

T-079-98

Sentencia T-079/98

DERECHO DE PETICION-Falta de mayor diligencia para divulgar respuesta

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Posible contaminación por construcción estación de gasolina

Referencia: Expediente T-139.747

Demandantes: Luz Daisy Arias Gómez y otros.

Demandados: Alcalde del municipio de Funza (Cundinamarca).

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Bogotá, en la sesión de la Sala Primera de Revisión a los once (11) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz y la doctora Susana Montes de Echeverri, que actúa como conjuez, decide sobre la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Cundinamarca, Sala Agraria, el diez y ocho (18) de julio de mil novecientos noventa y siete (1997), la acción de tutela presentada por Daissy Arias Gómez y otros contra la Alcaldía de Funza.

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

La Sala de Selección de la Corte eligió para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

Diez y nueve (19) residentes de los municipios de Funza, Madrid y Mosquera presentaron

acción de tutela, ante el Juez Promiscuo del Circuito de Funza, Cundinamarca, el 9 de junio de 1997, por las siguientes razones:

a. Hechos.

El 2 de octubre de 1996, la oficina de Planeación del municipio de Funza fijó el siguiente aviso:

“La oficina de Planeación Municipal informa a quien pueda interesar:

“Que se encuentra haciendo trámite en esta oficina un proyecto de “BOMBA O EXPENDIO DE GASOLINA” a nombre de la Empresa Inversiones Paso del Río, que dicho proyecto se encuentra en la vía occidente costado Noroccidental vereda el Cerrito.

“El presente aviso se fija durante (sic) un sitio visible durante diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de fijación, siguiendo las disposiciones legales para estos casos.”

El 17 de febrero de 1997 fue recibido en la Alcaldía de Funza un escrito acompañado de 6.310 firmas de residentes de los municipios de Funza, Madrid y Mosquera, en el que se oponen a la construcción de la estación de servicio, cuya autorización se encuentra en trámite ante la Alcaldía.

Las razones de inconformidad con el proyecto las expresan así:

“(…)

“Nuestra oposición se fundamenta en la circunstancia de que la construcción y operación de dicha bomba o estación de gasolina a construirse a pocos metros del Tubo Madre del Acueducto, conllevaría perjuicios graves al medio ambiente, porque se contaminarían las aguas de dicho Tubo Madre debido a los PERMANENTES DERRAMES CUANDO SE TANQUEA LOS CARROS y por lo tanto afectaría de manera directa nuestros derechos fundamentales a la vida y a la salud, pues los suscritos y NUESTRAS FAMILIAS TENDRÍAN QUE CONSUMIR AGUA CONTAMINADA de GASOLINA o SUS DERIVADOS, OCASIONANDO GRAVES PERJUICIOS SANITARIOS A TODOS LOS HABITANTES DE ESTA LOCALIDADES.

“Sírvasse señor Alcalde NEGAR la solicitud de CONSTRUCCIÓN de dicha Bomba de Gasolina en

la zona mencionada, por las circunstancias antes anotadas.” (las mayúsculas corresponden al escrito original)

Dicen los demandantes de la presente tutela, que este escrito “no ha sido contestado por parte del señor Alcalde Municipal de Funza (Cundinamarca), ni éste se ha pronunciado a la comunidad por cualquier medio.”

Además, manifiestan, que en el sitio del proyecto no existe servicio de alcantarillado, los que haría que los desechos de la estación y los de gasolina afecten el riego de la Ramada, que está sobre la ronda del río Bogotá.

Señalan los actores que la comunidad de los municipios interesados solicitó concepto técnico sobre los riesgos de contaminación del agua. A su demanda acompañaron los conceptos de dos ingenieros civiles.

Además, el Alcalde del municipio de Madrid también se ha manifestado en contra del proyecto.

Finalmente, los demandantes consideran que el Alcalde de Funza está tramitando una autorización, sin que previamente se haya obtenido la licencia ambiental.

Los demandantes acompañaron los escritos que han elevado a las diferentes autoridades, incluido el dirigido al Alcalde de Funza, acompañado de fotocopias autenticadas del documento que contiene las 6.310 firmas.

b) Pretensiones.

Los demandantes solicitan que se tutelen los derechos fundamentales de petición, vida, salud y derecho a gozar de un ambiente sano, amenazados por las actuaciones del Alcalde de Funza al pretender autorizar la construcción de la estación de servicio en la vereda El Cerrito, sin el previo cumplimiento de las normas ambientales.

c) Sentencia de primera instancia.

Antes de proferir la sentencia correspondiente, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Funza, requirió al demandado y a las entidades relacionadas con el asunto información al respecto.

El Alcalde de Funza remitió copia de los documentos relacionados con el proyecto, memorias de cálculo, estudio de suelos, heliografías, etc, y manifestó:

“Cabe anotar que a este proyecto no se le ha dado ningún permiso o licencia de construcción.”

En sentencia del 20 de junio de 1997, el Juez Promiscuo del Circuito denegó la tutela solicitada. Las razones se pueden resumir así:

La acción de tutela sólo procede en caso de inexistencia de otro medio de defensa judicial, salvo que se intente como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable.

La tutela no puede sustituir el trámite administrativo que debe surtirse ante la oficina de planeación de la alcaldía, como requisito previo para la obtención de la licencia, pues es ante esta oficina y no ante la alcaldía a donde se debieron dirigir los demandantes manifestando su rechazo a la concesión de la licencia.

Además, los demandantes cuentan con la acción popular consagrada en los artículos 1005 y 2359 del Código Civil.

d) Impugnación.

Los demandantes impugnaron esta decisión pues, consideraron equivocado el argumento del juez al señalar que un trámite administrativo es otro medio de defensa judicial, lo que hacía improcedente la tutela.

Además, sobre la posibilidad de iniciar las acciones populares, manifiestan que la Corte Constitucional ha proferido numerosas sentencias en las que se protegen derechos colectivos, cuando se amenazan derechos fundamentales.

e) Sentencia de segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, Sala Agraria, confirmó la decisión del a quo de no conceder la tutela. Las razones se resumen así:

En primer lugar, el Tribunal observa que el permiso o licencia de construcción, no se ha expedido por parte de la alcaldía. Por otra parte, al analizar en forma detenida el contenido

del artículo 86 de la Constitución y el decreto 2591 de 1991, considera que en el presente caso existen muchos mecanismos para la defensa del ambiente y los recursos naturales. Cita las siguientes vías judiciales :

“Entre los muchos mecanismos para la defensa del ambiente y los recursos naturales tenemos :

“1.- Acciones de carácter administrativo.

“Contempladas en el código de los recursos naturales, la ley 99 de 1993. Se ejercen estas, ante la entidad protectora de los recursos naturales.

“Dentro de estas acciones administrativas podemos mencionar las acciones de policía.

“2.- de naturaleza penal.

“Son las que revisten mayor gravedad por afectar la libertad individual y por ende, las que más inhiben al infractor. Tipificados en el código de las penas en sus artículos 242 al 247 en armonía con el artículo 43 del Código de Procedimiento Civil.

“2.2. De naturaleza Civil :

“2.3. Acciones populares o de grupo.

“Esta acción tiene por objeto la defensa de los derechos colectivos, es decir, cuando se afecta el patrimonio público, el espacio y la seguridad ciudadana.

“Algunas normas que consagran estas acciones son : artículos 88 y 89 de la C.N., artículos del 988 al 994 y los artículos 2356 -2359- 2360 del C.C., decreto 3466 de 1982, decreto 653 de 1993, ley 9 de 1989.

“En este caso cuando el predio es urbano se tramita esta acción por el proceso abreviado de primera instancia y la competencia se determina por la cuantía, así : si es de mínima o menor el competente es el Juez Civil municipal y si es de mayor cuantía el Juez Civil del Circuito.

“2.4. De naturaleza agraria.

“Contempladas en el decreto 2303 de 1989, cuya competencia radica en el juez agrario, pero como no se han designado los jueces agrarios, conocerán mientras tanto los Jueces Civiles del Circuito.

“2.4.1. Proceso Verbal Agrario de Primera Instancia.

“Cuando el perjuicio se origine por daño real o contingente, a recursos naturales renovables de propiedad privada. Numeral 3o. del artículo 63 del decreto 2303 de 1989, en concordancia con el artículo 135 ibídem.

“2.4.2. Proceso Especial Agrario.

“Según el título IX del decreto 2303 de 1989, artículo 118 al 134, cuando el daño o amenaza se produce contra un recurso natural renovable de dominio público.”

El Tribunal considera que al existir mecanismos judiciales como los expuestos, para defender el ambiente y los recursos naturales, hace improcedente la tutela. Además, según ha señalado la Corte Constitucional, se puede proteger, excepcionalmente, cuando hay conexidad con derechos fundamentales, en el que se vea afectada una persona o familia individualmente considerada, pero no es este el caso.

f) Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional.

A la Alcaldía, a la Empresa de Acueducto de Bogotá y a la Corporación Autónoma Regional - CAR-, esta Sala de Revisión solicitó información relacionada con el asunto. Las respuestas suministradas a la Corte se pueden sintetizar así:

1. La Empresa de Acueducto de Bogotá manifiesta, en escrito del 11 de diciembre de 1997, que sobre este tema ha otorgado numerosa información a distintas personas y entidades, que de una u otra manera se han dirigido a ella en relación con este tema. Sin embargo, considera importante destacar en su respuesta a la Corte, lo siguiente:

“La Empresa dio unas recomendaciones técnicas que se deberían tener en cuenta para efectuar el cruce por encima de la tubería de O 36”, mediante las vías de acceso propuestas, para asegurar la conservación y debido funcionamiento de la tubería. La anterior recomendación se hizo teniendo en cuenta la experiencia de la EAAB-ESP y las

especificaciones técnicas internas con que se cuenta.

“Por lo anterior las autoridades competentes no necesitan de autorización expresa por parte nuestra para otorgar el permiso respectivo de la construcción de la estación de servicio a nombre de la Empresa Paso del Río, en la carretera Central de Occidente, municipio de Funza, Cundinamarca.” (se subraya)

La Audiencia se llevó a cabo el día 24 de octubre de 1997. Se le dio publicidad a los interesados, autoridades de los municipios, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, ONGs, a la comunidad.

La CAR, a la fecha de respuesta a la Corte (18 de diciembre de 1997), se encuentra estudiando los elementos de orden técnico, ambiental y jurídico recogidos con ocasión de la Audiencia, para entrar a resolver sobre la expedición de la licencia ambiental.

3. El Alcalde, en comunicación del 19 de diciembre de 1997, informó a la Corte sobre el trámite dado por su despacho al escrito de la comunidad acompañado de las más de 6.000 firmas.

Señala que por no tener dirección para enviar la respuesta respectiva, ésta fue fijada en la cartelera del despacho de la alcaldía el 21 de febrero de 1997, y se desfijó el 14 de marzo de 1997. Acompaña copia de los documentos respectivos.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para revisar el presente asunto, según disponen los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Lo que se debate.

En el presente caso se examinará la posible vulneración del derecho fundamental de petición por parte del Alcalde Funza, y si también hay vulneración o amenaza a derechos colectivos, concretamente a la vida y a la salud, de la forma como están expuestos por los demandantes de este proceso.

Tercera.- Derecho de petición.

Obra en el expediente la solicitud dirigida al Alcalde de Funza y recibida por el despacho, el 17 de febrero de 1997, acompañada de 6.310 firmas de residentes de los municipios de Funza, Mosquera y Madrid.

En este escrito, los peticionarios manifiestan su preocupación por una autorización que se está tramitando en el despacho de la Alcaldía para construir una estación de servicio de gasolina, y que, según averiguaciones adelantadas por la propia comunidad, podría acarrear problemas de contaminación en el acueducto del que se benefician, por pasar muy cerca del “tubo madre”, poniéndose en peligro sus derechos a la salud o a la vida.

Dicen los demandantes que nunca recibieron por parte de la Alcaldía respuesta.

¿Qué pasó con esta solicitud ?

Según informó el Alcalde a la Corte, el trámite que le dio a esta solicitud fue el siguiente:

“La nota recibida en esta Alcaldía, suscrita por JECENNIA DELGADILLO, ALEJANDRO SOTAQUIRA Y DEMAS FIRMANTES, aproximadamente 6.200, al no tener dirección para enviar la respuesta correspondiente, fue fijada en cartelera de este Despacho el día veintiuno (21) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997) y desfijado el 14 de Marzo de 1997.

“Se acompaña fotocopia de al fijación tanto en al alcaldía como en la oficina de Planeación Mpal.”

La respuesta fijada en la cartelera de la Alcaldía dice:

“Funza, Cund., Febrero 21 de 1997.

“Oficio Nro. 012

“Señores

“JECENNYA DELGADILLO

“ALEJANDRO SOTAQUIRA

“Y DEMAS FIRMANTES

“En atención a su nota radicada el pasado 17 de febrero del presente año, en la cual manifiestan su oposición a la construcción y operación de una Bomba o Expendio de Gasolina, a nombre de la Empresa “INVERSIONES PASO DEL RIO” y/o “AGRICOLA BETANIA” , en la vía Occidente, costado Norte, Vereda el Cerrito, carretera Fontibón, Funza, me permito expresarles lo siguiente :

“Como hasta la fecha aún no se ha radicado, por parte de los interesados la solicitud materia de su objeción, cuando este evento ocurra se tendrán en cuenta los razonamientos expuestos por ustedes.”

Sin entrar a discutir lo visible o no del sitio en donde fue fijada esta respuesta, el hecho concreto es que, al menos, los diez y nueve (19) demandantes de esta tutela, señalaron que no la conocieron.

Surge, pues, la siguiente pregunta, ¿existió una verdadera respuesta a la solicitud elevada por los 6.310 residentes de los municipios de Funza, Madrid y Mosquera por parte del Alcalde Funza, según dispone el artículo 23 de la Constitución ?

Sin lugar a dudas, la respuesta es no, por las siguientes razones:

El artículo 23 de la Constitución consagra como derecho fundamental, el de petición. Y lo establece así:

“Artículo 23.- Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

Cada uno de los firmantes, en forma conjunta, puso en conocimiento de la alcaldía un asunto que para ellos revestía la mayor preocupación: la posible contaminación del acueducto del que se surten por la construcción de una estación de servicio de gasolina. Permiso que se estaba tramitando ante la Alcaldía de Funza, hecho que el propio Alcalde había informado en el mes de octubre de 1996.

La comunidad posiblemente afectada con este proyecto, recopiló información de ingenieros y de las entidades relacionadas con el asunto, información, que en su concepto, confirma las razones de su preocupación.

Por consiguiente, los que firmaron el escrito citado, esperaban una resolución a su petición. Resolución que no necesariamente tenía que ser aceptando el objeto de la petición, sino haciendo conocer por parte de la Alcaldía, en qué medida la construcción de la estación de servicio y su decisión sobre la autorización, va a ser producto de análisis y estudios técnicos, y no resultado de una determinación desprovista de fundamento y en desconocimiento de los intereses de la comunidad.

Por esto, considera la Sala que no era posible que el Alcalde simplemente se amparara en la circunstancia de que la petición no tenía en concreto una dirección a donde remitir su respuesta, para que el derecho de la comunidad se resolviera con la fijación de tal respuesta, por algunos días, en la cartelera de la Alcaldía.

En este caso, no se produjo una verdadera respuesta a los peticionarios. Es claro que para la primera autoridad del municipio era especialmente fácil acudir a medios más eficaces para informar sobre el objeto de la solicitud. Es decir, se requería por parte del Alcalde una mayor diligencia para que su respuesta a la comunidad, fuera realmente conocida. Como esto no ocurrió, se vulneró el derecho fundamental de petición.

El actual Alcalde del municipio de Funza es distinto del que fue demandado en esta tutela. Sin embargo, como en concepto de la Corte subsiste la vulneración al derecho de petición de los 6.310 firmantes, y este derecho debe ser protegido de manera independiente de la persona que ocupe en un momento dado el cargo, se ordenará al actual Alcalde de Funza, que dé respuesta a la petición recibida por la Alcaldía el 17 de febrero de 1997, procurando que dicha respuesta sea divulgada de manera amplia, para que sea conocida por el mayor número de los peticionarios.

El Alcalde podrá utilizar medios escritos, como carteles puestos en lugares especialmente visibles, en los municipios de Funza, Madrid y Mosquera, y publicados en periódicos locales, etc.; medios radiales, por ejemplo, programas institucionales o dirigidos a la comunidad, sobre los que se tenga certeza de que son ampliamente escuchados. Es decir, el medio o los medios escogidos por el Alcalde, deben lograr que los peticionarios se enteren del contenido

de la resolución de su solicitud.

De esta forma, se tutela el derecho de petición de los firmantes del escrito tantas veces mencionado.

Sobre los otros derechos fundamentales que consideran los demandantes como vulnerados por el Alcalde, que corresponden a derechos colectivos, relacionados con la vida y a la salud, la Sala manifiesta que, en efecto, tal como lo señaló el ad quem, existen numerosos mecanismos de defensa judicial para proteger estos derechos, lo que hace improcedente, por este aspecto la tutela. Además, se reitera la numerosa jurisprudencia de la Corte, en el sentido de que, excepcionalmente, es posible proteger estos derechos cuando existe prueba de la relación directa entre la actuación de las autoridades y los derechos fundamentales.

En el presente caso, las licencias y permisos para el proyecto se encuentran en manos de varias autoridades. En relación con la licencia ambiental, ya se hizo una audiencia pública, en la que, según obra en el expediente, hubo participación de la comunidad.

Por consiguiente, sobre todas las decisiones administrativas que se adopten en el asunto, los interesados siempre tendrán la posibilidad de acudir a las vías de defensa judicial ante las jurisdicciones competentes.

RESUELVE:

Primero: REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del Tribunal Superior de Cundinamarca, Sala Agraria, del diez y ocho (18) de julio de mil novecientos noventa y siete (1997). En consecuencia, se concede la tutela solicitada por Luz Daisy Arias Gómez y otros contra el Alcalde del municipio de Funza, pero sólo en relación con el derecho de petición, que fue vulnerado por el anterior Alcalde de ese municipio.

Segundo : Ordenar al actual Alcalde del municipio de Funza, que en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta decisión, dé respuesta a la petición recibida en la Alcaldía el 17 de febrero de 1997. La respuesta respectiva, como se dijo en esta sentencia, debe ser ampliamente difundida, para que el mayor número de los peticionarios se entere de ella.

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

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

Conjuez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General