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

Para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea "consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo". Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y "no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza." La entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados en el fundamento 4º de la presente sentencia, para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela, que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario.

ACCION DE TUTELA Y ACCION POPULAR-Caso en que procede la tutela por afectación de derechos fundamentales por existencia de aguas negras en vivienda

En el presente caso, ese defecto en el análisis del juez, que no estudió la subsidiariedad de la tutela, no tuvo consecuencias negativas sobre la decisión, ya que, de todos modos, dadas las circunstancias específicas de la peticionaria, la tutela era procedente. En efecto, aparece claro que el patio de la casa de la demandante se encontraba totalmente encharcado, y que por su centro cruzaba "una especie de acequia" que llevaba "la corriente de las aguas lluvias". Además, como lo confirmó la inspección judicial, esas aguas incluían "aguas sucias que atraviesan todo el pueblo". Esta situación generaba una amenaza inmediata a la salud y a la vida de la peticionaria, y por ello tuvo razón el juez de tutela en conceder el amparo constitucional, ya que en ese caso específico, debido a la situación de urgencia que

planteaba la situación de la peticionaria, la acción popular no era idónea para evitar la amenaza a sus derechos a la vida y a la salud.

Referencia: expediente T-388389

Actor: Emilia Varela Rosa

Juzgado de origen: Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Zarzal Valle.

Temas:

Relación entre acciones populares y acción de tutela luego de la expedición de la Ley 472 de 1998 sobre acciones populares.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la acción de tutela Nº T-388389 promovida por la señora Emilia Varela Rosa contra el municipio de Zarzal Valle.

I. ANTECEDENTES

1. La peticionaria reside en Zarzal Valle e interpuso el 25 de septiembre de 2000 acción de tutela contra ese municipio, por cuanto considera que la alcaldía le está amenazando el derecho a la vida, ya que no ha canalizado en forma adecuada las aguas lluvias en el sector en donde reside, por lo cual éstas inundan su casa “dejando a su paso basuras, desperdicios, animales muertos, que al descomponerse producen malos olores”, que no sólo la perjudican a ella sino también a todos los habitantes del sector. La actora solicita entonces que el juez de tutela ordene al alcalde suspender la acción perturbadora de sus derechos. La peticionaria

adjunta a su demanda una copia de un derecho de petición dirigido el 4º de julio de 2000 al alcalde, en donde le solicita que canalice esas aguas lluvias, y le informa que un ingeniero Cárdenas, al parecer de la alcaldía, había visitado su propiedad y había indicado que no había recursos para realizar esas obras.

2. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Zarzal Valle, a quien correspondió resolver la presente acción, admitió la solicitud y citó al alcalde para que se pronunciara sobre las pretensiones de la actora. El alcalde, en declaración rendida el 28 de septiembre de 2000, solicitó al juez que realizara una inspección judicial para que analizara la posibilidad de adelantar las obras solicitadas por la actora. La inspección fue llevada a cabo, y el juez constató el patio de la casa de la demandante se encontraba totalmente encharcado, "y por su centro cruza una especie de acequia que lleva la corriente de las aguas lluvias". Además, esas aguas "incluyen aguas sucias que atraviesan todo el pueblo para desembocar por los lados de la estación de policía de la localidad". Igualmente, la inspección mostró que ese problema afecta a otros vecinos del barrio. En esa diligencia el alcalde manifestó que esa situación sería corregida por un proyecto, que sería incluido en el presupuesto de 2001, a fin de que la obra empiece a ejecutarse en marzo de ese año, "y en esta forma solucionar el problema a estos vecinos". Según el burgomaestre, se trata de una obra de gran magnitud, que debe ser sometida a los procedimientos administrativos correspondientes, y frente a la cual no cabe la acción de tutela, ya que para estos casos el ordenamiento tiene previstas las acciones populares.

3. En declaración rendida ante el juzgado el 2º de octubre de 2000, el alcalde reiteró que las aguas lluvias no afectan sólo a la peticionaria sino también a otros pobladores de la zona, y que el municipio no tiene la capacidad financiera para solucionar inmediatamente el problema, ya que se requiere un entubamiento de esas aguas, por lo cual, lo único que puede hacerse es adelantar los estudios para incorporar la partida en el presupuesto del año siguiente, a fin de que el nuevo alcalde pueda realizar la obra. Además, el burgomaestre precisó que en 1993 la empresa Acuavalle S.A. realizó estudios para solucionar los problemas de aguas lluvias en Zarzal, y el municipio aportó 150 millones de pesos para realizar los proyectos, pero éstos no pudieron ser terminados debido a que ni Acuavalle, ni el departamento del Valle aportaron los dineros que les correspondían.

4. Por medio de sentencia del 6 de octubre de 2000, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal

tuteló el derecho a la vida, a un ambiente sano y a la salud de la peticionaria, y ordenó al alcalde que, en coordinación con la oficina de planeación municipal, elabore el proyecto de presupuesto para la construcción del tramo de alcantarillado requerido, a fin de presentarlo a la aprobación del concejo. Igualmente, la sentencia estableció que una vez cumplidos esos actos administrativos, las autoridades municipales tienen un plazo de un año para iniciar la construcción de ese tramo de acueducto, y en ese plazo deben "elaborar los estudios técnico-topográficos y de ingeniería a que hubiere lugar".

5. La anterior decisión no fue impugnada, por lo que fue remitida a la Corte Constitucional, quien la seleccionó para su revisión por medio de auto del 17 de noviembre de 2000 de la Sala de Selección Número Once.

6. Teniendo en cuenta la necesidad de precisar la doctrina constitucional sobre la procedencia de la tutela en caso de afectación de un derecho colectivo, en especial luego de la expedición de la Ley 472 de 1998 sobre acciones populares, la Sala Plena decidió conocer directamente del presente asunto.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. En mérito de lo expuesto, esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y el Decreto 2591 de 1991.

El asunto bajo revisión.

2. La peticionaria considera que la alcaldía de Zarzal ha violado sus derechos fundamentales por cuanto no ha canalizado las aguas lluvias, por lo cual éstas se mezclan con aguas negras, invaden su residencia y afectan sus derechos fundamentales. El alcalde reconoce que existen dificultades de manejo de aguas lluvias y negras, lo cual afecta a varias familias en esa zona del municipio, pero que su solución requiere de una obra de envergadura, por lo cual propone incorporar en el proyecto de presupuesto una partida para que se realicen los estudios y se adelanten posteriormente las obras pertinentes. Además, según su parecer, la acción de tutela es improcedente, pues se trata de la afectación de un derecho colectivo, que

debe ser solucionada recurriendo a una acción popular. La sentencia revisada señala que si bien, en principio, la vía adecuada para proteger los derechos colectivos, como el medio ambiente o la salubridad pública, es la acción popular, sin embargo, conforme a la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, la tutela es procedente y prevalece, cuando la vulneración de un interés colectivo afecta o amenaza, por conexidad, un derecho fundamental del actor. Por ello el juez de tutela concedió el amparo solicitado por la peticionaria.

Conforme a lo anterior, la Corte debe determinar si es viable que en el presente caso, por vía de tutela, pueda ordenarse al alcalde de Zarzal que adelante las obras necesarias para evitar que las aguas lluvias penetren en la residencia de la peticionaria y de algunos de sus vecinos. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por recordar su doctrina sobre la procedencia o no de la tutela en caso de afectación de derechos colectivos, para luego examinar específicamente la situación de la peticionaria.

Afectación de derechos colectivos, y relación entre acciones populares y acción de tutela.

3. En reiterada jurisprudencia, esta Corte ha indicado que la tutela no procede para la protección de los derechos colectivos, pues para ellos el ordenamiento ha previsto las acciones populares (CP art. 88). Sin embargo, esta Corporación ha también precisado que si la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, entonces la acción de tutela es procedente, y prevalece sobre las acciones populares, y se convierte en el instrumento idóneo para el amparo de los derechos amenazados1. Así, en reciente oportunidad, dijo al respecto esta Corporación:

“A pesar de que el derecho al ambiente sano no tiene el carácter de derecho fundamental en nuestra carta, sino que es un derecho colectivo susceptible de ser protegido mediante las acciones populares, (artículo 88 C.P.) procede su protección a través del mecanismo excepcional de la acción de tutela, cuando en razón de la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular se amenacen o vulneren derechos fundamentales, como la vida, la salud, la integridad física, o se afecte el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano. Es decir, es un derecho fundamental por conexidad.2”

Conforme a esa doctrina constitucional, y tal y como esta Corte lo sintetizó y reiteró en la

sentencia T-1451 de 2000, MP Martha Victoria Sáchica Méndez, para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea "consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo". Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y "no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza."

4. La anterior ha sido la doctrina reiterada de esta Corporación desde la sentencia SU-063 de 1993, MP Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón, que unificó los criterios de la Corte sobre el tema. Por ello resulta razonable que el juez de instancia haya tomado en consideración esa doctrina para resolver el presente asunto. Sin embargo, y como bien lo destaca la referida sentencia T-1451 de 2000, MP Martha Victoria Sáchica Méndez, esa evolución jurisprudencial no hacía referencia, en forma explícita, a la existencia o no de un mecanismo judicial diverso a la acción de tutela para resolver esas situaciones. Esa perspectiva jurisprudencial era lógica en ese entonces, por cuanto antes de 1999, las acciones judiciales previstas para la protección de intereses difusos eran muy precarias, ya que no existía una ley posterior a 1991 que regulara, en forma eficaz, las acciones populares. Por ende, si "de antaño las acciones populares estaban consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, en especial, a través de la acción del artículo 1005 del Código Civil y, posteriormente en la ley 9ª de 1989, entre otras, se carecía de un instrumento judicial real e idóneo para su protección"3. Por ello, era lógico que la acción de tutela fuera procedente en los eventos en que la vulneración de un derecho colectivo afectara o pusiera en peligro un derecho fundamental del actor, pues realmente la persona no contaba con otro mecanismo judicial de defensa eficaz.

La expedición de la Ley 472 de 1998 sobre acciones populares y la residualidad de la tutela. Precisión de la anterior doctrina constitucional.

5. A partir del 5 de agosto de 1999, la situación normativamente ha cambiado, pues en esa fecha entró a regir la Ley 472 de 1998, que regula ampliamente las acciones populares. Ese cuerpo normativo, y tal y como esta Corte lo ha destacado, “unifica términos, competencia, procedimientos, requisitos para la procedencia de la acción popular, en aras de lograr la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, y con ellos, de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados mediante la afectación de un derecho de esta naturaleza”4. En particular, esa ley consagra, en su artículo 25, la facultad del juez, una vez admitida la demanda, e incluso antes de su notificación, de decretar medidas cautelares con el objeto de prevenir un daño inminente o cesar los que se hubieren causado. Igualmente lo faculta para celebrar pactos de cumplimiento para la protección inmediata y concertada de los derechos colectivos afectados, pacto que se constituye en una sentencia anticipada (artículo 27) y se fijan términos perentorios para la práctica de pruebas y la adopción de un fallo definitivo.

6. Esta breve referencia muestra que en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos. En tal contexto, es obvio que la entrada en vigor de esa ley implica que la Corte debe precisar su jurisprudencia en relación con la procedencia de la tutela para aquellos eventos en que la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, puesto que la Constitución establece con claridad que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (CP art. 86). En tal contexto, y como bien lo destaca la mencionada sentencia T-1451 de 2000, el juez de tutela no puede dejar de tomar en cuenta la presencia de la Ley 472 de 1998, ya que ésta subsana el vacío legal que había llevado a que los jueces, “a través de sus decisiones, y para resolver casos concretos, suplieran esa falta de decisión legislativa en la materia, extendiendo la protección que de derechos fundamentales estaban obligados a realizar, para cobijar ciertos derechos colectivos que se encuentran en estrecha relación con éstos”. En tales circunstancias, la entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados en el fundamento 4º de la presente sentencia, para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad

con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario. En efecto, en determinados casos puede suceder que la acción popular resulta adecuada para enfrentar la afectación del derecho colectivo vulnerado, pero ella no es suficiente para amparar el derecho fundamental que ha sido afectado en conexidad con el interés colectivo. En tal evento, la tutela es procedente de manera directa, por cuanto la acción popular no resulta idónea para proteger el derecho fundamental. Pero si no existen razones para suponer que la acción popular sea inadecuada, entonces la tutela no es procedente, salvo que el actor recurra a ella "como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental"5.

El caso concreto.

7. Una vez precisada la doctrina constitucional sobre la procedencia de la tutela en los eventos de afectación de un derecho colectivo, entra la Corte a estudiar la situación planteada por la presente acción de tutela.

8. Un primer examen sugiere que la sentencia revisada debe ser revocada, pues ni la peticionaria, ni el juez de instancia, justificaron por qué la acción popular prevista por la Ley 472 de 1998 no era idónea para amparar los derechos fundamentales afectados. Ahora bien, esa ley protege como derechos colectivos, en su artículo 4º literales a) y h) el "goce de un ambiente sano" y "el acceso a una infraestructura de servicios públicos que garantice la salubridad pública". Todo indica entonces que la acción popular era el instrumento judicial idóneo para proteger a la peticionaria en una eventual afectación a sus derechos fundamentales.

9. Sin embargo, un estudio atento de las pruebas allegadas al expediente lleva a concluir que en el presente caso, ese defecto en el análisis del juez, que no estudió la subsidiariedad de la tutela, no tuvo consecuencias negativas sobre la decisión, ya que, de todos modos, dadas las circunstancias específicas de la peticionaria, la tutela era procedente. En efecto, aparece claro que el patio de la casa de la demandante se encontraba totalmente encharcado, y que por su centro cruzaba "una especie de acequia" que llevaba "la corriente de las aguas lluvias". Además, como lo confirmó la inspección judicial, esas aguas incluían "aguas sucias que atraviesan todo el pueblo". Esta situación generaba una amenaza inmediata a la salud y

a la vida de la peticionaria, y por ello tuvo razón el juez de tutela en conceder el amparo constitucional, ya que en ese caso específico, debido a la situación de urgencia que planteaba la situación de la peticionaria, la acción popular no era idónea para evitar la amenaza a sus derechos a la vida y a la salud.

La sentencia revisada será entonces confirmada pero por las razones señaladas en la presente providencia.

III. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 6 de octubre de 2000 del Juzgado Primero Promiscuo Municipal, que tuteló el derecho a la vida, a un ambiente sano y a la salud de la señora Emilia Varela Rosa contra la alcaldía de Zarzal Valle.

SEGUNDO. Por Secretaría líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El Honorable Magistrado doctor Manuel José Cepeda Espinosa no firma la presente sentencia por haber presentado excusa justificada.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver, entre otras, las sentencias SU-067 de 1993, T-254 de 1993, T-500 de 1994, SU-429 de 1997, T-244 de 1998, T-644 de 1999, T-1451 de 2000 y T-1527 de 2001.

2 Sentencia T-1527 de 2000 MP Alfredo Beltrán Sierra.

3 Sentencia T-1451 de 2000, MP Martha Victoria Sáchica Méndez, fundamento 2.

4 Ibídem

5 Ibídem