empresas contaminadoras quienes los realizan.

De aceptar una argumentación esbozada en el sentido planteado por la empresa demandada, se produciría un rebasamiento y desviación de la finalidad estatal de asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionalmente consagrados a las personas, en un Estado social de derecho precisamente fundado en la justicia, la igualdad, la vigencia de un orden social justo y la convivencia pacífica, toda vez que no presenta un sustento constitucional suficiente exigir a alguien que soporte un sacrificio irrazonable en el ejercicio de sus derechos, a fin de permitir la explotación de una actividad económica, que si bien se desarrolla en ejercicio de una libertad

¹⁹ Sentencia T-115/97, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

²⁰ Sentencia T-462/96, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

²¹ Ley 9 de 1.979 y Decreto Ley 2811 de 1.974.

económica, se encuentra sometida a los límites del bien común, el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural. ³⁵

En la confrontación de derechos y de libertades, sin lugar a dudas prevalece el reconocimiento de la persona humana y su derecho a la existencia en condiciones dignas y saludables, sin injerencias que coarten sus libertades, así como a disfrutar de un medio ambiente sano; de manera que, resulta totalmente adecuada, en el caso que se examina, la decisión de impartir órdenes preventivas a fin de implementar los correctivos necesarios para reducir el efecto nocivo que está produciendo por la emisión de partículas de carbón durante la actividad que realiza la sociedad accionada, a fin de amparar los derechos fundamentales de los accionantes y demás personas afectadas, sin desconocer la protección a libertad de empresa de la sociedad demandada.

Por ello mismo, la Corte encuentra improcedente e inconveniente la orden de reubicación de la sociedad C.I. PRODECO S.A., dada por el juez de primera instancia, Sala Penal del Tribunal Superior de Santa Marta, y, por el contrario, acoge la decisión que al respecto emitió la segunda instancia, a través de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que la empresa demandada debe consolidar, en un término de tres (3) meses, un cronograma de razonable duración para la realización de inversiones necesarias que permitan eliminar toda influencia malsana y molesta a la salud e intimidad de los pobladores de la zona, que comprenda todo el proceso de transporte terrestre, almacenamiento, cargue y descargue de carbón en el puerto y en sus lugares adyacentes, el cual deberá ser aceptado y supervigilado y controlado en su realización por el Tribunal Superior de Santa Marta, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que, para la expedición de las diversas licencias, le hayan sido impuestas por las distintas autoridades ambientales, administrativas y de salud.

Adicionalmente, con el fin de hacer efectivos los correspondientes controles de contaminación en dicha zona, es necesario que la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, CORPAMAG, trace un cronograma y evalúe autónomamente su cumplimiento, para lo cual, los gastos que dicha actividad ocasionen estarán a cargo de C.I. PRODECO S.A. Así mismo, copia de las conclusiones de la evaluación que lleve a cabo CORPAMAG, se entregarán a la Defensoría del Pueblo de Santa Marta y a las personas tuteladas.

Debe precisarse que, para la evaluación de los controles de contaminación, se hace necesario que el Fondo Común Los Alcatraces facilite la instalación de los mismos según lo ordene CORPAMAG, para lo cual se impartirá la correspondiente orden.

Por último, cabe agregar que no existe demostración alguna acerca de la desvalorización de los predios y viviendas de los habitantes de la zona, como resultado de la referida problemática, ni de la actividad turística que se desarrolla en ella que justifique una protección del derecho a la propiedad

privada solicitado en la demanda, ya que no basta el señalamiento de una hipotética afectación por una determinada actividad empresarial sin³⁶ comprobar en qué modo y cuantía se han ocasionado unos perjuicios por la actividad cuyo ejercicio se cuestiona.

En consecuencia, la Sala confirmará el fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el proceso de la referencia, con las adiciones pertinentes que se ordenarán en la parte resolutive de la presente providencia.

V. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta 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 de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 2 de septiembre de 1.998, adicionándola en el sentido de que a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, CORPAMAG, le corresponderá trazar un cronograma y evaluar autónomamente su cumplimiento, conforme a lo expuesto en la parte motiva, a fin de que sea efectivo el control de la contaminación en dicha zona, para lo cual los gastos que se ocasionen estarán a cargo de C.I. PRODECO S.A.

Así mismo, copia de las conclusiones de la evaluación que se lleve a cabo por CORPAMAG se entregará a la Defensoría del Pueblo de Santa Marta y a las personas tuteladas.

Segundo.- Con el fin de facilitar la evaluación de los controles de contaminación, el Fondo Común Los Alcatraces facilitará la instalación de los controles que ordene CORPAMAG.

Tercero.- **LIBRESE** por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado Ponente



ALEJANDRO MARTINEZ
CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General