

T-023-95

Sentencia No. T-023/95

ACCION DE TUTELA-Medidas provisionales/SERVICIO PUBLICO DE ACUEDUCTO-  
Restablecimiento inmediato

Por auto se dispuso, como medida provisional, el restablecimiento inmediato del servicio de acueducto. Esta decisión obedeció al propósito de “evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público”, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 7 del decreto 2591 de 1991.

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA/LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA

Para actuar como agente oficioso se requiere que el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa. Condición que, como es lógico, no basta afirmar sino que es menester demostrar. No podía el demandante obrar como agente oficioso de los moradores de Piedras.

ACCION DE TUTELA INTERPUESTA POR CONCEJAL

Conferir a los concejales la facultad de demandar la tutela de los derechos de los habitantes de sus respectivos municipios, distorsionaría por igual la naturaleza y los fines de la acción de tutela y de las funciones propias de tales concejales.

SERVICIO PUBLICO DE ACUEDUCTO-Suspensión/JUEZ DE TUTELA-Orden de suspender servicio

Si se tiene en cuenta que centenares de municipios no disponen del servicio de acueducto, o que muchos de los acueductos no tienen sistemas de purificación de agua, no resulta aceptable el acudir a la acción de tutela para conseguir la no prestación del servicio. Es verdad que es necesario elevar el nivel de vida de todos los habitantes. Pero el camino para ello es el mejoramiento de los servicios públicos que existen, y no su supresión. Si, en principio, no resulta admisible el que los jueces, al fallar sobre las acciones de tutela, impartan a los encargados de la administración la orden de construir obras, tales como carreteras, hospitales, estadios, etc., menos aceptable aún es la orden de suspender el servicio público que se está prestando.

Ref: Expediente T- 54.604

Demandante: Néstor Grégory Díaz Rodríguez.

Magistrado ponente: Dr. Jorge Arango Mejía

Sentencia aprobada en sesión de la Sala Primera de Revisión, el primer (1er.) día, del mes de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Primera de Revisión, integrada por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, procede a decidir de fondo sobre el fallo

proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué, en el proceso de tutela originado en la demanda presentada por Néstor Grégory Díaz R., contra el Alcalde Enrique Rodríguez Martínez, del municipio de Piedras, Departamento del Tolima.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

La Sala de Selección número doce de la Corte eligió, para su revisión, el fallo de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

### A. Demanda y sentencias de primera y segunda instancias

Diciendo que procedía para defender “los Derechos a la Vida, Salud, y Dignidad de los habitantes” del municipio de Piedras, departamento del Tolima, el actor demandó al Juez Municipal el impartir la orden de suspender el funcionamiento del servicio de acueducto, basándose en el argumento de no ser el agua apta para el consumo humano.

El fallo de primera instancia no accedió a tal petición, y se limitó a ordenar la adopción de diferentes medidas, tendientes todas al mejoramiento de la calidad del agua que se suministra a los habitantes del pueblo. En la parte resolutive se dijo:

“RESUELVE:

“PRIMERO.- TUTELAR los derechos constitucionales fundamentales a la vida, la integridad y salubridad de las personas habitantes del Municipio de Piedras.

“SEGUNDO.- Como consecuencia de lo anterior ordenar al señor Alcalde de ésta (sic) localidad, que en el término de 48 horas promueva campañas preventivas para informar a los habitantes de ésta (sic) comunidad, y hacer recomendaciones para que el agua destinada al consumo humano sea hervida.

“CUARTO.- Ordénese al señor Alcalde, representante del Municipio de Piedras, para que en el término de un año se adopten las medidas necesarias, para que se logre la prestación adecuada del servicio de acueducto a ésta (sic) comunidad.

“...”

En virtud del recurso de impugnación, el Juez Primero Civil del Circuito de Ibagué revocó tal decisión, y ordenó la suspensión del servicio de acueducto, en el término de 48 horas. Al respecto dispuso:

“RESUELVE:

“PRIMERO: REFORMAR LA SENTENCIA proferida por la Juez Promiscuo Municipal de Piedras en el sentido de amparar con el derecho de Tutela solicitada por el doctor NESTOR GREGORY DIAZ RODRIGUEZ, a los habitantes de esa ciudad, al considerar que se les está vulnerando el

derecho fundamental a la vida al estarles suministrando por el acueducto agua no apta para el consumo humano,

“SEGUNDO: REVOCAR el numeral tercero de la parte resolutive de la providencia que se revisa en el sentido de que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de ésta (sic) decisión el Doctor ENRIQUE RODRIGUEZ MARTINEZ, en su condición de Alcalde Municipal de Piedras, ordene suspender el suministro de Agua contaminada por el acueducto y provea a los habitantes del casco urbano, con agua potable, empleando para ello los medios necesarios.

“TERCERO: REVOCAR el numeral cuarto de la parte resolutive de la providencia que se revisa, en el sentido de ordenarle al Alcalde de la localidad de Piedras que en el término de noventa (90) días contrate y tenga en funcionamiento las plantas para el tratamiento requerido de las aguas extraídas de los pozos #1 y #2, para que sean (sic) suministrado el servicio por el acueducto.

“CUARTO: CONFIRMAR los numerales dos, cinco y sexto de la parte resolutive de la Sentencia impugnada.

“QUINTO: PREVENIR al Alcalde Municipal del Municipio de Piedras, para que en ningún caso vuelva a incurrir en acciones u omisiones similares a las que dieron mérito para conocer de la Tutela que se revisa, de conformidad con lo consagrado en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

“SEXTO: ORDENAR que se remita copia de ésta (sic) providencia a la Secretaría de Salud del Departamento del Tolima, a la Corporación Autónoma Regional del Tolima “CORTOLIMA” como entidades encargadas la primera de velar por la salubridad y la segunda, como delegada del Ministerio del Medio Ambiente para que inicien las campañas tendientes a evitar la contaminación del RIO OPIA y que ejecuten los estudios sobre el grado de ella y sus afluentes y las causas que la ocasionan, para que promuevan las campañas que consideren necesarias con miras a erradicarla y coloquen avisos en diferentes lugares previniendo y advirtiendo los riesgos en el caso de que se efectúe consumo humano del agua del Río Opia.

“SEPTIMO: Comuníqueseles lo determinado al Tutelante Doctor NESTOR GREGORY DIAZ RODRIGUEZ, al Alcalde del Municipio de Piedras doctor ENRIQUE RAMIREZ MARTINEZ y al Juzgado Promiscuo Municipal de Piedras, quien queda encargado de vigilar el cumplimiento de ésta (sic) Sentencia para el logro de los objetivos referidos en el cuerpo motivo de ésta (sic) providencia.

“...”

Posteriormente, varios centenares de vecinos de Piedras, pidieron al juez de segunda instancia revocar su decisión, diciendo que su cumplimiento “nos ocasionaría graves e impredecibles perjuicios, ya que es la única fuente que por ahora tenemos para solucionar nuestras necesidades domésticas y de consumo, generando un problema sanitario y hasta de orden público”. El juez rechazó esta petición, con el argumento de que sobre ella podría resolver esta Corte al revisar el proceso.

B.- Aplicación del artículo 7 del decreto 2591 de 1991: medidas provisionales para proteger un derecho

Por auto de fecha 13 de diciembre de 1994, la Sala Primera de Revisión dispuso, como medida provisional, el restablecimiento inmediato del servicio de acueducto. Esta decisión obedeció al propósito de “evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público”, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 7 del decreto 2591 de 1991

## II. CONSIDERACIONES

Procede la Corte Constitucional a resolver sobre este asunto, previas las siguientes consideraciones.

### Primera.- Competencia

La Corte es competente para la revisión de este proceso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución y las normas pertinentes del decreto 2591 de 1991.

### Segunda.- Lo que se debate

Tres aspectos deben estudiarse para resolver este asunto:

El primero, la legitimación en la causa del demandante.

El segundo, la procedencia de la acción de tutela, y la posibilidad de ejercer las acciones populares del artículo 1005 del C.C. en casos como éste.

Consideración especial merecerá el análisis de si puede el juez de tutela ordenar la supresión de un servicio público, basado en su deficiente prestación.

### Tercera.- Legitimación en causa

El demandante dijo actuar como agente oficioso de los moradores del municipio de Piedras. En ningún momento llegó siquiera a insinuar que el servicio de acueducto le causara daños a su propia salud. Pero, ¿podía él actuar en la mencionada calidad?

Para la Corte es claro que tal posibilidad no existía. El inciso segundo del artículo 10 del decreto 2591 de 1991 dispone: “También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.

Contiene esta disposición una exigencia que el agente oficioso no puede soslayar: que el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa. Condición que, como es lógico, no basta afirmar sino que es menester demostrar.

El demandante no afirmó que todos los moradores de Piedras se encontraran en la imposibilidad de defender ellos mismos sus derechos. Y no habiéndolo afirmado, mal podría haberlo probado.

No podía, en conclusión, el demandante obrar como agente oficioso de los moradores de

Piedras.

Y en cuanto a la actuación en su propio nombre, tampoco era procedente, por estas razones.

En la demanda calló sobre su domicilio, y por ello en el fallo de primera instancia no se menciona esta circunstancia. En el memorial de impugnación que obra al folio 128 del cuaderno primero, afirma ser vecino de Ibagué. De este hecho surge una primera consecuencia: el servicio de acueducto de Piedras no tenía que ver con su vida diaria, por discurrir ésta en otro lugar.

A lo anterior se agrega que, como ya se dijo, en parte alguna aparece la afirmación de que la salud o la vida del actor estuvieran en peligro por la calidad del agua que se consume en Piedras.

Lo dicho tiene como consecuencia la falta de legitimación del actor en este proceso.

Conviene, finalmente, hacer referencia a otro hecho. El actor fue concejal del Municipio de Piedras. Así hay que admitirlo, pues aunque él no lo dice, ni aparece la prueba correspondiente en el expediente, el alcalde sí lo afirma en su declaración (folio 68). Surge, entonces la pregunta: ¿el ser o el haber sido concejal le confiere un mandato suficiente para ejercer la acción de tutela en nombre de todos los habitantes del municipio?.

Para la Corte, también en este caso la respuesta es negativa. Ello, por estos motivos.

En primer lugar, la calidad de concejal confiere las facultades que permiten obrar en el cabildo, facultades encaminadas a intervenir en la administración del municipio. A ellas se refiere, en forma genérica y como correspondientes a los concejos, el artículo 313 de la Constitución. Si un concejal quiere impartir una orden al alcalde, hacer que la administración emprenda la ejecución de una obra, puede hacerlo mediante la aprobación de un acuerdo (numeral 1 del artículo 315 de la Constitución).

En segundo término, aceptar que la investidura de concejal habilita a su titular para actuar como agente oficioso de todos los pobladores del lugar, implica el conferir a los concejales el poder de decidir a su arbitrio cuándo tales pobladores no están en “condiciones de promover su propia defensa”. Sería una especie de interdicción no prevista en la ley, y, lo que es peor, librada a la voluntad de una sola persona.

En conclusión: conferir a los concejales la facultad de demandar la tutela de los derechos de los habitantes de sus respectivos municipios, distorsionaría por igual la naturaleza y los fines de la acción de tutela y de las funciones propias de tales concejales.

Cuarta.- Improcedencia de la acción de tutela

Si la acción de tutela no era viable por no estar el demandante legitimado para intentarla, tampoco procedía si se tienen en cuenta los hechos. En efecto, veamos.

El actor afirma, como se vio, que actúa para proteger los derechos a la vida, la salud y la dignidad de los habitantes del municipio. Pero la verdad es que no existe prueba de que

éstos estén “vulnerados o amenazados por la acción o la omisión” de una autoridad pública.

Si nos referimos a la salud o a la vida, no existe en el expediente ninguna prueba sobre enfermedades o muertes causadas por el agua del acueducto. Por el contrario: la médica del pueblo, en su declaración, afirma que no existe peligro de mortalidad, y que no se presenta el riesgo de epidemias. Se refiere, además, a las campañas que se vienen adelantando para que las gentes adopten prácticas elementales que mejoran la calidad del agua, como hervirla y filtrarla.

Pero, hay más. Si se tiene en cuenta que centenares de municipios no disponen del servicio de acueducto, o que muchos de los acueductos no tienen sistemas de purificación de agua, no resulta aceptable el acudir a la acción de tutela para conseguir la no prestación del servicio. Procediendo con igual o similar falta de lógica, se podrían intentar acciones de tutela para suprimir otros servicios públicos, aduciendo su deficiencia o las fallas en su prestación. Tales serían los casos de la policía, y de la fuerza pública en general; de la educación; de la energía eléctrica; de la recolección de basuras; y hasta de la misma administración de justicia.

Es verdad que es necesario elevar el nivel de vida de todos los habitantes. Pero el camino para ello es el mejoramiento de los servicios públicos que existen, y no su supresión. Fue, precisamente, esta consideración la que movió a la Sala a ordenar el restablecimiento provisional del servicio de acueducto, como ya se indicó. Por fortuna, el artículo 7 del decreto 2591 de 1991 permite adoptar esta clase de medidas.

De otra parte, en el presente caso hay prueba en el expediente de cómo se ha venido trabajando en lo que se refiere al acueducto, aunando los esfuerzos del municipio y del Servicio Seccional de Salud del Tolima, con los de otras entidades públicas. Por ejemplo, al expediente se trajo (fl. 77 del cuaderno principal), la copia del “Proyecto de Acueducto de la Cabecera Municipal de Piedras Departamento del Tolima”. Este documento proviene del Corpes Centro-Oriente, Instituto Fondo de Acueductos y Alcantarillados Rurales del Tolima (Fonart). Este proyecto se encuentra en ejecución y hasta ahora se han excavado dos pozos profundos que en el futuro podrían reemplazar otras fuentes, como la del río Opia.

De otra parte, si, en principio, no resulta admisible el que los jueces, al fallar sobre las acciones de tutela, impartan a los encargados de la administración la orden de construir obras, tales como carreteras, hospitales, estadios, etc., menos aceptable aún es la orden de suspender el servicio público que se está prestando.

Quinta.- Las acciones populares

De conformidad con el inciso primero del artículo 8o. de la ley 9a. de 1989, “Los elementos constitutivos del Espacio Público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil...”

En el caso que nos ocupa, podría pensarse que esta acción popular sería el camino para buscar el mejoramiento, que no la supresión, del servicio de acueducto. A esta conclusión se llega si se recuerda que el medio ambiente es “el conjunto de circunstancias físicas,

culturales, económicas, sociales, etc., que rodean a las personas”.

Tesis que encuentra su respaldo en el artículo 88 de la Constitución, según el cual “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”.

Es verdad que aún no se ha dictado la ley que desarrolle el precepto transcrito. Pero nada impide considerar que en el caso del ambiente y el espacio públicos, el artículo 80. de la ley 9a. de 1989 es perfectamente aplicable, pues se ajusta cabalmente a la norma constitucional.

Conviene advertir que esta Corte, excepcionalmente, ha reconocido la procedencia de la acción de tutela cuando, en casos semejantes, se comprueba la vulneración o amenaza de derechos constitucionales fundamentales del actor. Lo cual, se repite, no ocurrió en este caso.

#### IV.- Decisión

Con base en las consideraciones anteriores, se revocará la sentencia de segunda instancia, que a su vez había revocado parcialmente la de primera instancia. En su lugar, se denegará la tutela demandada.

Pero, para contribuir a la solución del problema de que se trata, se enviará copia de esta sentencia al Concejo Municipal y al Alcalde de Piedras, Tolima, lo mismo que al Gobernador de ese departamento, para que, en la medida de sus competencias, sigan colaborando en este asunto.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero.- Revócanse en todas sus partes las sentencias de primera y de segunda instancia dictadas por el Juez Promiscuo Municipal de Piedras, Tolima, y por el Juez Primero Civil del Circuito de Ibagué, con fechas diez y seis (16) de septiembre de 1994, y treinta y uno (31) de octubre del mismo año, respectivamente.

Segundo.- Deniégase la tutela demandada por el ciudadano Néstor Gregory Díaz Rodríguez, en escrito presentado el día siete (7) de septiembre de 1994, ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Piedras, Tolima.

Tercero.- Envíese copia de esta sentencia a los señores Gobernador del Tolima, Alcalde de Piedras y Presidente del Concejo Municipal, para lo indicado en la parte motiva.

Notifíquese, cúmplase, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General